

STUDIA EKONOMICZNE

GOSPODARKA • SPOŁECZEŃSTWO • ŚRODOWISKO

ECONOMIC STUDIES

ECONOMY • SOCIETY • ENVIRONMENT

Nr 2/2022 (10)



ISSN 2544-6916

ANS AKADEMIA NAUK
STOSOWANYCH
W NOWYM SĄCZU

www.ans-ns.edu.pl

STUDIA EKONOMICZNE • Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko • Nr 2/2022 (10)

Akademia Nauk Stosowanych
Nowy Sącz, grudzień 2022

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu

STUDIA EKONOMICZNE
Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko
(ECONOMIC STUDIES. Economy • Society • Environment)

Nr 2/2022 (10)

Nowy Sącz, grudzień 2022

Wydawca

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz
tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: sog@ans-ns.edu.pl
www.ans-ns.edu.pl

Rada redakcyjna

redaktor naczelny – Tadeusz Kudłacz (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu);
zastępcy redaktora naczelnego – Bogusz Mięka (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu),
Marek Reichel (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu);
sekretarz redakcji – Iwona Gawron (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu);
redaktor językowy – Tamara Bolanowska-Bobrek (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu);
redaktor statystyczny – Aleksandra Jasińska (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu);
członkowie – Jarosław Handzel (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu), Andrii Kucheriyavii (Kijowski
Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki), Daniele Paragano (Uniwersytet Niccolò Cusano), Jarosław Reszczyński
(Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu), Krzysztof Surówka (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu)

Rada naukowa

Peter Adamišin (Uniwersytet Preszowski w Preszowie); Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski); Dymytr Bodnar
(Zachodnioukraiński Uniwersytet Narodowy); Paweł Churski (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu); Oleksii Druhov
(Uniwersytet Narodowy Politechnika Lwowska); Teresa Famulska (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach); Stanisław Korenik
(Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu); Jerzy Kornaś (Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu); Jerzy Malec
(Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego); Bohuslava Mihalčová (Uniwersytet Ekonomiczny w Bratysławie);
Joanna M. Moczydłowska (Politechnika Białostocka); Svitlana Volosovych (Kijowski Narodowy Uniwersytet Handlu i Ekonomii)

Zespół recenzentów

Oksana Bodnar (Narodowy Uniwersytet Pedagogiczny im. Wołodymyra Hnatiuka w Tarnopolu); Krystyna Brzozowska
(Uniwersytet Szczeciński); Justyna Danielewicz (Uniwersytet Łódzki); Kazimierz Górka (emerytowany profesor
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie); Mariola Grzebyk (Uniwersytet Rzeszowski); Dominika Hołuj (Uniwersytet
Ekonomiczny w Krakowie); Kira Horyacheva (Kijowski Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki); Krzysztof Jakóbiak
(zastępca prezesa NBP Oddział w Krakowie); Marcin Jurgilewicz (Politechnika Rzeszowska); Danuta Krzywdą (emerytowany
pracownik-doktor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie); Piotr Lityński (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);
Kinga Michałowska (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Sławomir Pastuszka (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach);
Robert Pawlusiński (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); Mieczysław Różański (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie); Kamila Simon-Tabaka
(Uniwersytet Grenoble Alpes); Tomasz Stefaniuk (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach); Zygmunt Szymba
(emerytowany profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie); Barbara Worek (Uniwersytet Jagielloński);
Bernadetta Zawilińska (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Magdalena Zdun (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci w roku 2022

Peter Adamišin; Andrzej Antoszewski; Krystyna Brzozowska; Justyna Danielewicz; Kazimierz Górka; Mariola Grzebyk;
Dominika Hołuj; Krzysztof Jakóbiak; Marcin Jurgilewicz; Marcin Kopeć; Danuta Krzywdą; Sławomir Pastuszka;
Robert Pawlusiński; Katarzyna Peter-Bombik; Anna Pietruszka-Ortyl; Łukasz Popławski; Mieczysław Różański; Marek Słociński;
Tomasz Stefaniuk; Zygmunt Szymba; Barbara Worek; Tomasz Załona; Bernadetta Zawilińska; Magdalena Zdun

© Copyright by Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu
Nowy Sącz 2022

ISSN 2544-6916

Adres redakcji

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz
tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: wn@ans-ns.edu.pl, tbolanowska@ans-ns.edu.pl, wydawnictwo.ans-ns.edu.pl

Adres redakcji

al. Wolności 38, 33-300 Nowy Sącz
tel.: 18 443 53 02, e-mail: studiaekonomiczne@ans-ns.edu.pl, http://studiaekonomiczne.ans-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

Paweł DROBNY

Niedoskonałości PKB jako przyczynę do zmiany myślenia o gospodarce i ekonomii5

Tadeusz KUDŁACZ

Rozważania nad przemianami różnic w rozwoju regionalnym Polski 23

Jarosław RESZCZYŃSKI

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle polskiego prawa wyznaniowego 41

Piotr SERAFIN

Przestrzenne zróżnicowanie zmian ludnościowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w drugiej dekadzie XXI wieku 78

Emília HUTTMANOVÁ, Martin J.F. STEINER, Peter M. RAMHARTER, Daniel SALABURA, Miroslav BENKO, Anna KALISTOVÁ

Green growth and green economy – theoretical basis, starting points and new challenges..... 95

Aleksandra JASIŃSKA

Stan kapitału ludzkiego w Polsce – analiza porównawcza na tle wybranych krajów europejskich 106

Jerzy KORNAŚ

Państwo demokracji ludowej w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej..... 127

Helena ZIELIŃSKA

Główne determinanty oszustw księgowych..... 153

Aneta OLEKSY-GĘBCZYK, Paulina RYDWAŃSKA, Judyta WITOWSKA

Przedsiębiorstwa lokalne wobec pandemii COVID-19 na przykładzie przedsiębiorstw z subregionu sądeckiego 171

Robert ROGOWSKI

Plany i oczekiwania zawodowe studentów 187

Michał KUDŁACZ, Benedykt WĘGRZYN, Krzysztof KUTEK

Miejska gospodarka wodna w kontekście współczesnych wyzwań globalnych i lokalnych. Przykład Krakowa i Wrocławia w kontekście wyników rankingu Water City Ind 199

PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH..... 215

Informacje o Autorach..... 219

Wnioski z konferencji naukowych 223

Paweł DROBNY

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
ORCID: 0000-0003-0594-2374

NIEDOSKONAŁOŚCI PKB JAKO PRZYCZYNEK DO ZMIANY MYŚLENIA O GOSPODARCE I EKONOMII

Streszczenie

Teza, wokół której skoncentrowana jest treść eseju, brzmi następująco: PKB jest miarą, która sama w sobie nie jest błędna, ponieważ mierzy to, co jej twórcy chcieli, aby mierzyła. Jest jednak miarą, która nie jest adekwatna do aktualnej wiedzy o świecie i współczesnych zmian społeczno-gospodarczo-technicznych. Jest wreszcie miarą, która ogranicza horyzonty myślenia o relacjach ludzkich, czego konsekwencją jest brak rozwoju ekonomii jako nauki.

Przedmiotem rozważań nie jest sam miernik PKB, ale jego istota i funkcja. Autor nie ma na celu poszukiwania „wad konstrukcyjnych” w samym mierniku ani próby domontowywania nowych elementów, lecz uchwycenie istoty sporu o PKB i jego konsekwencji. PKB traktuje jako punkt wyjścia do tego, żeby poruszyć kwestie bardziej fundamentalne, a które zostały przez logikę PKB pominięte.

W niniejszej publikacji Autor prezentuje personalistyczną wizję zmian, której punktem wyjścia jest człowiek i jego rozwój. Nie chodzi w niej o narzucenie człowiekowi absolutnej wizji i schematu gospodarki, do którego musiałby się dostosować, ale o wytworzenie klimatu, w którym mógłby się rozwijać, w którym to, co produkuje i konsumuje, będzie mu służyć, a nie zniewalać go.

Słowa kluczowe: produkt krajowy brutto, rachunki narodowe, ekonomia personalistyczna.

IMPERFECTIONS OF GDP AS A CAUSE FOR A CHANGE OF THINKING ABOUT THE ECONOMY AND ECONOMY

Summary

The thesis around which the content of the essay is focused is as follows: GDP is a measure that in itself is not wrong, because it measures what its creators wanted it to measure. However, it is a measure that is not adequate to the current knowledge about the world and contemporary socio-economic and technical changes. Finally, it is a measure that limits the horizons of thinking about human relations, which results in the lack of development of economics as a science.

The subject of consideration is not the measure of GDP itself, but its essence and function. The author's aim is not to look for "constructional defects" in the meter itself, nor to try to add new elements, but to capture the essence of the dispute over GDP and its consequences. He treats GDP as a starting point to address more fundamental issues that have been omitted by the logic of GDP.

In this publication, the author presents a personalistic vision of changes, the starting point of which is man and his development. It is not about imposing an absolute vision and economic scheme on man, to which he would have to adapt, but about creating a climate in which he could develop, in which what he produces and consumes will serve him, not enslave him.

Key words: gross domestic product, national accounts, personalist economics.

Wprowadzenie

Jednym z pierwszych pojęć, jakie przyswaja sobie każdy adept ekonomii, jest termin „Produkt Krajowy Brutto” (PKB). Zgodnie z konsensusem, który wyraża definicja używana przez OECD, PKB jest miarą wartości dodanej, która powstaje w wyniku produkcji dóbr i usług w kraju w określonym czasie (OECD, <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>, dostęp: 03.11.2022). Stawiając w centrum narracji ekonomicznej ten wskaźnik i odnosząc do niego inne zjawiska zarówno w krótkim, jak i długim okresie, ustawia się od samego początku sposób patrzenia na gospodarkę jako całość. Ogromne znaczenie, jakie ma ów wskaźnik dla dyskursu naukowego wewnątrz ekonomii, a także prowadzonych polityk i dialogu ekonomistów z otoczeniem, skłania coraz szerszą rzeszę naukowców do jego krytycznej analizy. Niniejszy esej naukowy należy traktować jako głos w dyskusji o niedoskonałościach PKB i ich skutkach.

Teza, wokół której skoncentrowana zostanie treść tej publikacji, brzmi następująco: PKB jest miarą, która sama w sobie nie jest błędna, ponieważ mierzy to, co jej twórcy chcieli, aby mierzyła. Jest jednak miarą, która nie jest adekwatna do aktualnej wiedzy o świecie i współczesnych zmian społeczno-gospodarczo-technicznych. Jest wreszcie miarą, która ogranicza horyzonty myślenia o relacjach ludzkich, czego konsekwencją jest brak rozwoju ekonomii jako nauki.

Przedmiotem rozważań nie jest sam miernik PKB, ale jego istota i funkcja. Autor nie ma na celu poszukiwania „wad konstrukcyjnych” w samym mierniku ani też próby domontowywania nowych elementów, lecz dąży do uchwycenia istoty sporu o PKB i jego konsekwencji. PKB traktuje jako punkt wyjścia do tego, żeby poruszyć kwestie bardziej fundamentalne, a które zostały przez logikę PKB zapoznane.

1. PKB jako narzędzie polityczne

Problem PKB wydaje się w najogólniejszym ujęciu sprowadzać do tego, czy to, co mierzy i czym jest PKB jest narzędziem czy celem polityki państwa. Niejednoznaczność w tej kwestii wywołuje uzasadnione spory, które nie byłyby problemem, gdyby pozostały w murach uniwersyteckich. Spory te mają jednak wpływ na prowadzoną politykę, a tym samym na codzienne życie ludzi. Odpowiedź na pytanie o istotę PKB leży u początków tego miernika i powodów, dla których został skonstruowany.

Początki PKB związane są z dwoma momentami w historii USA: Wielkim Kryzysem lat 30. XX wieku i II wojną światową (Coyle, 2018, s. 13). Choć opisywanie gospodarki za pomocą zebranych danych statystycznych ma długą tradycję, sięgającą XVII wieku, to jednak system rachunków narodowych został wymyślony względnie niedawno, ponieważ w latach 30. XX wieku, przez ekonomistę S. Kuzneta. Ten amerykańsko-rosyjski naukowiec swojego największego wkładu do ekonomii dokonał podczas pracy w National Bureau of Economic Research (NBER) jako starszy badacz. Na początku Wielkiego Kryzysu, ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych – H. Hoover, w obliczu zbliżających się wyborów, skierował do Departamentu Handlu polecenie zbierania danych dotyczących produkcji. Narzędzia, jakimi posługiwali się wówczas urzędnicy, były na tyle niedoskonałe, że doprowadziły ich do wniosków o rychłym ożywieniu gospodarczym. W tym samym czasie S. Kuznets prowadził w NBER prace nad konceptualizacją i pomiarem rachunków dochodu narodowego, czego owocem był artykuł pt. *National Income* w *Encyclopaedia of the Social Science* (1933). Dzięki tej publikacji Kuznets został dostrzeżony przez kongresmenów, którzy dali asumpt do

wprowadzenia bardziej systematycznej i wiarygodnej metodologii w zakresie pomiaru dochodu narodowego. Pierwszym krokiem była rezolucja przygotowana przez kongresmena M. La Folette i przyjęta przez Kongres, a kolejnym powierzenie Departamentowi Handlu przygotowania szacunków dochodu narodowego za lata 1929-1931. Departament zwrócił się o pomoc do NBER. Na czele projektu stanął w 1933 roku Kuznets. We współpracy z młodszymi ekonomistami: M. Gilbertem i R. Nathanem dostał możliwość sprawdzenia swoich teorii. Zrobił to w rekordowym czasie jednego roku (Carson, 1975, s. 153-181). Końcowy raport został przekazany do Senatu w dniu 4 stycznia 1934 roku i opublikowany jako dokument Senatu (United States. Bureau of Foreign and Domestic Commerce, 1934).

Istotą pomysłu Kuznetza było opracowanie kilku zagregowanych miar, za pomocą których można skondensować produkcję osób, przedsiębiorstw i rządu w jedną liczbę, która rośnie w dobrych, a spada w złych czasach. Idea ta zainteresowała amerykańskich urzędników rządowych i skłoniła NBER do organizacji corocznych konferencji, zacieśniających współpracę pomiędzy naukowcami a rządem. Pierwsza konferencja poświęcona badaniom dochodu i bogactwa odbyła się w 1936 roku pod przewodnictwem S. Kuznetza i M. Friedmana. Uczestniczyli w niej ekonomiści wiodących uniwersytetów USA, urzędnicy najważniejszych instytucji w państwie, prawnicy, politycy, a także przedstawiciele kluczowych grup interesu z sektora przemysłowego. Podczas konferencji skoncentrowano się nie tylko na bieżącym stanie badań nad dochodem narodowym, ale także na kwestiach koncepcyjnych i metodologicznych, szczególnie w kontekście projektowania i realizacji polityki makroekonomicznej. Przez kolejne 3 lata w trakcie konferencji toczyły się pomiędzy uczestnikami spory, np. o wycenę usług rządu czy wykluczanie strat i zysków kapitałowych z końcowych obliczeń. W 1940 roku została ona zamknięta dla szerokiego grona zainteresowanych prowadzonymi tam dyskusjami. Wtedy stało się jasne, że przedmiotem dyskusji nie była już sama koncepcja dochodu narodowego i jego pomiaru, ale implementacja tej koncepcji tak, aby sprzyjała ona Stanom Zjednoczonym w obliczu trwającej wojny światowej. Opisane tu prace NBER silnie wpłynęły na drugą fazę New Deal w USA i umocniły w środowiskach akademickich, a także wśród polityków, idee polityki keynesowskiej. Istotą tej polityki było stymulowanie wyników gospodarczych przepływami finansowymi od rządu do społeczeństwa i na odwrót. Struktura rachunków dochodu narodowego była więc idealnym narzędziem, pozwalającym na kontrolowanie skuteczności tej polityki. Sojusz tych dwóch idei wzmocnił się w czasie II wojny światowej (Fioramonti, 2013, s. 23-28).

W 1942 roku Kuznets przeniósł się do Komitetu Planowania Produkcji Wojennej, na czele którego stał jego dawny student i współpracownik – R. Nathan. Wykorzystali oni swoje narzędzia do ustalenia zdolności produkcyjnej gospodarki i jej niewykorzystanych zdolności, które można było przesunąć do realizacji projektu zbrojeniowego. Ich narzędzia obliczeniowe wsparły zdolność wojenną gospodarki poprzez optymalizację produkcji wojskowej i konsumpcji cywilnej. To m.in. szacunki tego zespołu zdecydowały o tym, że USA unikały bezpośredniego zaangażowania sił zbrojnych w wojnę w Europie do końca 1943 roku. Dopiero gdy w 1944 roku konsumpcja w USA była na wysokim poziomie, mogły one sobie pozwolić na prowadzenie wojny na dwóch frontach – w Europie i na Pacyfiku (Ibidem, s. 29-31). Dla obywateli USA rachunki dochodu narodowego okazały się nie mniej ważnym czynnikiem zwycięstwa niż Projekt Manhatan, ponieważ pozwoliły zlokalizować niewykorzystane moce produkcyjne i przekroczyć spodziewane poziomy produkcji (Cobb, Halstead, Rowe, 1995, s. 63).

Wielki Kryzys i II wojna światowa stworzyły warunki do wypracowania przez rząd USA skutecznego narzędzia sterowania gospodarką. Z tego też powodu w latach 50. XX wieku stało się ono dominującym stymulatorem wyników gospodarczych kraju na całym Zachodzie. Drugim, po Stanach Zjednoczonych, państwem, które opublikowało statystykę dochodu narodowego była Wielka Brytania. Jej autorem był R. Stone. Również w tym przypadku powodem, dla którego opracowano te metody, była chęć sprawowania kontroli nad zasobami, ich efektywne wykorzystanie w czasie wojny i odbudowa zniszczeń wojennych. Do pomysłu ujednoczenia rachunków narodowych powrócono zaraz po wojnie. W grudniu 1945 roku pod kierownictwem R. Stone'a obradował w tej sprawie Komitet, a owocem tych dyskusji był raport pt. *Definition and measurement of the national income and related totals*, który w 1947 roku przygotował R. Stone dla Podkomisji ds. Statystyk Narodowych Komisji Ekspertów Statystycznych Ligi Narodów. Podkreślono w nim potrzebę prowadzenia rachunków narodowych, którą zgłaszać mieli zarówno politycy, jak też ludzie biznesu. W konsekwencji tego, Stone został poproszony przez Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC, późniejsze OECD) o opracowanie systemu rachunków narodowych. System ten miał być wykorzystywany przez kraje członkowskie OEEC do monitorowania powojennej odbudowy na mocy Planu Marshalla. Praca Stone'a pt. *A Standardised System of National Accounts*, opublikowana przez OEEC w 1952 roku, to pierwszy międzynarodowy system rachunków narodowych. Rok później ONZ wydała poprawioną wersję systemu OEEC jako *A System of National Accounts and Supporting Tables* i to opracowanie jest określane jako SNA 1953 (Migula i in., 2015, s. 35).

Ten krótki rys historyczny nie ma na celu prezentacji wyczerpującego studium ewolucji systemu rachunków narodowych, a ukazanie warunków, w jakich ten system, a dokładnie miernik PKB, powstawał. Pozwala to na stwierdzenie, że od samego początku miernik ten, początkowo jako Produkt Narodowy Brutto (PNB), a potem PKB, był narzędziem potrzebnym do prowadzenia polityki gospodarczej. Był więc i nadal jest narzędziem politycznym. Jego struktura nie tylko nakreśliła ramy tego, co zwykle się nazywa gospodarką, ale także porozkładała akcenty na to, co ma w tej gospodarce być przedmiotem oddziaływania ze strony państwa i przez co państwo może tę gospodarkę zwiększać. Jak celnie zauważyła D. Coyle, decyzja o tym, że wydatki państwa będą podnosić statystykę wzrostu gospodarczego, bez względu na to, czy poprawia to sytuację obywateli czy nie, była punktem zwrotnym w historii pomiarów dochodu narodowego. Przez dwa stulecia koncepcja gospodarki obejmowała tylko sektor prywatny, rząd zaś odgrywał niewielką rolę w życiu gospodarczym (Coyle, 2018, s. 16-17). PKB w pewnym sensie uczynił z rządu kluczowego gracza w gospodarce. Stosowną do tego narrację przygotowała praca J.M. Keynesa pt. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, w której „sercem (...) jest teoria zależności między różnymi zmiennymi ekonomicznymi, wśród nich, oprócz dochodu narodowego, indywidualną konsumpcją, inwestycjami i zatrudnieniem, stopami procentowymi oraz poziomem wydatków rządowych. Teoria ta opisywała związki między narzędziami, które miał do dyspozycji rząd, a rozmiarem gospodarki” (Ibidem, s. 19). Ten tandem do dziś stanowi główną oś makroekonomii.

PKB nie tylko dał rządowi w swojej koncepcji nadrzędne miejsce w gospodarce, ale również jeszcze większą władzę. Jak zauważył historyk, znawca problematyki miar i wag, W. Kula (2004, s. 24, 27, 31):

dyspozycja miarami jest atrybutem władzy we wszystkich wyżej zorganizowanych społeczeństwach. Atrybutem władzy jest nadawanie mocy obowiązującym miarom i przechowywanie wzorców, nieraz posiadających charakter sakralny [...] własna miara, podobnie jak własna moneta, jest zewnętrznym, powszechnie widocznym symbolem wolności w ogóle [...] gdy państwo znów staje się silne, to stara się jak za Karola Wielkiego, zmonopolizować w swych rękach uprawnienia metrologiczne, jako jeden z zasadniczych atrybutów suwerennej władzy.

W podobnym tonie wypowiedział się socjolog Z. Baumann, wskazując, że obok ujednolicenia miar i wag w celu sprawowania skutecznej władzy również:

czytelność przestrzeni i jej przejrzystość stały się jedną z głównych stawek w walce nowoczesnego państwa o suwerenność władzy [...] zatem jednym z decydujących aspektów procesu unowocześniania była długotrwała wojna toczona w imię reorganizacji przestrzeni. Stawką najważniejszej bitwy w czasie tej wojny było prawo do sprawowania kontroli na urzędem kartograficznym. Celem wojny o przestrzeń [...] było podporządkowanie przestrzeni społecznej jednej, i tylko jednej, oficjalnie zatwierdzonej, stworzonej pod patronatem państwa mapie (2000, s. 39).

PKB dało rządowi możliwość nie tylko uporządkowania chaosu informacyjnego na temat produkcji odbywającej się na terytorium rządzonego państwa, pozwoliło skutecznie zarządzać strukturą i wielkością produkcji, lecz również nakreśliło mapę – ramy myślenia o gospodarce. Unifikacja sposobu liczenia PKB w celach porównawczych pokazuje, że istotna część władzy została przekazana instytucjom ponadpaństwowym. Jest to jednak logiczna konsekwencja rozszerzania się rynków daleko poza granice państw. Jak zauważył wspomniany wcześniej W. Kula: „unifikacja miar jest procesem historycznym, paralelnym do rozszerzania się rynku – to rzecz oczywista” (2004, s. 159).

Miernik PKB stał się z pozycji sprawowania władzy ważny, gdyż został punktem odniesienia przy ocenie jej działań. W stosunku do niego ocenia się zarówno wewnątrz kraju, jak i na arenie międzynarodowej szereg innych wielkości, np. dług publiczny, deficyt budżetowy, wydatki na B+R, wsparcie dla Ukrainy itd. Oceny te rzutują zaś na społeczne oceny polityków i ich działań. Sprawia to, że gospodarki są „pkb-centriczne”, zaś sam miernik z narzędzia staje się celem samym w sobie, a dokładnie celem staje się jego coroczny wzrost. Idea wzrostu, tutaj wzrostu gospodarczego, jest emanacją idei postępu. Istotą tej drugiej jest przekonanie, że możliwa jest jakaś radykalna, zasadnicza, mogąca zachodzić stopniowo, zmiana sytuacji człowieka w świecie. Idea ta nie dotyczy pojedynczego człowieka, ale ludzkości. Postęp jest rozwojem ludzkości i polega na wyzwoleniu jej spod przymusu natury, która ją otacza, ale też tej, którą jest sam człowiek, a także na wyzwoleniu ludzkości spod przymusu społeczeństwa (Krasnodębski, 2009, s. 19). Idea postępu bazuje na wierze w to, że skoro dało się uchwycić naukowo porządek w przyrodzie, to taki sam porządek można odkryć w historii. Znajomość praw rządzących przyrodą i historią daje przekonanie o sprawowaniu kontroli nad nimi, tzn. o możliwości zarządzania nimi według własnych planów. Dzięki tej kontroli, człowiek nie tylko uwalnia się od chaosu i cierpienia, ale także staje się coraz bardziej

świadom siebie, staje się bardziej odpowiedzialny za to, co robi, to zaś promieniuje dalej na poprawę organizacji życia społecznego. Jak celnie zauważył T. Sedláček (2015, s. 243-244):

koncepcja wzrostu posiada moc sprawowania nad nami kontroli i w pewien sposób robi z nas niewolników [...] Rynkom, państwem, nauce, a czasami wszystkim im naraz zależy aby zapewnić postęp, czyli wzrost, jakby rozwój gospodarczy miał nas przybliżyć do nieba na ziemi. Każde wyhamowanie PKB oddala nas od tego celu i uchodzi za zło.

Podsumowując, PKB został skonstruowany jako narzędzie do realizacji konkretnych celów politycznych. Jednak jego struktura wyznaczyła nie tylko ramy gospodarki, ale wraz z keynesowską teorią niestabilnej gospodarki, którą zrównoważyć może swoimi działaniami rząd, dała temu ostatniemu kontrolę nad gospodarką. Od tego momentu wzrost gospodarki, mierzony wzrostem PKB, a także korygowanie sił wytrącających gospodarkę ze ścieżki wzrostu stało się celem samym w sobie niesionym na sztandarach każdego rządu. Rzeczywistość, która wydawała się być usidlona i kontrolowana przez te teoretyczne konstrukty, zaczęła się jednak z czasem tym konstruktem wymykać. Jak bowiem słusznie zauważyła, pisząc o bezradnych wobec kryzysu z 2008 roku teoriach ekonomicznych, G. Żurkowska: „nieurobione realne ustawicznie wdziera się w głąb naszych konstrukcji teoretycznych, żeby w którymś momencie upomnieć się o swoje prawa. Tylko dlatego pewne gry językowe w końcu się zużywają. W jaki inny sposób można byłoby wytłumaczyć, że stają się one w pewnym momencie zawodne?” (2009, s. 113). Świadomość nietransparentności realnego stała się więc z czasem przyczyną krytyki całego porządku ukonstytuowanego przez miernik PKB.

2. Drogi i bezdroża krytyki PKB

PKB jest miernikiem, który został uszyty, używając terminologii krawieckiej, na miarę swoich czasów oraz ówczesnych problemów. Gospodarka, na którą był on szyty, z czasem zmieniła się – rozrosła, zróżnicowała, skomplikowała, a ludzie ją tworzący stali się bardziej świadomi konsekwencji swoich działań, niekoniecznie pozytywnych. Nieadekwatny do zmian miernik stał się więc przedmiotem krytyki. Szczególnie nasiliła się ona po kryzysie finansowym w 2008 roku. Stwierdzono bowiem, że nadmierne przywiązanie polityków do tego miernika nie pozwoliło przewidzieć nadejścia kryzysu ani ocenić jego skutków społeczno-gospodarczych.

Obszerną analizę ograniczeń PKB, która w ostatnim czasie zdobyła wiele rozgłosu, przygotowała Komisja ds. Pomiaru Wydajności Gospodarczej i Postępu Społecznego, powołana przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, na czele której stanęli trzej ekonomiści: J.E. Stiglitz, A. Sen i J.P. Fitoussi (2013). Również OECD opublikowała raport podsumowujący pracę Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego pod przewodnictwem tych samych trzech ekonomistów, który uzupełnił i rozbudował analizy oraz rekomendacje wspomnianej wcześniej Komisji (2019). Trzeba tu zaznaczyć, że PKB negatywnie oceniany jest nie tylko przez ekonomistów (Bauman, 2004).

Krytycy idą dwoma ścieżkami. Pierwsza prowadzi przez te aspekty ludzkiego życia, które nie mieszczą się w logice PKB, a spełniają kryteria przedmiotu pomiaru. Druga zaś widzi w te aspekty życia ludzkiego, które daleko wykraczają poza logikę PKB i do których miernik ten nie ma zastosowania. Taka krytyka wydaje się prowadzić na bezdroża.

Jednym z podstawowych zarzutów kierowanych pod adresem PKB jest to, że nie uwzględnia on transakcji pozarynkowych. Fenomen pieniądza polega na tym, że za pomocą cen w nim wyrażonych sprowadza się wyceniane w ten sposób towary i usługi do wspólnego mianownika. Dzięki temu można dokonywać kalkulacji ekonomicznych, w tym sumowania wielkości różnych od siebie i nie pozostających w żadnej relacji technologicznej bądź funkcyjnej. Wykorzystując strukturę cen, kształtującą się w ramach rynku, PKB mierzy wyłącznie produkcję rynkową. To, co nie zostało wycenione w ramach mechanizmu rynkowego, nie ma swojego odzwierciedlenia w mierniku aktywności gospodarczej. Są to więc wszelkie prace domowe (np. skonstruowanie huśtawki do ogrodu, samodzielna naprawa samochodu, przygotowanie obiadu przez rodzinę itp.), usługi wzajemne (np. skoszenie trawnika sąsiadowi, przenocowanie w prywatnym domu pielgrzymów, pomoc koledze w przygotowaniu terrarium itp.) i wolontariat (np. pomoc przy wydawaniu posiłków bezdomnym, pomoc w nauce słabszej młodzieży, udział w akcji czyszczenia lasu ze śmieci itp.). Nietrudno dostrzec, że obok korzyści materialnych, działania te generują korzyści społeczne w postaci budowania i rozwijania życzliwych relacji międzyludzkich, często w ekonomii i socjologii określanych jako kapitał społeczny.

Ze względu na swoją prostotę, wyrażającą się w sumowaniu wydatków pieniężnych na dobra finalne, w PKB nie uwzględnia się szeregu usług oferowanych przez platformy wielostronne, jak np. Facebook czy też Google. Cyfryzacja znacznej części gospodarki usprawniła proces zdobywania, gromadzenia, segregowania, przesyłania, tworzenia i transformacji informacji. Cyfrowa część gospodarki ma postać tzw. sieci wartości, czyli systemu połączonych ze sobą wielu łańcuchów wartości, które wspólnie tworzą sieć aktywów i usług. Każdy z tych elementów stanowi w sieci węzeł. Różne układy tych węzłów wyznaczają różne drogi przepływu informacji, a tym samym treści i usług, do użytkowników końcowych. Co więcej, w trakcie przesyłania treści i usług przedsiębiorstwa łączą własne aktywa z aktywami innych, tworząc nowe usługi wewnątrz sieci wartości (European Parliament, 2015, s. 22). Niektóre z kluczowych aktywów mają postać platform. Są one techniczną podstawą do agregowania i dostarczania usług lub treści oraz pośredniczą między ich dostawcami a odbiorcami. Celem ich usług jest z jednej strony przyciągnięcie uwagi za pomocą usługi komunikacyjnej bądź też treści, a z drugiej udostępnienie dostępu do tej uwagi zainteresowanym podmiotom. Trzeba jednak zauważyć, że pojęcie „treść” jest tu bardzo szeroko rozumiane. Dzięki temu powstał nowy rodzaj działalności gospodarczej, jakim jest broker uwagi. Broker uwagi łączy kupujących oraz sprzedających z różnych rynków i umożliwia im dokonanie transakcji (Rochet, Tirole, 2006, s. 5). Bierze on udział w dwóch różnych transakcjach niemal jednocześnie: transakcji, w której podmioty posługują się pieniądzem, a także transakcji, w której dochodzi do wymiany barterowej: uwaga za usługę komunikacyjną lub za udostępnioną treść. Broker odsprzedaje zgromadzoną uwagę w postaci dostępu do niej. Robi to najczęściej w taki sposób, że dopasowuje udostępniany strumień uwagi do potrzeb podmiotów zainteresowanych. Tego typu transakcje barterowe nie mają swojego odzwierciedlenia w PKB. Podobnie jest z całym szeregiem usług świadczonych sobie

nawzajem, określanym terminem „gospodarka współdzielenia” (*sharing economy*). Jest to model ekonomiczny, w którym jednostki mają możliwość wypożyczenia lub wynajęcia dóbr od innych jednostek. Chociaż zjawisko to od zawsze występowało w stosunkach międzyludzkich (szczególnie sąsiedzkich), rozwinęło się na niespotykaną dotąd skalę dzięki Internetowi.

Do PKB nie wlicza się są też prace wykonywanej „na czarno”, czyli bez formalnej umowy, która rodziłaby po obu stronach zobowiązania wobec państwa. Klasycznym przykładem takich prac w Polsce są usługi budowlane lub wykończeniowe, które często, w relacjach z gospodarstwami domowymi, wykonywane są bez umowy formalnej, która zdecydowanie podniosłaby koszty jej wykonania i wymusiła ponoszenie przez wykonawcę odpowiedzialności za błędy. Z tego samego powodu do PKB nie powinno się wliczać transakcji, których przedmiotem są towary i usługi zakazane prawnie. Ale wyjątek od tej reguły poczyniła Unia Europejska w związku z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 roku, zgodnie z którym od września 2014 roku kraje członkowskie UE, a zatem i Polska, wzorem innych krajów i stosownie do standardów SNA 2008, muszą wliczać do swojego PKB – w szerszym zakresie niż dotychczas – działalność nielegalną, w tym m.in. handel narkotykami oraz przemyt. W rachunkach narodowych, co do zasady, jest też uwzględniana prostytutka. Tego typu modyfikacje, jak słusznie zauważyła E. Mączyńska, „nie tylko nie są postrzegane jako niezbędne doskonalenie metodyki pomiaru i doskonalenie statystyki, lecz przeciwnie, rodzą podejrzenia manipulacji statystycznych w tym manipulacji podporządkowanych interesom politycznym” (2019, s. 66).

Jeszcze innym problemem PKB jest adekwatna wycena usług świadczonych, ogólnie mówiąc, przez rząd. Usługi medyczne, straży pożarnej, policji czy też kadry akademickiej itd. nie są wyceniane w ramach rynku. Na ile więc ustalone arbitralnie ceny tych usług oddają realną wartość, jaką one mają dla społeczeństwa? Odrębną kwestią jest to, czy w ogóle tego typu usługi powinny być wliczane do PKB.

Konstrukcja miernika aktywności gospodarczej jest także „ślepa” na jakość towarów oraz usług i jej zmianę. Jest to pokłosie wyrażania ich cen w pieniądzu. Ta sama ilość pieniędzy wydana na papierosy i laptopa z punktu widzenia PKB ma takie samo znaczenie, podobnie jak wydanie tej samej kwoty na laptop starej i nowej generacji.

Istotną wadą PKB jest traktowanie wydatków, które stanowią koszt wytworzenia towarów i usług jako sum pieniędzy zwiększających wielkość tego miernika oraz nieuwzględnianie w tym mierniku wydatków, które powinny być poniesione z tytułu wyrządzonych szkód (negatywnych efektów zewnętrznych). Przykładem takich kosztów mogą być: wydatki na odtworzenie zniszczonego produkcją ekosystemu, wydatki na dodatkowe usługi policji, sędziów, pracowników więziennictwa wynikające ze wzrostu przestępczości, wydatki na surowce, których odtworzenie nie jest możliwe w perspektywie nawet stuleci, czy wydatki, które powinny być poniesione na pokrycie strat wynikających np. z lokalizacji w pobliżu domów prywatnych lotniska.

Wymienione powyżej wady miernika aktywności gospodarczej kraju są uzasadnionym przedmiotem krytyki, gdyż wynikają z szeregu konwencji przyjętych w nim przez polityków, ekonomistów i statystyków ze względu na konkretne ich cele. Jak zauważył B. Christopher: „Ponieważ rachunki narodowe dają miarę produkcji gospodarczej, a zwłaszcza dlatego, że pozwalają nadać wartość liczbową produkcji różnych branż lub sektorów i je porównać (...) stały się idealnym sposobem na ciągłe

podporządkowywanie wszystkich naszych obsesji” (2013, s. 13). Arbitralnie wyznaczona granica między tym, co jest działalnością produkcyjną, a co nieprodukcyjną nie tylko zakłóca pomiar, ale generuje też wątpliwej jakości, gdyż wybrakowane, informacje, w oparciu o które prowadzona jest następnie polityka państwa.

Źródłem innego kierunku krytyki jest teza, że PKB jest miernikiem dobrobytu państwa. Oś tej krytyki stanowią argumenty za tym, że miernik nie uwzględnia istotnych wielkości charakteryzujących dobrobyt, takich jak np.: długość życia, jakość zdrowia, możliwość samorealizacji, skala nierówności społecznych lub też zanieczyszczenia środowiska. Zasygnalizowana tu wcześniej teza, że ten rodzaj krytyki prowadzi na bezdroża wynika stąd, że miernik aktywności gospodarczej z założenia skonstruowany został tak, aby wspierać wzrost produkcji i konsumpcji. Trzeba bowiem pamiętać, że już sam R. Kuznets, pracując nad koncepcją tego miernika, twierdził, iż: „bardzo przydatne byłyby szacunki dochodu narodowego, które usunęłyby z łącznej sumy elementy przedstawiające szkodę, a nie korzyści z perspektywy filozofii społecznej bardziej oświeconej niż ta, która kieruje społeczeństwem zachłannym” (Mitra-Kahn, 2011, s. 239-240). Ten pomysł z punktu widzenia polityki nigdy nie był dobry, a tym bardziej nie pasował do czasu kryzysu i wojny. Nie tylko więc świadomie postawiono na miernik produkcji i konsumpcji, ale jeszcze dodatkowo ukonstytuowano znaczącą rolę rządu w gospodarce przez wkomponowanie wydatków rządowych w inżynierię tego miernika tak, że podnoszą one jego wielkość. Był to, jak słusznie zauważyła D. Coyle, punkt zwrotny w historii pomiarów i w sposobie myślenia o gospodarce (2018, s. 16). Dobrobyt nigdy więc nie był przedmiotem pomiaru przez PKB, dlatego wszelka krytyka w tym zakresie wydaje się przypominać krytykę konia za to, że nie jest żyrafą.

Trzeba jednak zatrzymać się chwilę nad wyrosłym z krytyki PKB dążeniem do poszukiwania nowych miar zjawisk społeczno-gospodarczych, które mówiłyby coś więcej o rozwoju kraju. Ich poszukiwanie wynika z obserwacji zjawisk, które przeczą optymizmowi płynącemu z rosnącego PKB, a chodzi tu o: ocieplenie klimatu, wyczerpywanie się zasobów naturalnych, głód, nędzę czy pogłębiające się nierówności społeczne. Do poszukiwań lepszych miar zachęcają m.in. autorzy wspomnianych raportów, sugerując jednocześnie zmianę przedmiotu pomiaru z produkcji gospodarczej na ludzki dobrobyt (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2013, s. 8-11). Poszukiwania te trwają. Jak zauważył Ł. Żołądek (2019, s. 3):

Instytucje międzynarodowe, organizacje pozarządowe i naukowcy poszukują sposobów pomiaru rozwoju pozwalających uwzględnić czynniki pomijane we wskaźniku PKB. Twórcy nowych wskaźników stawiają sobie różne cele – niektórzy starają się przekrojowo objąć sytuację społeczno-gospodarczą, inni mierzą wybrane zagadnienia, niektórzy kładą nacisk na czynniki społeczne (np. zdrowie), inni – na kwestie ekologiczne (tzw. zielony PKB, miernik odejmujący od wartości PKB koszty zmian klimatycznych, zużycia zasobów naturalnych, utraty bioróżnorodności). Łączy je natomiast przedmiot zainteresowania – dobrostan.

Owoce tych poszukiwań są takie wskaźniki, jak: Wskaźnik dobrego życia (*Better Life Index*), Wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index*, HDI), Wskaźnik kapitału ludzkiego (*Human Capital Index*), Wskaźnik szczęśliwej planety (*Happy Planet Index*), Światowy wskaźnik szczęścia (*World Happiness Report*), Indeks odpowiedzialnego rozwoju. Każdy z tych wskaźników poddawany jest krytyce, lecz jednocześnie każdy

wskazuje na inny aspekt, uzupełniając tym samym niepełny obraz rzeczywistości ukryty za miernikiem PKB. Żaden jednak nie znajduje takiego zainteresowania na arenie międzynarodowej, aby wokół niego zogniskować politykę krajową, jak to było z PKB po II wojnie światowej. Logika wzrostu gospodarczego, mierzonego produkcją, jest silniejsza od dyskursu o kosztach tego wzrostu.

Ciekawym przedsięwzięciem w zakresie odchodzenia od logiki PKB jest realizacja filozofii Szczęścia Narodowego Brutto w Buthanie. Czwarty król Bhutanu w 1972 roku zainicjował zasadę Szczęścia Narodowego Brutto (*Gross National Happiness, GNH*), ogłaszając w mediach, że PKB niekoniecznie jest najważniejszym czynnikiem wskazującym na rozwój jego kraju. Bhutan oficjalnie „odrzucił PKB jako jedyny miarodajny sposób oceniania postępów gospodarczych kraju i przyjął GNH, który mierzy dobrobyt kraju przez zasady brutto, szczęście krajowe oparte na społecznym, fizycznym, duchowym, ekologicznym zdrowiu nie tylko obywateli, ale także środowiska naturalnego” (Sikora, 214, s. 66). Indeks GNH obejmuje zarówno tradycyjne obszary społeczno-ekonomiczne, takie jak poziom życia, zdrowie i edukacja, jak również mniej tradycyjne aspekty kultury oraz dobrostanu psychicznego. Jest to więc holistyczne odzwierciedlenie ogólnego dobrobytu populacji Bhutanu, a nie subiektywna ocena psychologiczna samego „szczęścia”. Jest on jednolicebowym indeksem, opracowanym na podstawie 33 wskaźników, podzielonych na dziewięć dziedzin: dobre samopoczucie pod względem psychologicznym, wykorzystanie czasu, witalność społeczności, kultura, zdrowie, edukacja, zróżnicowanie środowiska naturalnego, poziom życia, rząd. Na jego podstawie identyfikuje się cztery grupy ludzi: nieszczęśliwych, wąsko szczęśliwych, bardzo szczęśliwych i głęboko szczęśliwych. Analiza tych danych bada szczęście, którym ludzie już się cieszą, a następnie skupia się na tym, jak polityka może zwiększyć szczęście i wystarczalność wśród nieszczęśliwych oraz mało szczęśliwych ludzi. Skuteczność realizacji tej filozofii jest przedmiotem licznych badań naukowych, ale i krytyki. W 2011 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Rezolucję 65/309 *Szczęście: w kierunku holistycznej definicji rozwoju* (OECD, 2011), w której wzywa się kraje członkowskie do mierzenia szczęścia swoich obywateli i wykorzystywania danych do kierowania polityką publiczną. Dnia 2 kwietnia 2012 roku odbyło się pierwsze spotkanie na wysokim szczeblu ONZ, zatytułowane *Dobrobyt i szczęście: zdefiniowanie nowego paradygmatu ekonomicznego*, któremu przewodniczyli: sekretarz generalny ONZ Ban Ki-moon i premier Bhutanu Jigmi Thinley. Od tego czasu rok rocznie publikowany jest Światowy Raport Szczęścia. Z kolei dzień 20 marca został przez ONZ ogłoszony Międzynarodowym Dniem Szczęścia, a ma on na celu zwrócenie uwagi państw członkowskich na potrzebę opracowania nowych mechanizmów, środków i polityk społecznych, które umożliwią prowadzenie pomyślnego życia i osiągnięcie dobrobytu przez obywateli.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, kiedy zaczęła się krytyka PKB, idąca w kierunku poszukiwań lepszych miar dobrobytu. Być może, gdyż tego jednoznacznie nie da się stwierdzić, warunki ku temu stworzyła realizacja koncepcji *sustainable development*. Pojęcie to jest tłumaczone jako ekorozwój, rozwój zrównoważony, rozwój trwały, rozwój trwały i zrównoważony lub rozwój sustensywny. Tu użyte zostanie tłumaczenie rozwój zrównoważony. Idea ta zrodziła się w latach 70. i 80. XX wieku, kiedy dostrzeżono, że ludzkość stwarza zagrożenie dla podstaw własnego życia przez nadmierną eksploatację zasobów naturalnych. Kolejnym krokiem była pierwsza konferencja Narodów

Zjednoczonych, poświęcona sprawom środowiska, która odbyła się w Sztokholmie w 1972 roku. To wydarzenie, jak też liczne publikacje z tamtego okresu, wywołały w kręgach specjalistów dyskusje, czy rzeczywiście ówczesny sposób gospodarowania doprowadzi do wyczerpania naturalnych podstaw ludzkiego życia. Dyskusje te doprowadziły do tego, że w 1992 roku na konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro uzgodniono nowe wytyczne rozwoju, które określono jako *sustainable development*. Pojęcie to wywołało kontrowersje: pierwsza dotyczyła definicji, druga zakresu prowadzonej polityki, a trzecia wartościowania i hierarchii celów (Rogall, 2010, s. 39-44). Nie wchodząc jednak w szczegóły tych sporów, przez zrównoważony rozwój należy rozumieć „rozwój zaspokajający potrzeby teraźniejszości bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb” (Hauff, 1987, s. 46), a także „rozwój, który zmierza do zapewnienia wszystkim żyjącym dzisiaj ludziom i przyszłym pokoleniom dostatecznie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych w granicach naturalnej wytrzymałości Ziemi, stosując zasadę sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej” (Rogall, 2000, s. 100). Tak więc cele tego rozwoju rozpatrywane są w trzech wymiarach: ekologicznym, ekonomicznym oraz społeczno-kulturowym, a żaden z nich nie jest ważniejszy od pozostałych. Z tego też względu wszelkie działania w tym zakresie powinny uwzględniać wszystkie trzy wymiary.

Owoce konferencji w Rio było przyjęcie dokumentu programowego *Agenda 21*, który przedstawiał sposób opracowania oraz wdrażania programów zrównoważonego rozwoju w życie lokalne. Kolejną emanacją tej idei jest aktualny dokument programowy *Agenda 2030. Strategia rozwoju świata do 2030 roku*. Zawiera ona aż 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju i została przyjęta w 2015 roku, gdy wszystkie 193 państwa członkowskie ONZ jednogłośnie przyjęły rezolucję *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*. Zawarte w tej Agendzie Cele podzielić można na 5 obszarów. To tzw. 5xP: ludzie (ang. *people*), planeta (ang. *planet*), dobrobyt (ang. *prosperity*), pokój (ang. *peace*), partnerstwo (ang. *partnership*). Dla każdego Celu rozpisano konkretne zadania do osiągnięcia do 2030 roku – łącznie jest to 169 zadań. Do każdego z zadań Agendy przyporządkowano wskaźniki mierzące postępy ich realizacji – razem 231 wskaźników. Za ich raportowanie odpowiadają poszczególne rządy. Wymienione tu dokumenty programowe narzuciły naukowcom, mediom oraz politykom narrację poprzez zestaw terminów i problemów, które nie tylko zdominowały codzienny język ludzi, ale też stały się przez to źródłem zmiany myślenia i działania. Prawdopodobnie na tej fali wypłynął też problem PKB jako nieadekwatnego miernika dobrobytu.

Przedstawione tu różne próby wychodzenia poza PKB mają trzy wspólne cechy. Po pierwsze, są narracjami z pozycji makro. Ich opowieść o różnych aspektach życia ludzi, używając słów M. Yunusa, jest „spojrzeniem z lotu ptaka” (2012, s. 18). Po drugie, szukają swojej formy w licznych miernikach i wskaźnikach. Ich opowieść musi być kwantyfikowalna, tak jakby od tego zależała jej prawdziwość i skuteczność. Po trzecie, każda z tych kwantyfikowalnych narracji wzbudza krytykę i nie znajduje powszechnego uznania. Staje się ona tym samym kolejną inicjatywą, skupiającą wokół siebie garstkę zainteresowanych bez realnego wpływu na rzeczywistość. Powstaje więc pytanie, czy jest sens w ogóle szukać kolejnych miar mających zastąpić PKB? Czy nie jest może tak, że te nowe teoretyczne siatki, które próbuje się narzucić na rzeczywistość są, tak

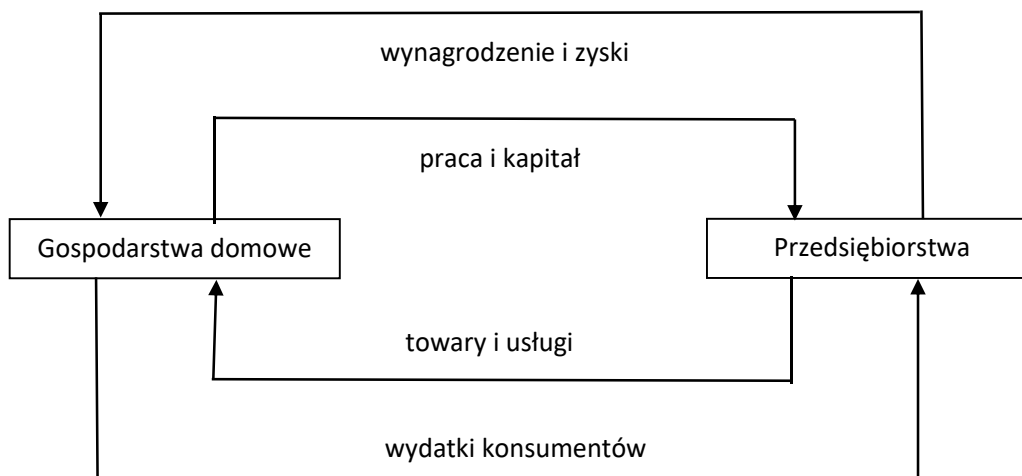
jak „pkbowska” siatka, za krótkie dla „nieurobionego realnego”? Czy nie są one po prostu za słabe, bo nie utkane z żadnych wartości? Czy problem rzeczywiście tkwi w pomiarach, czy też może w ideach, które w tych miarach są zakodowane?

3. Personalistyczna wizja zmian

A gdyby w sporze o PKB zmienić diametralnie podejście i zamiast „spojrzenia z lotu ptaka” przyjąć „spojrzenie z perspektywy robaka” (Yunus, 2012, s. 18), tzn. wrócić do tego, co pierwsze, fundamentalne, czyli do człowieka i jego egzystencji? Wielkie projekty absolutnych zmian wyrażone w wielkich liczbach trącą bowiem nie tylko ideologią oraz pychą, ale też naiwnością. Ich realizacja bardzo często oznacza ograniczenia w egzystencji człowieka. Wprowadzane odgórnie zmiany nie są efektem zmian, które dojrzały w człowieku, ale jako restrykcje wymuszają w nim zmiany, których on nie rozumie i nie chce. Antidotum powinny być zmiany, które ludzie wprowadzają, ponieważ tego sami chcą, gdyż do tego dojrzeli. I nawet nie dlatego, że to im się opłaca w sensie finansowym, lecz z tej przyczyny, że te zmiany są dobre. Zasadnicze pytanie brzmi, czy da się zmienić obraz gospodarki w umysłach jej uczestników ze ściśle określonego schematu, w którym rządzą ekonomiczne pseudo-prawa, na bliżej nieokreśloną, otwartą, dynamiczną strukturę, w której nie jest ważny jakiś mierzalny cel, ale to, że stwarza ona możliwości rozwoju tych, których relacje ją tworzą.

Efektywne wykorzystanie miernika aktywności gospodarczej w czasie Wielkiego Kryzysu i II wojny światowej, wsparte teoretyczną narracją prac Keynesa, doprowadziło nie tylko do jego powszechnego wykorzystania, ale zrodziło także obsesję wzrostu gospodarczego dla samego wzrostu. Kolejne pokolenia ekonomistów, polityków, biznesmenów oraz konsumentów zostały przysposobione, w bezkrytycznym procesie kształcenia na kursach makroekonomii, do działania w gospodarce, której schemat i mechanizm został zaprogramowany na niekończący się wzrost. Schemat i opis tego mechanizmu trafił do sal wykładowych za sprawą podręcznika P. Samuelsona, który na wzór średniowiecznego mnicha ewangelizującego niepiśmiennych, posłużył się schematami oraz wykresami, odsuwając na bok matematyczne równania. Miał bowiem świadomość, że to, co trafi do „czystych kart” umysłów początkujących adeptów ekonomii nakreśli trwały kontekst ich myślenia oraz działania (Samuelson, 1990, s. IX)¹. Skonstruowana wówczas za pomocą pisma obrazkowego opowieść – patrz rysunek 1 – do dziś kształtuje myślenie luminarzy polityki, nauki, mediów, ale i zwykłych ludzi, którzy często nieświadomie przyjmują ten sposób myślenia jako tak oczywisty, że niekwestionowalny. W mechanizmie tym brakuje jednak zasadniczego elementu – człowieka. To, co w tym mechanizmie nosi jakiś ludzki ślad, to ujednocicone postawy sprowadzone do zagregowanych wielkości.

¹ W przywołanym źródle P. Samuelson napisał następująco: „Pierwsze liźnięcie wiedzy cieszy się szczególnym przywilejem, bo jego wpływ utrwała się na tabula rasa początkującego studenta w chwili, gdy jest nań najbardziej podatny”.



Rysunek 1. Ruch okrężny w gospodarce.
Źródło: opracowanie własne.

Mechanizm, o którym tu mowa, przedstawia niekończący się proces produkcji i konsumpcji, wyrażający się w cyrkulacji czynników wytwórczych i towarów/usług oraz pieniądza między gospodarstwami domowymi i przedsiębiorstwami. Tym, co ten proces napędza, jest „twórcze niszczenie” (Schumpeter, 1995, s. 99). Sam autor tego wyrażenia wyjaśnił jednak, że nie chodzi tu o zwykłą dekonstrukcję rzeczy, czyli pozostawianie luki i zapychanie jej czymś nowym, ale o proces transformacji, czyli proces ciągłego przechodzenia z jednej formy do nowej z jednoczesnym unicestwianiem formy poprzedniej (Ibidem, s. 201). Twórcze niszczenie przyjmuje różne formy. Pierwsza to świadome określanie żywotności produktu, którego konsekwencją jest planowe postarzenie produktu. Druga to takie przekształcenie produktu, które powoduje niedosyt w użyciu produktu w wersji wcześniejszej i potrzebę/pragnienie jego wersji ulepszonej. Trzecia to tworzenie całkiem nowego produktu, którego użycie całkowicie wygasza potrzebę/pragnienie jego substytutów. W tej zawężonej perspektywie człowiek zostaje wtrącony między biegun produkcji i konsumpcji, uwikłany w bezkresny cykl tworzenia nowych rzeczy i relacji, których szybka „śmierć” wyznacza tempo postępu.

Próba przełamania tego schematu jest zaprezentowany przez K. Raworth Model Obwarzanka (2021). Model ten – przypominający pączka donata – jest graficzną prezentacją idei zrównoważonego rozwoju. Zakłada on, że rozwój gospodarczy musi mieć dwie granice: pierścień zewnętrzny (limit ekologiczny) i pierścień wewnętrzny (fundament społeczny). Jeszcze inną próbę przełamania dominującego schematu podjął antropolog J. Hickel (2021). W swojej książce pt. *Mniej znaczy lepiej* zaprezentował koncepcję dewzrostu lub postwzrostu, rozumianego jako planowe ograniczenie zużycia energii i surowców tak, aby ta, w sposób bezpieczny i sprawiedliwy społecznie, mogła powrócić do stanu naturalnej równowagi ze światem przyrody. Hickel podkreślił, że celem dewzrostu nie miałyby się stać proste zmniejszenie PKB, lecz strategicznie rozumiane uniezależnienie się od niego. Zasadniczym miernikiem stanu gospodarki dewzrostowej miałyby się natomiast stać ludzki dobrobyt mierzony indeksem lepszego życia oraz ekologiczna stabilność. Należy zwrócić uwagę, że obie te próby nadal są owocem „spojrzenia z lotu ptaka”, które roszczą sobie pretensje do możliwości oglądu całości obrazu gospodarki.

Proponowana tu zmiana „z perspektywy robaka”, nie ma charakteru negatywnego ani absolutyzującego. Nie chodzi w niej o odrzucenie PKB i zastąpienie go jakimś innym zestawem mierników. Jest to narzędzie polityczne i jako takie służy prowadzeniu polityki. Nie powinno to jednak być narzędzie służące ekonomistom-naukowcom do badania oraz myślenia o gospodarce. Raczej wraz z całą polityką rządu powinno być przedmiotem badania, a ekonomista nie powinien być ani jej sojusznikiem, ani też przeciwnikiem. Tego rodzaju narzędzie polityczne nie powinno mieć jednak charakteru propagandowego, ale realny. Oznacza to, że gdyby państwo potraktować jako podmiot tylko gospodarczy, miary, którymi powinno się ono posługiwać, powinny oddawać korzyść netto jego działań, czyli uwzględniać zarówno korzyści brutto, jak również wielowymiarowe koszty uzyskania tych korzyści. Tylko wtedy polityka miałaby realne miary. PKB nie do tego jednak został skonstruowany.

Proponowana tu zmiana ma charakter koncepcyjny. Nie jest propozycją techniczną, operacyjną ani polityczną. Należy ją traktować jako wskazówkę, w jakim kierunku podążać. Wynika ona z przekonania, że ekonomia bardziej niż nauką jest sztuką życia, czyli źródłem zasad pozwalających dojść do celu. Z tego też względu proponowane kierunki zmian odnoszą się do szeroko rozumianej edukacji – czy to prowadzonej w sposób zorganizowany, czy też naturalny przez działanie indywidualne i społeczne.

Podejście, które tu zostanie zaprezentowane, nazwane zostało ekonomią personalistyczną (Drobny, 2016). W myśl tego podejścia wszelkie ludzkie działanie, postawy i sam człowiek powinny być rozpatrywane w świetle kryterium, jakim jest rozwój osoby. Rozwój osoby należy rozumieć jako aktualizację potencjalności ludzkich, takich jak: zdolność poznania, miłości i twórczości (Krapiec, 2009, s. 169). Nie chodzi tu jednak o rozwój rozumiany jako udoskonalanie zdolności człowieka w takim sensie, w jakim udoskonala się narzędzie, ale o stworzenie takich warunków w otoczeniu, w których człowiek mógłby dorastać do swojej pełni. Żeby to lepiej wyjaśnić, odwołam się tu do myśli R. Spaemanna poświęconej postępowi. Wskazuje on na dwa typy postępu – postęp, który nabiera sensu dopiero u swego kresu, a także postęp, który niezależnie od swego końca, ulepsza. W pierwszym przypadku chodzi o zbudowanie jakiejś całości. Części, które do tego służą, mają swój sens, znaczenie na drodze odniesienia ich do celu, czyli tej całości. Postęp oznacza wytworzenie owej całości. W drugim przypadku cel zostaje już osiągnięty, gdy cały proces się zaczyna. Całość, ze względu na którą proces przebiega, już istnieje. Postęp oznacza służbę pewnemu celowi bez względu na to, na czym on polega. Nie jest więc konieczne wskazywanie jakiegoś optimum, które należy w tym przypadku osiągnąć. Wystarczy znać kierunek pozwalający ocenić, czy zmiany, które wywołuje proces, idą ku lepszemu czy gorszemu (Spaemann, 2012, s. 267, 268). Przykładem celu charakterystycznego dla pierwszego typu postępu jest budowa domu, a dla drugiego rodzaju – człowiek, dla którego buduje się ten dom. Człowiek zostaje potraktowany jako całość, ze względu na którą ten dom powstaje. Staje się on celem wsobnym, a więc nie tym, co jest wytwarzane, ale kimś, kto już istnieje i kto nadaje sens wytwarzaniu.

Wychodząc więc od człowieka jako całości, ze względu na którego powinna funkcjonować gospodarka, a więc szeroko rozumiany proces wytwarzania, wymiany oraz konsumpcji towarów i usług, proponuję następujące kierunki zmian.

Po pierwsze, człowiek powinien mieć szeroki dostęp do wiedzy o sobie samym, o tym, kim i czym jest człowiek, jak żyje, myśli działa oraz umiera. Dlatego też proces edukacji, szczególnie tej formalnej, powinien w wyznaczonej formule koncertować się na zintegrowanej wiedzy i umiejętnościach zbierania wiedzy o całym człowieku, powinien więc łączyć w sobie elementy biologii człowieka, psychologii, socjologii oraz antropologii. Wprowadzenie w szkole przedmiotu zatytułowanego np. „Sztuka życia” umożliwiłoby wpisanie przekazu tej wiedzy w rytm życia człowieka. Zajęcia w ramach tego przedmiotu pozwoliłyby zdobyć wiedzę i umiejętności, począwszy od dbania o higienę, zdrowe odżywianie, organizację wolnego czasu, budowanie relacji z innymi, przez planowanie zakupów, wypełnianie urzędowych druków, zdobywanie potrzebnych informacji w urzędach aż po radzenie sobie z porażkami, przeżywanie żałoby, profilaktykę zdrowotną czy przygotowanie do śmierci najbliższych i swojej.

Po drugie, człowiek powinien mieć możliwość wyrażania siebie na każdym etapie swojego życia. Realizacją tego postulatu byłyby działania włączające ludzi w poznawanie i kształtowanie kultury poprzez wyrażanie się w sztuce. Chodzi tu nie tylko o rozwijanie naturalnych talentów, ale przede wszystkim o rozbudzanie wyobraźni, o umiejętność nadawania swojemu życiu, ale i życiu społecznemu smaku, a więc nie tylko praktycznych, lecz i ciekawych oraz pięknych form.

Po trzecie, człowiek powinien mieć możliwość wykształcenia w sobie postawy nie tylko biorcy, ale i dawcy. W tym celu konieczne są działania uświadamiające, że korzyść własna jest tylko jednym z motywów działania, że wymiana jest ważnym sposobem budowania relacji, ale nie bardziej niż bezinteresowny dar. Akcent społeczny powinien być więc położony na budowanie relacji, poznawanie potrzeb drugiego człowieka, dialog – jako sposób komunikacji, umiejętność stawiania granic swoim potrzebom i pragnieniom, współpracę. Mowa tu o sztuce życia z umiarem, zarówno w stanie permanentnego braku, jak też nadmiaru, ze względu na drugiego człowieka. Realizacja tego postulatu nie musiałaby się dokonywać wyłącznie w sferze edukacji, choć jest to jej podstawowy obszar. Mogłaby się przejawiać też w działaniu wytwórczym, np. takim projektowaniu przestrzeni, w której byłyby uwzględnione miejsca dialogu, wymiany myśli, dojrzwania wartości, czyli współczesne agory (plac zabaw, parki, ogrody). Również w społecznej organizacji czasu w postaci dni wolnych dla wszystkich albo takiej organizacji systemu zabezpieczenia społecznego, by człowiek w ciągu swego życia przed emeryturą mógł np. dwa razy wziąć roczny urlop czy to na podratowanie zdrowia swojego lub najbliższych, odpoczynek, czy na zbudowanie relacji rodzinnych.

Po czwarte, człowiek powinien być przez wspólnoty i społeczności, do których należy, wychowywany do życia w tych wspólnotach i społecznościach. Działania z tego obszaru powinny uczyć oraz wspierać takie postawy, jak np.: współpracę, ofiarność, poświęcenie, odpowiedzialność i bezinteresowność. Realizacją tego postulatu mogłyby być różne formy wolontariatu, międzypokoleniowej współpracy, współpracy zdrowych i chorych. Niezwykle istotnym elementem, na który powinien w tym aspekcie być położony nacisk, jest budowanie tożsamości społecznej. Jest to obszar do działania dla historyków, socjologów, ekologów. Świadomość tego, że wspólnota ma historię i miejsce w świecie, że jest się jednocześnie dziedzicem, spadkobiercą jakiegoś bogactwa przekazanego przez pokolenia, świadomość, że ta wspólnota zamieszkuje określoną przestrzeń, powinna rodzić postawy odpowiedzialności, troski i chęci pozostawienia w ramach tego dziedzictwa własnego wkładu.

Z racji ograniczeń edytorskich, koncepcja tych postulatów nie może tu być zaprezentowana szerzej i wymagałaby osobnej publikacji. Dlatego podsumowując, realizacja tych postulatów nie ma jasno określonego celu ani jasno nakreślonych form relacji gospodarczych, gdyż ostateczna forma gospodarki nie powinna być określana. Na pewno nie jest tym celem produkcja i konsumpcja dla jeszcze większej produkcji i konsumpcji. Te dwa aspekty współdziałania ludzi ze sobą powinny być naturalnie wkomponowane w relacje międzyludzkie i nie dominować ich, tak jak to ma miejsce teraz, głównie w kulturze zachodniej, charakteryzującej się społeczeństwami rynkowymi i kapitalistycznymi. W tej propozycji chodzi o skoncentrowanie się na człowieku jako celu samym w sobie, o stworzenie mu warunków do odkrycia siebie, do realizacji siebie także we wspólnocie i do zakończenia siebie. I nie chodzi tu o prostacki indywidualizm, jaki wyłania się z fundamentów współczesnej ekonomii, który i tak rozmywa się w agregatach lub bezosobowych siłach podobno rządzących rzeczywistością, a o podejście personalistyczne do spraw gospodarczych, o poważne potraktowanie człowieka jako osoby, w całej pełni jego aspektów.

Podsumowanie

Współczesne relacje gospodarcze, oparte na prostym schemacie gospodarki, której istnienie i wzrost jest gwarantowany, a także przez nieustanny bieg dwóch strumieni – pieniężnego i rzeczowego, stają się coraz bardziej skomplikowane i coraz szybciej są urzeczywistniane. Tym samym człowiek zostaje jeszcze bardziej uwikłany pomiędzy dwoma biegunami produkcji i konsumpcji. Proces, jakim jest rynek, wdziera się coraz bardziej w jego życie, czego przykładem jest fakt, że nawet uwaga człowieka, jego świadomość chwili, staje się dobrem pożądanym. Ten model gospodarki zaczyna jednak uwierać. Z tego też względu od dłuższego czasu pojawiają się liczne głosy, domagające się zmiany aktualnego modelu gospodarki, której nie tylko symbolem, ale i kamieniem węglowym jest PKB.

Punktem wyjścia, a zarazem celem zaproponowanego w eseju kierunku zmian jest człowiek. Nie chodzi w nim o narzucenie człowiekowi absolutnej wizji i schematu gospodarki, do którego musiałby się dostosować, ale o wytworzenie klimatu, w którym mógłby się rozwijać, w którym to, co produkuje i konsumuje, będzie mu służyć, a nie zniewalać go. Do tego potrzeba jednak innej narracji, innego języka, innego widzenia spraw. Dziedzina, z której może wyjść ta zmiana, może być ekonomia. Musi ona jednak sama zerwać z byciem dyżurnym tłumaczem działań różnych interesariuszy gospodarki i powrócić do swoich filozoficznych oraz prakseologicznych korzeni.

Bibliografia

- Bauman, Z. (2000). *Globalizacja*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Bauman, Z. (2004). Jak jesteśmy manipulowani. *Niezbędnik Inteligenta*, 50. Pobrane z: <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/12166,1,jak-jestesmy-manipulowani.read>.
- Carson, C.S. (1975). The History of the United States National Income and Product Accounts: The Development of an Analytical Tool. *Review of Income and Wealth*, 21(2), 153-181.
- Christophers, B. (2013). *Banking across Boundaries: Placing Finance in Capitalism*. Chichester: Wiley-Blackwell.

- Cobb, C., Halstead, T., Rowe, K. (1995). *If the GDP is Up, Why is America Down?* Pobrane z: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1995/10/if-the-gdp-is-up-why-is-america-down/415605/>.
- Coyle, D. (2018). *PKB – krótka, lecz emocjonująca historia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Drobny, P. (2016). Ekonomia personalistyczna jako próba integracji etyki i ekonomii na gruncie idei osoby. *Annales: Etyka w Życiu Gospodarczym*, 19(3), 47-58.
- Encyclopaedia of the Social Sciences* (vol. 11). (1933). New York: Macmillan.
- European Parliament. (2015). *Challenges for Competition Policy in a Digitalised Economy*. Pobrane z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU\(2015\)542235_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU(2015)542235_EN.pdf).
- Fioramonti, L. (2013). *Gross Domestic Problem: The Politics Behind the World's Most Powerful Number*. London: Zed Books.
- Hauff, V. (red.). (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven: Eggenkamp Verlag.
- Krasnodębski, Z. (2009). *Upadek idei postępu*. Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Krapiec, M. (2009). *Człowiek i prawo naturalne*. Lublin: Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu.
- Kula, W. (2004). *Miary i ludzie*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Mączyńska, E. (2019). Refleksje na kanwie książki Diane Coyle pt. PKB: krótka, lecz emocjonująca historia. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018. *Biuletyn PTE*, 3(86), 61-72.
- Migula, M. i in. (2015). System Rachunków Pracy jako nowoczesne narzędzie badawcze. *Wiadomości Statystyczne*, 7, 33-50.
- Mitra-Kahn, B.H. (2011). *Redefining the Economy: How the Economy Was Invented in 1620*. Pobrane z: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/1276/>.
- OECD. (2011). *Happiness: towards a holistic approach to*, A/RES/65/309. New York: United Nations-Digital Library.
- OECD. (2022). *Gross Domestic Product – definition*. Pobrane z: <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>.
- ONZ. (2012). *Defining a New Economic Paradigm: The Report of the High-Level Meeting on Wellbeing and Happiness*. Pobrane z: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=617&menu=35>.
- Raworth, K. (2021). *Ekonomia obwarzanka*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Rochet, J.Ch., Tirole, J. (2006). *Two-Sided Markets: An Overview*. Pobrane z: http://web.mit.edu/14.271/www/rochet_tirole.pdf.
- Rogall, H. (2000). *Bausteine einer zukunftsfahigen Umwelt – und Wirtschaftspolitik*. Berlin: Duncker & Humbolt.
- Rogall, H. (2010). *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (2013) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0549>.
- Samuelson, P. (1990). Foreword. W: P. Saunders, W.B. Walstad (eds.), *The Principles of Economics Course. A Handbook for Instructors*. New York: McGraw Hill.
- Schumpeter, J.A. (1995). *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sedláček, T. (2015). *Ekonomia dobra i zła*. Warszawa: Studio Emka.

- Sikora, K. (2014). Szczęście Narodowe Brutto w Bhutanie – nowe Szangri-la? Polityki publiczne: kształtowanie i wdrażanie. *Zarządzanie Publiczne*, 1(25), 63-72.
- Spaemann, R. (2012). Wstrzymywanie i ostatni bój. W: R. Spaemann, *Kroki poza siebie: przemówienia i eseje* (s. 260-276). Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.P. (2013). *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.P. (2019). *Poza PKB. Mierzymy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- United States. Bureau of Foreign and Domestic Commerce (1934), Seventy-Third Congress, 1933-1935 and Kuznets, Simon, 1901-1985. *National Income, 1929-1932*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Yunus, M. (2012). *Bankier ubogich. Historia mikrokredytu*. Warszawa: ConCorda.
- Żołądek, Ł. (2019). *Nie tylko PKB. Alternatywne wskaźniki rozwoju*. Pobrane z: [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/41AC2B6063040255C12584A90042C31B/\\$file/Infos_265.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/41AC2B6063040255C12584A90042C31B/$file/Infos_265.pdf).
- Żurkowska, G. (2009). Nietransparentność świata jako problem metafizyczny. W: *Nauka a metafizyka* (s. 97-118). Warszawa: Wydawnictwo IFiSPAN.

Tadeusz KUDŁACZ

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0001-7786-0867

ROZWAŻANIA NAD PRZEMIANAMI RÓŻNIC W ROZWOJU REGIONALNYM POLSKI

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest ocena zmian w zróżnicowaniu rozwoju województw w dłuższych przedziałach czasu. Założonymi celami są:

- Ocena zmian w różnicach wkładu poszczególnych regionów do rozwoju całego kraju.
- Ocena stanu i dynamiki zmian w relacjach między strumieniami wsparcia rozwoju województw a powstającymi dzięki nim efektami w badanych jednostkach terytorialnych.

W obydwóch celach istotne znaczenie będzie miało ustalenie regionów z przewagą partycypacji w strumieniach nakładów nad partycypacją w krajowych efektach i odwrotnie: z relatywnie mniejszymi udziałami w strumieniach nakładów w stosunku do udziału w generowanych efektach. Projektowane analizy powinny dać również odpowiedź na pytania: jaki jest stopień zróżnicowania międzyregionalnego i jakie nastąpiły przesunięcia w poziomie oraz zróżnicowaniu rozwoju regionalnego Polski w ciągu badanego okresu.

Pewną nowością przedstawianego opracowania jest relatywnie długi okres rozpoznawania tytułowych przemian (2006-2020) i zastosowana, prosta w swej istocie, metodyka przeprowadzanej analizy, pozwalająca na zrealizowanie postawionych celów badawczych.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, międzyregionalne zróżnicowania, dynamika zmian.

REFLECTIONS ON CHANGES OF DIFFERENCES IN REGIONAL DEVELOPMENT OF POLAND

Summary

The subject of the article is the assessment of changes in the differentiation of the development of voivodships over longer periods of time. The assumed goals are:

- Evaluation of changes in differences in the contribution of individual regions to the development of the entire country.
- Evaluation of the state and dynamics of changes in the relations between the streams of support for the development of voivodships and the resulting effects in the surveyed territorial units.

For both objectives, it will be important to identify regions with a predominance of participation in expenditure streams over participation in national effects, and vice versa: with relatively smaller shares in expenditure streams in relation to the share in generated effects. The planned analyzes should also provide an answer to the following questions: what is the degree of interregional differentiation and what shifts have occurred in the level and differentiation of Poland's regional development during the analyzed period.

A certain novelty of the presented study is the relatively long period of recognizing the changes in the title (2006-2020) and the applied, simple in its essence, methodology of the analysis, allowing for the implementation of the research goals.

Key words: regional development, interregional differences, dynamics of change.

Wprowadzenie – cel i zakres podjętych badań

Ujęty w tytule ogólny problem rozwoju regionalnego Polski jest dość często podejmowanym przedmiotem badań naukowych. Wynika to z wielu powodów, jednak kluczowe znaczenie wydają się mieć dwie przesłanki: po pierwsze, wychodzenie naprzeciw wiodącym celom polityki regionalnej państwa, wśród których najważniejszym wydaje się być ograniczanie nadmiernych międzyregionalnych różnic poziomu rozwoju, a po drugie, nawiązując do celów polityki regionalnej państwa (efektywnościowych), ważnym wyzwaniem badawczym jest rozpoznawanie związków między kierowanymi do regionów strumieniami wsparcia a powstającymi wartościami dodanymi do ich rozwoju.

Pewną nowością przedstawianego opracowania jest relatywnie długi okres rozpoznawania tytułowych przemian (2006-2020) i zastosowana, prosta w swej istocie, metodyka przeprowadzanej analizy, pozwalająca na zrealizowanie postawionych celów badawczych. Wskazać można dwa główne, wzajemnie powiązane, cele opracowania¹:

- 1) Ocena stanu i dynamiki zmian w relacjach między odpowiednio zdefiniowanymi nakładami (strumienie wsparcia rozwoju) a powstającymi dzięki nim efektami w badanych regionach².
- 2) Ocena zmian w różnicach wkładu poszczególnych regionów do rozwoju całego kraju.

W obydwóch celach istotne znaczenie będzie miało ustalenie regionów z przewagą partycypacji w strumieniach nakładów nad partycypacją w krajowych efektach i odwrotnie: z relatywnie mniejszymi udziałami w strumieniach nakładów w stosunku do udziału w generowanych efektach. Projektowane analizy powinny dać również odpowiedź na pytania: jaki jest stopień zróżnicowania międzyregionalnego oraz jakie nastąpiły przesunięcia w poziomie i zróżnicowaniu rozwoju regionalnego Polski w ciągu badanego okresu. Rozwijając nieco to ostatecznie zagadnienie, wskazać należy na cały szereg koncepcji teoretycznych, podejmujących próbę wyjaśniania przyczyn różnic w rozwoju regionalnym krajów, także uzasadniających – w domyśle przynajmniej – że bez ingerencji z zewnątrz, w oparciu o rynkowe mechanizmy regulowania rozwoju, różnice te nie tylko będą się utrzymywać, ale wręcz pogłębiać. Są to koncepcje (teorie) powszechnie znane, dlatego rezygnujemy z ich szerszego omawiania, jedynie wspominając o niektórych z nich. Jedną z najczęściej przywoływanych koncepcji jest „teoria biegunów rozwoju”³, w myśl której rozwój w swym wymiarze przestrzennym z natury rzeczy ma charakter wyspowy, gdzie obszary wysokiej koncentracji procesów społeczno-gospodarczych (bieguny) stymulują co prawda rozwój otaczających je terenów, ale z siłą malejącą wraz ze wzrostem odległości. Inną koncepcją, jeszcze mocniej uzasadniającą utrzymywanie się, a nawet pogłębianie nierówności regionalnych, jest „koncepcja rdzenia i peryferii”⁴, J. Friedmana. Z jej istoty wynika, że działalność najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw ma miejsce w obszarach centralnych najsilniejszych

¹ Nieco szersze rozwinięcie przedstawionych celów ujmuje następny punkt opracowania (2).

² W niniejszym artykule regiony identyfikowane są z wojewódzkimi.

³ Zob. np. „Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego”, A. Gałązka, 2017, *Studia BAS*, 1(49), s. 27-28; „Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej”, J. Grzeszczak, 1999, *Prace Geograficzne IGPAN*, 173, s. 11 i dalsze.

⁴ Koncepcja ta dosyć wyraźnie nawiązuje do teorii biegunów rozwoju, mocniej jednak akcentując rolę podmiotów gospodarczych w formowaniu się centrów rozwoju i tworzeniu klimatu inwestycyjnego (por. „A theory of polarized development”, J. Friedman, 1972, w: N.M. Hansen (ed.), *Growth Centres of Regional Economic Development* (s. 82-107). New York: Free Press).

gospodarczo regionów, które dominują nad otaczającymi je peryferiami. Warto jeszcze wspomnieć o „koncepcji kumulatywnej przyczynowości” G. Myrdala, zgodnie z którą siły rynkowe prowadzą do skupiania się w pewnych obszarach tych działalności, które przynoszą wzrastające przychody wraz ze wzrostem skali. Ograniczone zaś możliwości regionów zacofanych, takie jak tania siła robocza, nie są w stanie zrównoważyć korzyści aglomeracji (Domański, 2006, s. 185)⁵.

1. Założenia metodyczne analizy i przyjęte mierniki rozwoju

Zrealizowanie zakładanych celów i wiarygodność formułowanych wniosków w przemożnym zakresie zależą od zestawu mierników będących podstawą przeprowadzanych analiz. Z tego też względu sporo uwagi zdecydowano się poświęcić uzasadnieniu przyjętych do badania cech. Jak już wcześniej zaznaczano, badanie przeprowadzane będzie w stosunkowo długim okresie (lata 2006-2020), co w istotny sposób rzutuje na dostępność liczbowej faktografii. Pierwotnie zakładano szerszy nawet czasookres badań, jednak ograniczenia w dostępności do porównywalnych w czasie danych liczbowych zmusiły do ograniczenia analiz do podanego okresu retrospektywy⁶. Ostatecznie przyjęty został następujący zestaw cech wyjściowych, na bazie których konstruowane są wskaźniki badania zakładanych zjawisk (realizacja celów):

- 1) Nakłady inwestycyjne ogółem.
- 2) Nakłady inwestycyjne w sektorze prywatnym.
- 3) Nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym.
- 4) Środki z UE na projekty inwestycyjne.
- 5) Udział pracujących w sektorze I – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo.
- 6) Udział pracujących w sektorze IV – działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości.
- 7) PKB.
- 8) Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto.
- 9) Wartość brutto środków trwałych.
- 10) Wskaźnik salda migracji międzywojewódzkich (saldo na 10 tys. mieszkańców ogółem).

Przyjęte zostało ważne założenie, a mianowicie:

- pierwsze sześć cech traktujemy jako uwarunkowania oraz przedsięwzięcia rozwojowe, od których zależą osiągnięte efekty;
- cztery końcowe cechy są miernikami wspomnianych efektów (cechy 7-10).

Przyjęty zestaw cech wymaga odpowiedniego komentarza. Po pierwsze, wymieniony zestaw cech determinowany jest dostępnością danych przydatnych dla realizacji zakładanych celów badawczych, a jednocześnie porównywalnych w czasie, o czym już wspomniano. Pomimo wskazywanych ograniczeń, przyjmujemy, że jest on wystarczający dla rzetelnego przeprowadzenia wskazanych wcześniej badań. Po drugie, zauważyć w tym miejscu należy, że część cech ma charakter kumulatywny, a część

⁵ Zob. także o wzajemnym oddziaływaniu sił koncentracji i dekoncentracji w: *Region ekonomiczny i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygocki, 2007, Warszawa. CeDeWu, s. 56 i dalsze.

⁶ Źródłem danych liczbowych, na których oparto przeprowadzane analizy jest *Bank Danych Lokalnych GUS*.

niekumulatywny⁷. Ma to dość ważne znaczenie dla konstruowania wskaźników analizy, o czym poniżej. Kumulatywnymi cechami są cechy nr: 5, 6, 7, 8 i 9. Cechy pozostałe mają charakter niekumulatywny. Po trzecie, identyfikacja corocznie mierzonych przemian w różnicach rozwoju regionów nie ma większego sensu z uwagi na względną stabilność tego zjawiska. Różnice te są możliwe do uchwycenia w dłuższych interwałach czasu. Przyjęto, że będą to trzy punkty na osi czasu (2006-2020): 2006, 2013, 2020. Od razu należy wyjaśnić, że coroczne dane z okresu 2006-2020 będą jednak potrzebne do konstrukcji wskaźników bazujących na cechach niekumulatywnych. O ile bowiem cechy kumulatywne wystarczająco dobrze opisują stan danego zjawiska w danej jednostce czasu⁸, cechy niekumulatywne takiej właściwości nie posiadają. Ich wartości w danej jednostce czasu mogą być wręcz przypadkowe i znacząco różnić się od wartości dla okresów wcześniejszych i późniejszych. Z tego też względu wymagają one specjalnych zabiegów metodycznych.

Przyjęte zostały również pewne założenia metodyczne przeprowadzanej analizy. Pierwsze z nich dotyczy sposobu konstrukcji wskaźników przeprowadzanej analizy. Wartości większości cech dla poszczególnych województw przeliczane są na mieszkańca. Dotyczy to cech nr: 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10. Pozwala to nieco ograniczać międzyregionalną nieporównywalność. Zdecydowano jednak, że zabieg ten dla zachowania dostatecznej porównywalności nie jest wystarczający w odniesieniu do cech przeliczanych na mieszkańca. Po pierwsze, przelicznik *per capita* w znaczącym stopniu spłaszcza międzyregionalne różnice, co objawia się m.in. tym, że region słabo zaludniony i równocześnie słaby ekonomicznie okazać się może bliskim regionom silnym ekonomicznie, ale o większej gęstości zaludnienia. Po drugie, obserwowany obecnie proces depopulacji polskiej przestrzeni jest wysoce niesymetryczny. W znacznie większym stopniu dotyczy regionów słabych ekonomicznie niż regionów o wysokim poziomie rozwoju. Skutkuje to tym, że wskaźniki *per capita* w regionach słabych ekonomicznie mogą być na prostej wzrastającej w czasie jedynie z uwagi na szybsze procesy depopulacji. Ostatecznie przyjęto więc, że dla tej grupy cech operować będziemy wskaźnikiem *per capita*, ale relatywizowanym do wartości krajowej, czyli przyjmując Polska=100. Tak ustalone wskaźniki istotnie ograniczają zniekształcenia w odwzorowywaniu międzyregionalnych zróżnicowań. Mają one co prawda pewną słabość – na ich podstawie zawsze obserwować będziemy raczej wysoką stabilność w rankingu regionów, jednak zapewniają w pełni wiarygodny pomiar kierunku zmian stanu badanego zjawiska w ramach poszczególnych regionów, a bardziej konkretnie – zmiany w partycypowaniu danego regionu w odpowiednio mierzonych krajowych nakładach, jak również efektach osiągniętych w skali całego kraju.

⁷ Cecha kumulatywna to cecha charakteryzująca takie zjawisko, którego stan w danej jednostce czasu zależy od stanów w jednostkach wcześniejszych. Przykładem może być *wartość brutto środków trwałych w danej jednostce terytorialnej*, a także *PKB*. Cecha niekumulatywna, w przeciwieństwie do powyżej wskazywanej, charakteryzuje zjawisko, którego stan w danej jednostce czasu w małym stopniu zależy od stanów w jednostkach wcześniejszych. Przykładem są *nakłady inwestycyjne w danej jednostce terytorialnej*. Z natury rzeczy cechy kumulatywne przyjmują wartości bardziej stabilne w czasie, podczas gdy niekumulatywne wykazują duże na ogół wahania.

⁸ Czyli inaczej, stan ten jest reprezentatywny dla okresów bezpośrednio wcześniejszych, a także bezpośrednio późniejszych.

Drugie założenie dotyczy konstrukcji wskaźnika syntetycznego. Konieczną standaryzację cech oparto na tzw. formule „min-max”⁹ zapewniającej, że po standaryzacji wartości zamykają się w przedziale [0; 1] i że wszystkie cechy stają się stymulantami¹⁰. Wskaźnik syntetyczny wyznaczany będzie jako średnia arytmetyczna wartości standaryzowanych cech. Oznacza to, że minimalną jego wartością jest 0, a maksymalną 1 (patrz informacja powyżej dotycząca przedziału wartości standaryzowanych). Wyjaśnienia wymagają dwie dodatkowe kwestie. Po pierwsze, wskaźniki syntetyczne wyznaczane będą oddzielnie dla zestawu cech traktowanych jako strumienie nakładów (cechy 1-6 powyższej listy) oraz oddzielnie dla cech obrazujących efekty (cechy 7-10). Dotyczyć to będzie każdego z trzech przyjętych punktów czasowych (2006, 2013, 2020). Po drugie, dla zachowania porównywalności w czasie wyliczanych wskaźników syntetycznych, operacja standaryzacji dotyczyć musi tzw. obiektookresów¹¹. Procedura taka zapewnia, że otrzymane dla danego województwa różne wartości wskaźnika syntetycznego dla trzech okresów mogą być podstawą wnioskowania o kierunku zachodzących zmian¹².

Założenie trzecie odnosi się do ustalania wartości cech niekumulatywnych dla każdego z trzech okresów (2006, 2013, 2020). Przyjęto, że przedmiotowe badanie dotyczyć będzie okresu 2006-2020. Ze względów wcześniej już sygnalizowanych nie ma większego sensu analizowanie corocznie zachodzących zmian w zakresie zjawisk będących przedmiotem rozważań. Zdecydowano więc o wyborze trzech wskazanych powyżej okresów. W przypadku cech o właściwościach kumulatywnych ich wartości dla każdego z trzech okresów nie nasuwają żadnych wątpliwości, gdyż dostatecznie dobrze reprezentują stan badanego zjawiska. W odniesieniu do cech niekumulatywnych sytuacja jest zupełnie inna. Nie ma bowiem żadnej pewności, czy rejestrowana wartość wskaźnika w danym roku nie jest wynikiem krótkookresowo działających uwarunkowań, a więc czy nie ma po części przynajmniej charakteru przypadkowego. Zanim przedstawiona zostanie przyjęta procedura wyznaczania wartości dla cech niekumulatywnych, wcześniej konieczne jest uszczegółowienie ważnego celu badań. Jest nim rozważanie relacji między umownie nazywanymi nakładami (wskaźniki bazujące na cechach 1-6 wymienionej na wstępie listy) a efektami (wskaźniki dotyczące cech 7-10). Jest oczywiste, że między nakładami a efektami zachodzi nieznanne z góry opóźnienie czasowe. Przyjęto wobec tego, że nakłady ustalone zostaną dla każdego z dwóch spośród wymienionych lat: 2006 oraz 2013 i efekty dla dwóch, ale nieco innych, lat: 2013 i 2020. Rozważane więc będą relacje:

⁹ Przybiera ona postać: i-ty region; j-ty wskaźnik

$$t_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}} \text{ dla stymulant}$$

x_{ij} – wartość wyjściowa wskaźnika

min; max – odpowiednio wartość minimalna

$$t_{ij} = \frac{x_{\max} - x_{ij}}{x_{\max} - x_{\min}} \text{ dla destymulant}$$

i maksymalna wskaźnika j-tego

¹⁰ W przyjętym zestawie cech jedynie cecha nr 5 ma charakter destymulanty. Po standaryzacji zostaje ona przekształcona w stymulantę.

¹¹ Oznacza to, że każde województwo w trzech przyjętych okresach traktowane jest jako odrębny obiektookres. Przy 16 województwach i trzech okresach każda cecha liczy 48 składowych. Nieco więcej na ten temat, np. w: „Innowacyjność w rozwoju lokalnym i regionalnym”, D. Strahl, D. Głuszczyk (red.), 2013, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 285, s. 71 i dalsze.

¹² Wnioskowania takiego nie zapewniają wskaźniki wyliczane na podstawie cech standaryzowanych odrębnie dla każdego okresu.

- jaki jest wpływ nakładów z 2006 roku na efekty roku 2020;
- jaki jest wpływ nakładów z 2006 roku na efekty roku 2013;
- jaki jest wpływ nakładów z 2013 roku na efekty roku 2020.

Wskaźniki dla cech 1-4 (są o właściwości niekumulatywnej) wyznaczone według następującej procedury:

- dla roku 2006 wartości coroczne każdej z tych cech z lat 2006-2019¹³ zostały w pierwszym kroku zsumowane, a otrzymana suma przeliczona na mieszkańca (przez średnią arytmetyczną liczby ludności z okresu 2006-2019). Analogicznie wyznaczono wartości każdej cech dla roku 2013 (suma wartości z lat 2013-2019);
- w drugim kroku obliczeń wskaźniki *per capita* odniesiono do analogicznych wskaźników ogólnokrajowych, otrzymując w ten sposób omówione wcześniej wskaźniki, dla których Polska=100.

Oczywiście przypisywanie sum do wymienionych lat (2006 i 2013) jest po części sztuczne/umowne, niemniej jednak dla badanych relacji wydaje się dobrze odzwierciedlać strumienie nakładów mogące z pewnym opóźnieniem generować określone efekty. Nieco inną procedurę wyliczeń zastosowano do wskaźnika dotyczącego migracji, który należy do typowo niekumulatywnych cech (nr 10). Współtworzy on pakiet wskaźników dotyczących efektów, a zatem liczba branych pod uwagę lat musi zostać znacząco ograniczona. Wskaźnik migracji dla 2013 roku wyznaczono jako średnią arytmetyczną salda z 4 lat: 2011-2014, podzieloną przez średnią arytmetyczną liczby ludności z tych lat, a dla roku 2020 jako średnią arytmetyczną sald z 2019 i 2020 roku, podzieloną też przez wyliczoną z tych lat średnią arytmetyczną liczby ludności. Zauważyć należy, że w przypadku tej cechy nie ma możliwości odnoszenia jej do wartości poziomu krajowego. Saldo migracji międzywojewódzkich na poziomie kraju bilansuje się bowiem do zera.

Zarówno uwarunkowania i przedsięwzięcia rozwojowe (nakłady), jak też efekty społeczno-gospodarcze, zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, badano w trzech okresach: 2006, 2013 i 2020. Zapowiadane wcześniej badania, dotyczące wpływu ponoszonych w danym okresie nakładów na efekty osiągnięte w okresach późniejszych, wymagają, aby wskaźniki będące podstawą odpowiedniego wnioskowania poddane zostały ważnym zabiegom metodycznym. Konstruowane w tym celu wskaźniki syntetyczne, pozwalające na ustalenie kierunku i siły wspomnianego związku, oparte powinny zostać na cechach szczegółowych, spełniających trzy warunki:

- a) strona zarówno nakładów, jak i efektów reprezentowana powinna być przez cechy o zbliżonej randze z punktu widzenia zjawiska, które reprezentują (siła nakładów, ranga uzyskiwanych efektów); warto m.in. zwrócić uwagę na przyjęty zabieg wyznaczania wartości dla cech nie kumulatywnych;
- b) wskaźniki syntetyczne wyznaczone powinny być na podstawie tzw. obiektookresów, co gwarantować może ich porównywalność w czasie;
- c) cechy będące podstawą wyznaczania wskaźnika syntetycznego nie powinny być ze sobą wysoko skorelowane.

Zakładamy że pierwszy warunek w pełni spełniają przyjęte zestawy cech, zarówno po stronie nakładów, jak i efektów.

¹³ Ze względów (chyba) oczywistych w wyliczeniach nie uwzględniono ostatniego roku (2020).

W układzie obiektookresów wskaźniki analizy obrazujące uwarunkowania oraz przedsięwzięcia rozwojowe (nazwane ogólnie nakładami) prezentuje tabela 3. Ujęte tam wskaźniki dotyczą następujących elementów:

- 1) Nakłady inwestycyjne ogółem na mieszkańca, Polska=100.
- 2) Nakłady inwestycyjne w sektorze prywatnym na mieszkańca, Polska=100.
- 3) Nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym na mieszkańca, Polska=100.
- 4) Środki z UE na projekty inwestycyjne na mieszkańca, Polska=100.
- 5) Udział pracujących w sektorze I – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo.
- 6) Udział pracujących w sektorze IV – działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości.

Wskaźniki dotyczące natomiast efektów ujęte zostały w tabeli 4, a są to:

- 1) PKB na mieszkańca, Polska=100.
- 2) Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto, Polska=100.
- 3) Wartość brutto środków trwałych, Polska=100.
- 4) Wskaźnik salda migracji – saldo na 10 tys. mieszkańców.

W tabelach odpowiednio 1 i 2 zaprezentowane zostały współczynniki korelacji powyżej wymienianych wskaźników (ujętych w tabelach 3 i 4).

Tabela 1

Korelacja wskaźników dotyczących nakładów

	1	2	3	4	5	6
1	1,000	0,964	0,662	-0,321	-0,548	0,834
2	0,964	1,000	0,441	-0,274	-0,479	0,759
3	0,662	0,441	1,000	-0,322	-0,498	0,690
4	-0,321	-0,274	-0,322	1,000	-0,050	-0,372
5	-0,548	-0,479	-0,498	-0,050	1,000	-0,530
6	0,834	0,759	0,690	-0,372	-0,530	1,000

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 2

Korelacja wskaźników dotyczących efektów

	1	2	3	4
1	1,000	0,903	0,924	0,822
2	0,903	1,000	0,867	0,764
3	0,924	0,867	1,000	0,727
4	0,822	0,764	0,727	1,000

Źródło: obliczenia własne.

Wchodząc naprzeciw sformułowanemu powyżej postulatowi, aby wskaźniki będące podstawą wyznaczania wskaźnika syntetycznego nie były ze sobą wysoko skorelowane, przyjęto założenie, że warunek taki jest spełniony wówczas, gdy współczynniki korelacji mieszczą się w przedziale (-0,7; 0,7). Przyjmując to założenie i wykorzystując metodę dendrytu do selekcji cech¹⁴, ustalono, że w grupie wskaźników dotyczących nakładów warunek ten spełniają cechy: 3, 4, 5, 6. W grupie wskaźników reprezentujących efekty związku korelacyjne są na tyle wysokie, że zjawisko efektów w stopniu w pełni zadowalającym reprezentowane będzie przez jeden wskaźnik – PKB na mieszkańca, Polska=100.

¹⁴ Opis metody np. w: *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w analizie układów terytorialnych*, T. Kudłacz, 2021, Nowy Sącz: Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, s. 38 i dalsze.

Tabela 3

Wskaźniki szczegółowe nakładów (układ obiektookresów)

Województwo	Rok	1	2	3	4	5	6
dolnośląskie	2006	119,4	132,3	97,2	123,3	10,5	4,43
kujawsko-pomorskie	2006	79,0	77,6	81,5	123,5	22,2	3,66
lubelskie	2006	67,5	57,6	84,7	88,2	44,4	2,53
lubuskie	2006	86,4	81,6	94,9	169,2	11,5	3,33
łódzkie	2006	96,4	94,6	99,5	95,6	26,8	3,21
małopolskie	2006	86,7	85,9	88,0	106,5	22,5	3,12
mazowieckie	2006	155,6	170,8	129,5	67,2	19,5	6,74
opolskie	2006	87,0	94,7	73,6	117,2	21,1	3,04
podkarpackie	2006	80,0	72,2	93,4	122,8	28,8	2,34
podlaskie	2006	78,7	71,7	90,9	115,4	42,0	2,73
pomorskie	2006	104,3	93,3	123,4	91,0	11,6	5,23
śląskie	2006	98,6	94,8	105,2	91,4	5,8	3,79
świętokrzyskie	2006	67,7	64,3	73,7	105,9	40,0	2,1
warmińsko-mazurskie	2006	76,5	64,5	97,3	104,7	20,1	3,26
wielkopolskie	2006	99,9	108,4	85,2	91,0	21,1	3,33
zachodniopomorskie	2006	89,7	72,6	119,2	98,0	12,0	4,22
dolnośląskie	2013	114,1	118,2	107,7	115,0	10,9	4,17
kujawsko-pomorskie	2013	81,9	84,5	77,8	108,2	19,7	3,96
lubelskie	2013	66,8	59,0	79,1	78,0	45,3	2,41
lubuskie	2013	95,9	89,5	105,9	172,2	14,3	2,9
łódzkie	2013	103,4	93,9	118,1	106,6	24,2	3,33
małopolskie	2013	87,3	88,0	86,2	96,6	27,2	2,99
mazowieckie	2013	149,8	169,5	119,2	67,0	17,1	7,37
opolskie	2013	73,3	75,1	70,5	118,7	20,0	2,62
podkarpackie	2013	82,3	72,0	98,2	119,3	37,9	1,75
podlaskie	2013	74,8	75,0	74,4	126,1	37,5	2,49
pomorskie	2013	108,1	100,8	119,5	96,9	11,3	5,18
śląskie	2013	102,2	96,7	110,7	97,6	7,8	3,82
świętokrzyskie	2013	76,9	78,0	75,3	109,5	39,5	1,81
warmińsko-mazurskie	2013	77,6	66,7	94,6	107,1	20,5	2,89
wielkopolskie	2013	97,3	105,9	84,0	100,0	20,0	3,04
zachodniopomorskie	2013	90,1	73,1	116,4	93,1	12,8	3,56
dolnośląskie	2020	123,5	143,2	86,6	146,7	9,7	3,01
kujawsko-pomorskie	2020	76,3	72,3	83,7	169,7	18,5	3,34
lubelskie	2020	69,0	57,7	90,2	107,3	43,7	2,05
lubuskie	2020	79,0	75,7	85,2	163,5	13,6	2,07
łódzkie	2020	92,6	96,2	85,9	63,2	22,4	3,18
małopolskie	2020	86,0	84,4	89,1	131,5	24,1	2,69
mazowieckie	2020	158,9	170,5	137,5	66,7	14,9	6,84
opolskie	2020	97,6	108,7	76,9	108,3	18,8	1,87
podkarpackie	2020	79,6	73,0	91,9	133,3	35,8	1,35
podlaskie	2020	81,7	68,8	105,8	86,3	34,9	2,04
pomorskie	2020	100,7	87,4	125,4	78,8	10,0	4,07
śląskie	2020	96,1	93,6	100,7	72,4	7,5	3,26
świętokrzyskie	2020	60,2	54,4	71,1	93,5	38,3	1,46
warmińsko-mazurskie	2020	75,1	62,1	99,5	98,2	19,8	2,31
wielkopolskie	2020	100,7	109,1	85,2	72,2	17,6	2,4
zachodniopomorskie	2020	90,9	73,7	123,1	112,6	11,6	2,84

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 4

Wskaźniki szczegółowe efektów (układ obiektookresów)

Województwo	Rok	1	2	3	4
dolnośląskie	2006	107,1	99,3	102,9	-0,92
kujawsko-pomorskie	2006	86,4	86,0	78,3	-6,93
lubelskie	2006	69,2	86,9	79,2	-22,71
lubuskie	2006	89,7	84,8	91,5	-4,49
łódzkie	2006	92,4	86,8	90,4	-6,29
małopolskie	2006	90,1	92,7	83,5	9,97
mazowieckie	2006	155,0	128,2	156,8	28,58
opolskie	2006	81,6	89,8	101,6	-6,32
podkarpackie	2006	71,3	82,7	77,5	-9,71
podlaskie	2006	72,8	87,5	87,3	-15,71
pomorskie	2006	98,5	100,5	94,2	10,80
śląskie	2006	106,1	103,5	99,4	-7,43
świętokrzyskie	2006	78,2	85,8	83,0	-19,45
warmińsko-mazurskie	2006	74,5	84,1	80,9	-17,70
wielkopolskie	2006	106,1	90,6	101,3	7,79
zachodniopomorskie	2006	90,0	91,3	97,6	-7,39
dolnośląskie	2013	111,9	99,8	105,5	6,96
kujawsko-pomorskie	2013	82,1	85,7	81,5	-7,41
lubelskie	2013	71,1	90,0	76,8	-23,21
lubuskie	2013	83,6	84,6	104,2	-6,14
łódzkie	2013	93,7	90,5	92,1	-7,24
małopolskie	2013	88,4	92,2	85,5	10,79
mazowieckie	2013	159,7	123,1	152,9	25,00
opolskie	2013	80,9	89,6	92,9	-6,66
podkarpackie	2013	71,2	84,7	79,2	-9,83
podlaskie	2013	73,4	88,5	83,7	-15,90
pomorskie	2013	96,2	99,2	94,0	12,38
śląskie	2013	104,1	103,7	101,1	-7,85
świętokrzyskie	2013	73,3	86,4	80,4	-19,03
warmińsko-mazurskie	2013	71,9	84,2	77,1	-18,75
wielkopolskie	2013	107,0	90,7	100,3	4,53
zachodniopomorskie	2013	83,7	91,3	95,5	-5,23
dolnośląskie	2020	110,7	103,1	108,3	12,32
kujawsko-pomorskie	2020	81,6	87,5	80,9	-12,19
lubelskie	2020	68,2	89,0	76,9	-26,86
lubuskie	2020	81,5	87,5	103,9	-10,08
łódzkie	2020	97,2	93,2	95,4	-9,24
małopolskie	2020	91,3	100,2	83,5	13,86
mazowieckie	2020	161,7	119,2	150,2	25,18
opolskie	2020	78,8	91,9	95,4	-8,30
podkarpackie	2020	69,1	85,2	81,3	-13,81
podlaskie	2020	73,4	89,3	85,1	-18,23
pomorskie	2020	94,8	99,3	92,3	20,93
śląskie	2020	99,2	98,7	97,7	-8,74
świętokrzyskie	2020	72,1	86,9	74,5	-22,94
warmińsko-mazurskie	2020	70,2	85,3	80,4	-21,73
wielkopolskie	2020	109,0	90,3	101,6	3,64
zachodniopomorskie	2020	83,6	92,3	99,1	-5,06

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

2. Analiza przemian w rozwoju regionalnym Polski

Tytułowe badania, uwzględniające oczywiście sformułowane cele, omówione zostaną w przekroju trzech zagadnień:

- 1) Analiza związku między uwarunkowaniami i przedsięwzięciami rozwojowymi (nakładami) a efektami społeczno-gospodarczymi – identyfikacja zmian w okresie 2006-2020.
- 2) Klasyfikacja województw z punktu widzenia uwarunkowań i przedsięwzięć rozwojowych (nakładów), jak również efektów społeczno-gospodarczych – z uwzględnieniem zmian w okresie 2006-2020.
- 3) Zmiany w rankingu województw pomiędzy 2006 a 2020 rokiem.

W analizie relacji między uwarunkowaniami i przedsięwzięciami rozwojowymi a społeczno-gospodarczymi efektami kierowano się poszukiwaniem odpowiedzi na pytania:

- na ile strumienie inwestycyjne i uwarunkowania rynku pracy (nakłady) w danym czasie przesądzać mogą o efektach (poziomie) rozwoju społeczno-gospodarczego w dalszych okresach?
- czy wyższy, osiągnięty już, poziom rozwoju wymaga wyższych nakładów?

Po części przynajmniej odpowiedź na obydwa pytania w sposób graficzny formułują rysunki 1-3. Prezentują one relację pomiędzy uogólnionymi wskaźnikami¹⁵ nakładów (wskaźniki 3, 4, 5 oraz 6 w tabeli 3) a uogólnionym wskaźnikiem efektów (wskaźnik 1 w tabeli 4) z rozróżnieniem następstw/opóźnień¹⁶: nakłady 2006 – efekty 2020; nakłady 2006 – efekty 2013; nakłady 2013 – efekty 2020. Ważnym uzupełnieniem rozważanych związków są informacje wynikające z wyznaczonych korelacji pomiędzy wszystkimi wskaźnikami syntetycznymi (tabela 6).

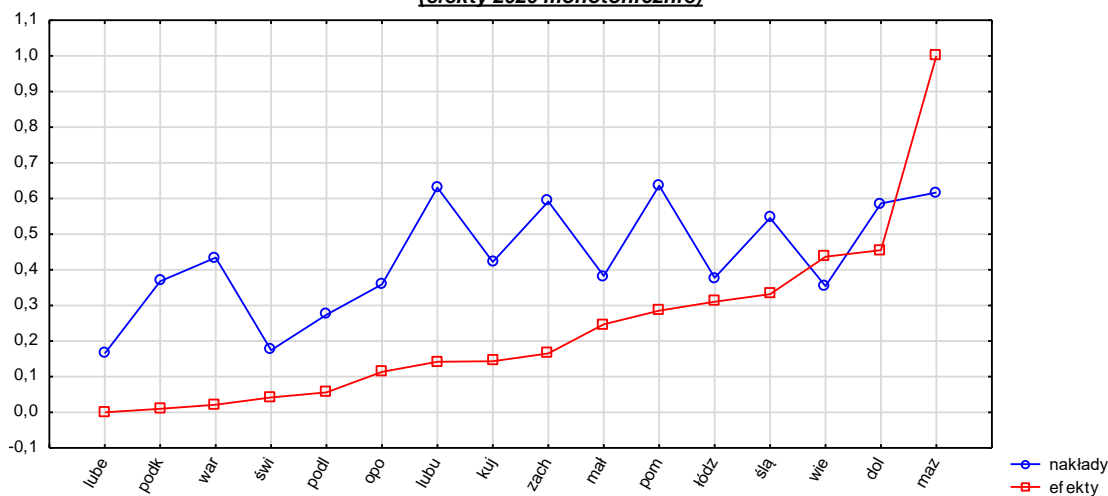
Rysunki 4-6 prezentują wyniki klasyfikacji województw z punktu widzenia uwarunkowań i przedsięwzięć rozwojowych (nakładów) oraz efektów społeczno-gospodarczych – z uwzględnieniem zmian w okresie 2006-2020. Wykorzystano w tym celu wskaźniki syntetyczne ujęte w tabeli 5. W graficznym obrazie przeprowadzonej klasyfikacji każde województwo reprezentowane jest przez punkt o współrzędnych będących wartościami wskaźnika syntetycznego (tabela 5). W klasyfikacji tej ważną funkcję pełnią średnie arytmetyczne branż pod uwagę wskaźników syntetycznych (pionowa i pozioma linia na rysunkach 4-6). Wyznaczają one granice czterech grup województw:

- 1) wysokie nakłady i wysokie efekty (I ćwiartka);
- 2) niskie nakłady i wysokie efekty (II ćwiartka);
- 3) niskie nakłady i niskie efekty (III ćwiartka);
- 4) wysokie nakłady i niskie efekty (IV ćwiartka).

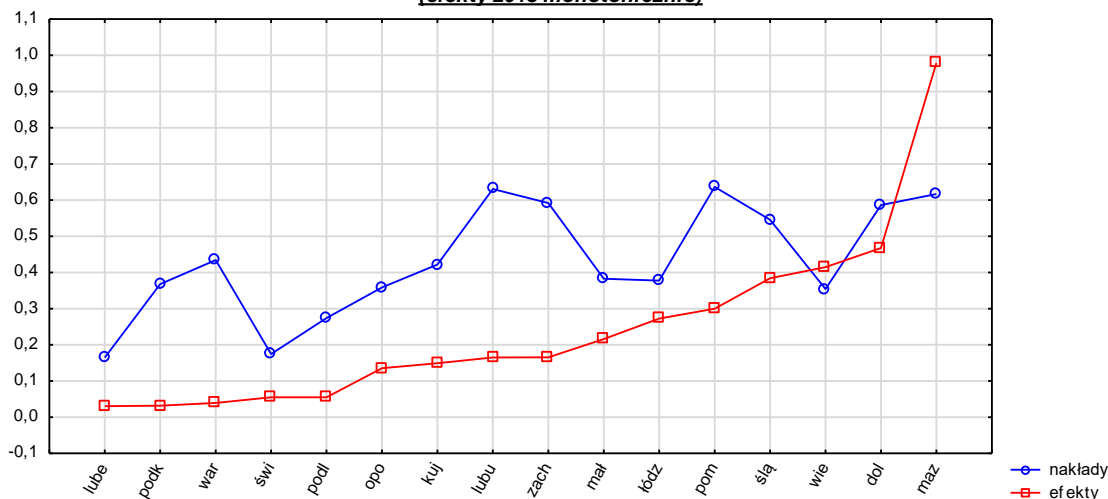
¹⁵ *Wskaźniki uogólnione* to inaczej omówione w założeniach metodycznych *wskaźniki syntetyczne*.

¹⁶ Należy pamiętać, że lata, którym przypisywane są nakłady, mają charakter umowny, gdyż w wyliczeniach części wskaźników szczegółowych będących podstawą obliczeń wskaźnika syntetycznego kierowano się sumą branż pod uwagę zjawiska z danego okresu (patrz omówione powyżej założenia metodyczne).

Rysunek 1. Uwarunkowania i przedsięwzięcia rozwojowe (nakłady 2006) oraz efekty społeczno-gospodarcze (efekty 2020 monotonicznie)



Rysunek 2. Uwarunkowania i przedsięwzięcia rozwojowe (nakłady 2006) oraz efekty społeczno-gospodarcze (efekty 2013 monotonicznie)



Rysunek 3. Uwarunkowania i przedsięwzięcia rozwojowe (nakłady 2013) oraz efekty społeczno-gospodarcze (efekty 2020 monotonicznie)

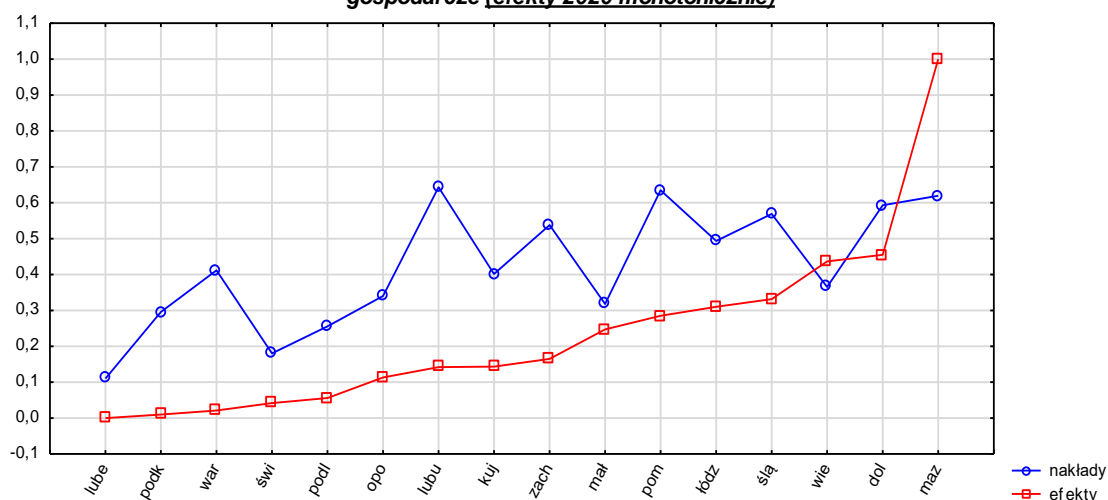


Tabela 5

Wskaźniki oceny syntetycznej nakładów i efektów w latach 2006, 2013, 2020

Województwa	Nakłady			Efekty		
	2006	2013	2020	2006	2013	2020
dolnośląskie	0,586	0,593	0,547	0,416	0,467	0,455
kujawsko-pomorskie	0,422	0,401	0,546	0,195	0,149	0,143
lubelskie	0,165	0,110	0,214	0,010	0,030	0,000
lubuskie	0,631	0,643	0,516	0,230	0,165	0,142
łódzkie	0,377	0,493	0,279	0,259	0,272	0,310
małopolskie	0,383	0,318	0,416	0,234	0,216	0,247
mazowieckie	0,617	0,619	0,679	0,928	0,979	1,000
opolskie	0,359	0,340	0,317	0,143	0,135	0,113
podkarpackie	0,368	0,296	0,301	0,034	0,032	0,010
podlaskie	0,274	0,256	0,279	0,049	0,055	0,056
pomorskie	0,636	0,635	0,577	0,324	0,300	0,285
śląskie	0,545	0,569	0,453	0,406	0,384	0,331
świętokrzyskie	0,174	0,180	0,120	0,107	0,055	0,042
warmińsko-mazurskie	0,434	0,412	0,390	0,068	0,039	0,021
wielkopolskie	0,354	0,365	0,294	0,405	0,415	0,437
zachodniopomorskie	0,592	0,538	0,585	0,233	0,165	0,165

Źródło: obliczenia własne.

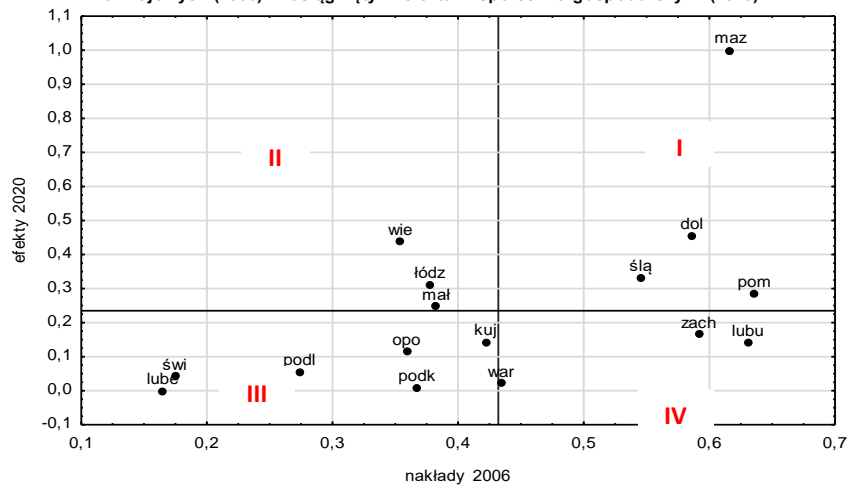
Tabela 6

Współczynniki korelacji między wskaźnikami syntetycznymi nakładów i efektów

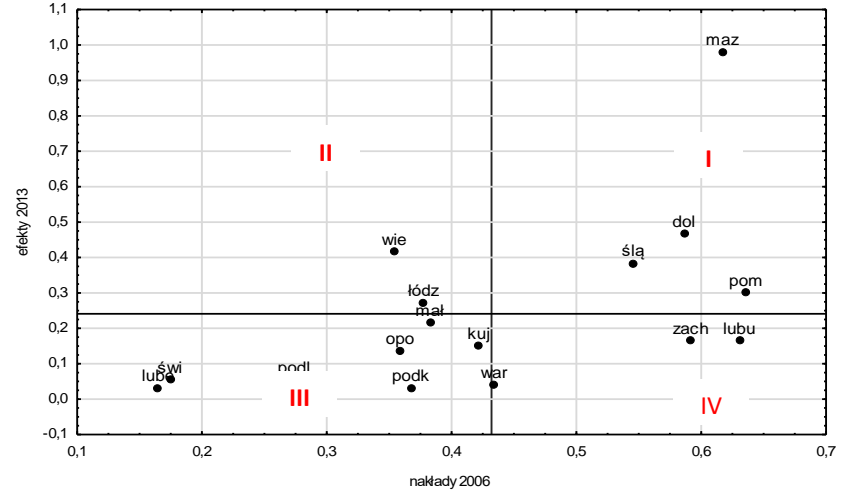
Lata	Nakłady			Efekty			
	2006	2013	2020	2006	2013	2020	
Nakłady	2006	1,000	0,965	0,913	0,612	0,556	0,531
	2013	0,965	1,000	0,833	0,654	0,602	0,582
	2020	0,913	0,833	1,000	0,650	0,600	0,582
Efekty	2006	0,612	0,654	0,650	1,000	0,991	0,986
	2013	0,556	0,602	0,600	0,991	1,000	0,996
	2020	0,531	0,582	0,582	0,986	0,996	1,000

Źródło: obliczenia własne.

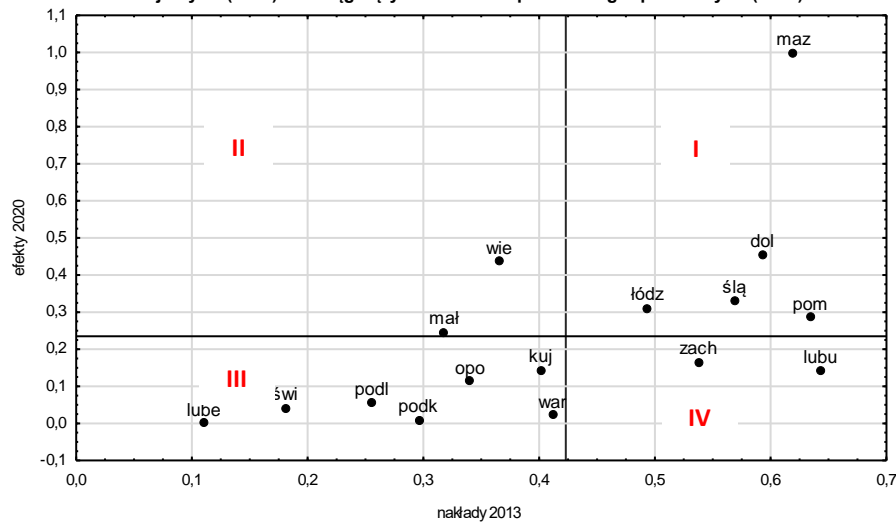
Rysunek 4. Klasyfikacja regionów ilustrująca powiązanie uwarunkowań i przedsięwzięć rozwojowych (2006) z osiągniętymi efektami społeczno-gospodarczymi (2020)



Rysunek 5. Klasyfikacja regionów ilustrująca powiązanie uwarunkowań i przedsięwzięć rozwojowych (2006) z osiągniętymi efektami społeczno-gospodarczymi (2013)



Rysunek 6. Klasyfikacja regionów ilustrująca powiązanie uwarunkowań i przedsięwzięć rozwojowych (2013) z osiągniętymi efektami społeczno-gospodarczymi (2020)



Skróty nazw województw	
dol	dolnośląskie
kuj	kujawsko-pomorskie
lube	lubelskie
lubu	lubuskie
łódz	łódzkie
mał	małopolskie
maz	mazowieckie
opo	opolskie
podk	podkarpackie
podl	podlaskie
pom	pomorskie
ślą	śląskie
świ	świętokrzyskie
war	warmińsko-mazurskie
wie	wielkopolskie
zach	zachodniopomorskie

Ostatnim z zapowiadanych zadań jest zbadanie przemian w rankingu województw w zakresie osiągniętego poziomu rozwoju. Miarą tego poziomu są oczywiście wyznaczone wartości wskaźników syntetycznych skrótowo i umownie nazywane efektami (dane tabeli 5). Przemiany w rankingu obrazowane będą zestawieniami dla lat: 2006, 2013 oraz 2020. Prezentuje to tabela 7, a graficznym uzupełnieniem zawartych tam informacji jest rysunek 7.

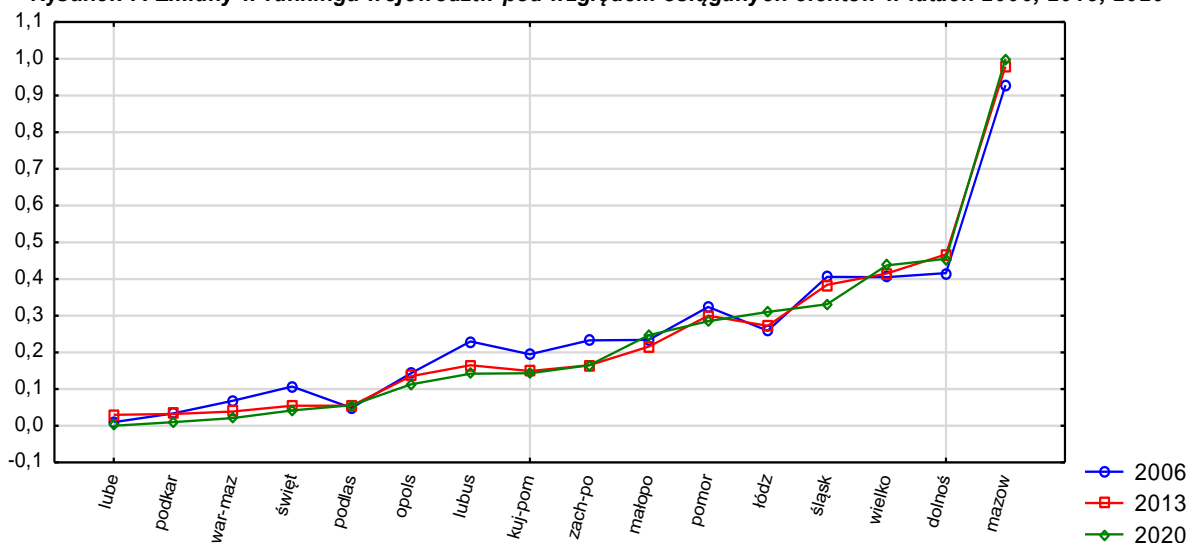
Tabela 7

Ranking województw pod względem osiągniętego poziomu rozwoju (efektów)

Województwo	2006	Województwo	2013	Województwo	2020
mazowieckie	0,928	mazowieckie	0,979	mazowieckie	1,000
dolnośląskie	0,416	dolnośląskie	0,467	dolnośląskie	0,455
śląskie	0,406	wielkopolskie	0,415	wielkopolskie	0,437
wielkopolskie	0,405	śląskie	0,384	śląskie	0,331
pomorskie	0,324	pomorskie	0,300	łódzkie	0,310
łódzkie	0,259	łódzkie	0,272	pomorskie	0,285
małopolskie	0,234	małopolskie	0,216	małopolskie	0,247
zachodniopomorskie	0,233	zachodniopomorskie	0,165	zachodniopomorskie	0,165
lubuskie	0,230	lubuskie	0,165	kujawsko-pomorskie	0,143
kujawsko-pomorskie	0,195	kujawsko-pomorskie	0,149	lubuskie	0,142
opolskie	0,143	opolskie	0,135	opolskie	0,113
świętokrzyskie	0,107	podlaskie	0,055	podlaskie	0,056
warmińsko-mazurskie	0,068	świętokrzyskie	0,055	świętokrzyskie	0,042
podlaskie	0,049	warmińsko-mazurskie	0,039	warmińsko-mazurskie	0,021
podkarpackie	0,034	podkarpackie	0,032	podkarpackie	0,010
lubelskie	0,010	lubelskie	0,030	lubelskie	0,000

Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 7. Zmiany w rankingu województw pod względem osiągniętych efektów w latach 2006, 2013, 2020



Źródła: opracowanie własne.

Podsumowanie – nasuwające się spostrzeżenia i wnioski

Przedstawiane powyżej wyniki przeprowadzonej analizy dostarczają sporej wiedzy w przedmiocie podjętych badań. Przypomnijmy, wiodącym nurtem badań są przemiany w różnicach rozwoju regionalnego Polski. Oznacza to poszukiwanie odpowiedzi na stawiane wcześniej pytania, m.in. jakie nastąpiły przesunięcia w poziomie i zróżnicowaniu rozwoju regionalnego Polski w badanym okresie lat 2006-2020? Ważnym wątkiem rozważań jest również związek pomiędzy strumieniami nakładów inwestycyjnych oraz właściwościami regionalnego rynku pracy (nazywanymi w sumie umownie nakładami) a poziomem rozwoju województw, traktowanym jako efekt ponoszonych nakładów w okresach wcześniejszych.

Poniżej przedstawione zostały spostrzeżenia, a także wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

- 1) Najbardziej ogólnym spostrzeżeniem nasuwającym się z wszystkich powyżej zamieszczonych wyników jest duża stabilność w czasie badanych zjawisk, w tym również związków pomiędzy nimi zachodzących. Nie może to być jednak zaskoczeniem. W początkowej już części niniejszego artykułu sformułowana była uwaga przy okazji prezentowania metodyki badań, iż spodziewać się należy dużej stabilności w rankingu województw, co wynika m.in. z przyjętego sposobu konstrukcji większości mierników szczegółowych (udziały województw w wartościach poziomu krajowego). Ważniejszą oraz bardziej ogólną przyczyną jest wysoka inercja międzyregionalnych różnic w osiągniętym poziomie rozwoju. Przyjęty okres 14 lat analizy wydaje się relatywnie długi, ale niestety jest on jednocześnie zdecydowanie za krótki, aby region np. słabo rozwinięty mógł przesunąć się chociażby do grupy średnio rozwiniętych.
- 2) Dosyć interesujące spostrzeżenia nasuwają się z badania relacji pomiędzy nakładami i efektami (rysunki 1-3):
 - a) We wszystkich trzech analizowanych okresach zauważa się „nadwyżkę” strumieni nakładów nad efektami. Pamiętać należy, że większość wskaźników szczegółowych, na podstawie których wyznaczone zostały uogólnione miary nakładów i efektów, interpretowana jest jako udział danego zjawiska w wartości ogólnokrajowej (Polska=100). Uzasadnia to hipotetyczną prawidłowość, że między wspomnianymi wielkościami nie powinno dochodzić raczej do rozbieżności. Jedynie w dwóch województwach (mazowieckie oraz wielkopolskie) we wszystkich trzech okresach wskaźnik nakładów jest niższy od wskaźnika efektów. W województwach pozostałych obserwujemy mniejszą lub większą rozbieżność w tym zakresie.
 - b) Zdecydowanym liderem poziomu rozwoju jest województwo mazowieckie, co też nie może stanowić zaskoczenia. Warte uwagi jest natomiast spostrzeżenie, że w województwie tym „nadwyżka” efektów nad nakładami jest najwyższa w całym zbiorze naszych województw. W jakimś zakresie świadczyć to może o „efektywności zagospodarowywania” ponoszonych nakładów.

- c) Zauważa się lekką tendencję wzrostową w relacji pomiędzy efektami a nakładami (patrz rysunki 1-3). Niemniej jednak nie można byłoby jednoznacznie twierdzić, że wyżej rozwinięte województwa „wymagają” wyższych nakładów. Zamieszczone w tabeli 6 wartości współczynników korelacji dotyczące związków: nakłady 2006 – efekty 2020; nakłady 2006 – efekty 2013; nakłady 2013 – efekty 2020 są relatywnie niskie¹.
- 3) Ważnych informacji dostarcza też przeprowadzona klasyfikacja województw (rysunki 4-6). Jej wyniki, ujmujące imiennie województwa należące do każdej z wydzielonych grup dla trzech kolejnych relacji lat: 2006-2020, 2006-2013 oraz 2013-2020, ilustruje tabela 8². Rezygnując z powtarzania informacji płynących z tej tabeli, warto jedynie zwrócić uwagę na trzy kwestie:
- a) Najliczniejszą grupę stanowią województwa o mało pozytywnie ocenianej właściwości: *niskie nakłady – niskie efekty*. We wszystkich okresach w grupie tej powtarza się sześć województw (kujawsko-pomorskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, lubelskie oraz świętokrzyskie). Małopolska pojawia się w jednym tylko okresie (2006-2013), ciężąc bardziej do grupy *niskie nakłady – wysokie efekty*. Podobnie województwo warmińsko-mazurskie, ale to z kolei jest na granicy grupy *wysokie nakłady – niskie efekty*.

Tabela 8

Klasyfikacja województw z punktu widzenia nakładów i osiągniętych efektów

Kryteria Lata	Wysokie nakłady – wysokie efekty	Niskie nakłady – wysokie efekty	Niskie nakłady – niskie efekty	Wysokie nakłady – niskie efekty
2006-2020	mazowieckie, dolnośląskie, pomorskie, śląskie	wielkopolskie, łódzkie, małopolskie	kujawsko-pomorskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie	zachodniopomorskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie
2006-2013	mazowieckie, dolnośląskie, pomorskie, śląskie	wielkopolskie, łódzkie	małopolskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie	zachodniopomorskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie
2013-2020	mazowieckie, dolnośląskie, śląskie, łódzkie, pomorskie	wielkopolskie, małopolskie	warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie	zachodniopomorskie, lubuskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie rysunków 4-6.

¹ Wszystkie są na poziomie poniżej 0,6, a więc blisko granicy ich statystycznej istotności przy niskiej wartości parametru alfa; zob. np. *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w analizie układów terytorialnych*, T. Kudłacz, 2021, Nowy Sącz: Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, s. 22-24.

² Grupowanie bazuje na wynikach prezentowanych na rysunkach 4-6. O kolejności w danej grupie decyduje wysokość wskaźnika efektów.

- b) Najmniej natomiast pozytywną grupę tworzą jednostki: *wysokie nakłady – niskie efekty*, co może sugerować wątpliwą efektywność ponoszonych nakładów. Do grupy tej w dwóch pierwszych okresach badania należą trzy województwa (zachodniopomorskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie³). W okresie ostatnim z grupy tej znika województwo warmińsko-mazurskie.
- c) Najbardziej pozytywną grupę tworzą jednostki: *niskie nakłady – wysokie efekty*. We wszystkich trzech okresach badania należy do niej tylko jedno województwo (wielkopolskie). Województwa: łódzkie i małopolskie pojawiają się w dwóch różnych okresach.
- 4) Wyliczone wskaźniki syntetyczne osiągniętego poziomu rozwoju województw (efekty) były m.in. podstawą oceny miejsca, jakie województwa zajmują w monotonicznie uporządkowanym ich ciągu. Informacje w tym względzie prezentuje tabela 7. Przeprowadzony ranking prowadzi do następujących wniosków:
- a) Potwierdza się, zauważana wcześniej, wysoka stabilność zajmowanego miejsca w rankingu (m.in. tabela 7 i rysunek 7).
- siedem województw nie zmieniło swojego miejsca w rankingu;
 - dwa pierwsze miejsca należą do mazowieckiego i dolnośląskiego,
 - w środku rankingu jest małopolskie i zachodniopomorskie,
 - nieco dalej opolskie,
 - dwa ostatnie miejsca to podkarpackie oraz lubelskie;
 - w rankingu dziewięciu województw doszło do zmiany tylko o jedno miejsce, a w tym w czterech przypadkach był to „awans” (wielkopolskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, podlaskie), zaś w pięciu nastąpiło przesunięcie w dół rankingu (śląskie, pomorskie, lubuskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie);
 - żadne województwo nie zmieniło pozycji o więcej niż jedno miejsce.
- b) Pamiętając o tym, że wartości wskaźnika syntetycznego zamykają się w przedziale [0; 1], nietrudno zauważyć prawie maksymalnie możliwą dyspersję między najwyżej i najsłabiej rozwiniętym województwem. Ponadto, o ile grupa województw najsłabiej rozwiniętych osiąga bardzo zbliżone wartości wskaźnika syntetycznego, o tyle w grupie najwyżej rozwiniętych rejestrujemy ogromną różnicę pomiędzy województwem mazowieckim a jednostkami pozostałymi tej grupy.
- c) Ponieważ wskaźniki syntetyczne wyliczone były na tzw. obiektokresach, możliwe jest na podstawie ich wartości wnioskowanie o kierunkach zachodzących przemian w kolejno rozważanych okresach. Zauważalny wzrost poziomu rozwoju odnotowują: mazowieckie, łódzkie, wielkopolskie. Znacząco większej liczby województw dotyczy natomiast spadek poziomu rozwoju: kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie. Choć wyznaczone wskaźniki zapewniają pełną porównywalność zachodzących procesów rozwoju

³ To województwo jest na granicy grupy *niskie nakłady – niskie efekty*.

w czasie i przestrzeni, to jednak w tym miejscu konieczne jest zwrócenie uwagi na ważną kwestię. Chodzi tu mianowicie o pewną, wcześniej wyjaśnianą już, właściwość przyjętej metodyki przeprowadzania analizy – relatywizowanie wskaźników szczegółowych do ogólnokrajowych wartości. Jeżeli więc na podstawie otrzymanych wyników nasuwa się wniosek, że w większości województw zmiany w poziomie rozwoju były niewielkie (nieistotne), niekoniecznie oznacza to jednak stagnację tego zjawiska. Pamiętać należy bowiem, że zachodzące w czasie zmiany w wartościach wyliczonych wskaźników nie uwzględniają dynamiki rozwoju zachodzącego na poziomie całego kraju⁴. Interpretowane więc muszą być jako zmiany poza ogólnokrajowymi tendencjami procesów rozwoju. Jeżeli więc w danym województwie na podstawie wyliczonych wskaźników syntetycznych odnotowujemy określony wzrost poziomu rozwoju w danym czasie, oznacza to, że wzrost ten jest o tyle właśnie wyższy od tendencji poziomu krajowego. Jeżeli natomiast w danym województwie zauważamy spadek wartości wskaźnika, wtedy pamiętać musimy, że niekoniecznie następuje bezwzględny spadek rozwoju, lecz jedynie, że tempo rozwoju jest niższe od tempa średnio-krajowego.

Bibliografia

- Bajerski, A. (2008). Problemy wydzielenia peryferii społeczno-gospodarczych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*, K LXX(2), 159-167.
- Chączyński, J., Nowakowska, A., Przygocki, Z. (2007). *Region ekonomiczny i jego rozwój w warunkach globalizacji*. Warszawa. CeDeWu.
- Domański, R. (2006). *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Friedman, J. (1972). A theory of polarized development. W: N.M. Hansen (ed.), *Growth Centres of Regional Economic Development* (s. 82-107). New York: Free Press.
- Gałązka, A. (2017). Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego. *Studia BAS*, 1(49), 9-61.
- Grzeszczak, J. (1999). Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej. *Prace Geograficzne IGPAN*, 173, 11-28.
- Strahl, D., Głuszczyk, D. (red). (2013). Innowacyjność w rozwoju lokalnym i regionalnym. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 285, 71-80.

⁴ W ciągu 14 branż pod uwagę lat (2006-2020) w Polsce nastąpił ogromny skok rozwojowy.

Jarosław RESZCZYŃSKI

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0002-4843-783X

OCHRONA ZABYTEKÓW I OPIEKA NAD ZABYTEKAMI W ŚWIETLE POLSKIEGO PRAWA WYZNANIOWEGO

Streszczenie

Tożsamość społeczną zbiorowości kształtują czynniki zakorzenione z przeszłości. Tworzy ją przede wszystkim kultura i jej dziedzictwo. W ostatnich dwu stuleciach jej istotną częścią jest identyfikacja narodowa. Dla współczesnych państw, tak jak Polska budowanych wokół pojęcia „narod”, tożsamość ta jest siłą spajającą społeczeństwo i stanowiącą podstawy jego organizacji. Jej siła wpływa na stabilność państwa i skuteczność jego aparatu. Z tego względu kulturę narodową i jej tradycje chronią zapisane w konstytucji zasady ustrojowe RP. Do zadań państwa należy w konsekwencji ochrona dziedzictwa kulturowego, którego materialną częścią są zabytki. Gwarantują ją obszerne regulacje prawa ochrony zabytków. Wchodzi ono w skład prawa publicznego. Chroniąc zabytki, państwo kieruje się dobrem wspólnym i narzuca ich właścicielom oraz posiadaczom obowiązki w zakresie opieki nad nimi. Przepisy ograniczają także w stosunku do nich ogólnie obowiązujące w prawie prywatnym uprawnienia właścicielskie. Specyfika dziejów Polski powoduje, że wiele zabytków, zwłaszcza z okresu przedrozbiorowego, ma charakter sakralny. Związane z działalnością kościołów i związków wyznaniowych do dzisiaj pozostają ich własnością. Przepisy prawa ochrony zabytków nakładają więc również na nie szczególne obowiązki i ograniczenia, niekiedy dość uciążliwe. Wyjątkowość podmiotów należących do tej kategorii i ich funkcji w społeczeństwie doprowadziły do stworzenia całej gałęzi prawa wyznaniowego. Zawiera ono przepisy dotyczące funkcjonowania kościołów i związków wyznaniowych, ustala stosunki między nimi i organami państwa, a także reguluje wzajemne prawa i obowiązki. W konsekwencji podmioty prawa wyznaniowego podlegają w swojej działalności zarówno prawu wyznaniowemu, jak i – w odniesieniu do zabytków – prawu ochrony zabytków.

W pracy przedstawiona została analiza przepisów obu gałęzi prawa w sferze, w której istnieje ich wspólny zakres. Dotyczy ona okresu od 1918 roku do chwili obecnej. W centrum uwagi znalazły się odmienności regulacji prawnej wobec zabytków, wprowadzone dla kościołów i związków wyznaniowych. Z analizy wynika, że mimo przemian ustroju państwa w tym czasie i zróżnicowanego ideologicznie nastawienia władz do tych podmiotów, ochrona prawna zabytków podporządkowana była przez cały czas zbliżonym zasadom, zgodnym z jej doktryną i europejskimi standardami. W odniesieniu do zabytków należących do podmiotów prawa wyznaniowego obowiązywały w II Rzeczypospolitej (wobec kościoła katolickiego), jak również od 1950 roku do dzisiaj (wobec wszystkich podmiotów), niewielkie zakresowo regulacje partykularne. Nadawały im one status bardziej uprzywilejowany i większe uprawnienia niż pozostałym właścicielom i posiadaczom zabytków. W pierwszym wypadku chodziło o współdziałanie instytucji kościelnych w administracji publicznej w zakresie ich ochrony i wpływ na praktykę stosowania prawa. W drugim uprzywilejowanie dotyczy dotacji na opiekę nad zabytkami należącymi do instytucji wyznaniowych. W zasadzie prawodawcy II RP, PRL i III RP starali się jednak nie różnicować wewnętrznie systemu prawa ochrony zabytków odwołaniami do prawa wyznaniowego. W tej

sytuacji interesujące jest podejście organów państwa do stosowania zasadniczo jednolitych przepisów wobec adresatów będących podmiotami prawa wyznaniowego. W obecnym stanie prawnym uwagę przyciąga przede wszystkim przyznawanie dotacji na opiekę nad zabytkami ze środków publicznych (budżetu państwa, budżetów samorządowych i państwowych funduszy celowych). Prezentacja w artykule ich wielkości w przykładowo dobranych zakresach jest poglądowym uzupełnieniem analizy prawnej. Interpretacja danych ilościowych prowadzi do przekonania, że decyzje organów administracji publicznej o przyznaniu dotacji podmiotom prawa wyznaniowego są względnie prawidłowo skorelowane z liczbą wniosków i znaczeniem zabytków wymagających opieki. Nie można dostrzec ani systemowych preferencji dla nich, ani też ich dyskryminacji.

Słowa kluczowe: prawo wyznaniowe, prawo ochrony zabytków, dotacje na opiekę nad zabytkami należącymi do kościołów i związków wyznaniowych.

PROTECTION OF MONUMENTS AND CARE OF MONUMENTS IN THE LIGHT OF THE POLISH RELIGIOUS LAW

Summary

The social identity of a community is shaped by factors rooted in the past. It is created primarily by culture and its heritage. In the last two centuries, its essential part is national identification. For contemporary states, like Poland, built around the notion of "nation", this identity is the force that binds society together and forms the basis of its organization. Its strength affects the stability of the state and the effectiveness of its apparatus. For this reason, the national culture and its traditions are protected by the constitutional principles of the Republic of Poland. Consequently, the state's tasks include the protection of cultural heritage, the material part of which are monuments. It is guaranteed by extensive regulations of the monument protection law. It is part of public law. When protecting monuments, the state is guided by the common good and imposes duties on their owners and holders to take care of them. The regulations also limit the ownership rights generally applicable in private law. Due to the specificity of Polish history, many monuments, especially from the pre-partition period, have a sacral character. Associated with the activities of churches and religious associations, they remain their property to this day. Therefore, the provisions of the monument protection law also impose special obligations and restrictions on them, sometimes quite burdensome. The uniqueness of entities belonging to this category and their function in society led to the creation of a whole branch of religious law. It contains provisions on the functioning of churches and religious associations, establishes relations between them and state authorities, and regulates mutual rights and obligations. As a consequence, entities of religious law are subject to both religious law and – in relation to monuments – the law of monument protection in their activities.

The paper presents an analysis of the provisions of both branches of law in the sphere in which there is a common scope. It covers the period from 1918 to the present. In the center of attention were the differences in the legal regulations regarding monuments, introduced for churches and religious associations. The analysis shows that despite the changes in the state system at that time and the ideologically diverse attitude of the authorities towards these entities, the legal protection of monuments was at all times subordinated to similar principles, in accordance with its doctrine and European standards. With regard to monuments belonging to entities of religious law, in the Second Polish Republic (in relation to the Catholic Church), as well as from 1950 to the present day (in relation to all entities), small particular regulations were in force. They gave them a more privileged status and greater rights than other owners and possessors of monuments. In the first case, it was about the participation of church institutions in public administration

in terms of their protection and influence on the practice of applying the law. In the second, the privilege applies to subsidies for the care of monuments belonging to religious institutions. In principle, however, the legislators of the Second Republic of Poland, the Polish People's Republic and the Third Republic of Poland tried not to internally differentiate the system of monument protection law with references to religious law. In this situation, the approach of state authorities to the application of essentially uniform provisions to addressees who are subjects of religious law is interesting. In the current legal status, attention is drawn primarily to the granting of subsidies for the care of monuments from public funds (state budget, local government budgets and state earmarked funds). The presentation in the article of their size in selected ranges is an illustrative supplement to the legal analysis. The interpretation of the quantitative data leads to the belief that the decisions of public administration authorities to grant subsidies to entities of religious law are relatively correctly correlated with the number of applications and the importance of monuments requiring care. Neither systemic preferences for them nor discrimination against them can be discerned.

Key words: religious law, monument protection law, subsidies for the care of monuments belonging to churches and religious associations.

Wprowadzenie

Punktem wyjścia podjętej w artykule analizy prawnej polskich przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami są ich przesłanki doktrynalne oraz uwarunkowania społeczne. Regulacje prawne w tym zakresie analizowane są w kontekście relacji pomiędzy instytucjami państwa, którego zadaniem jest ochrona zabytków, i szczególnego rodzaju podmiotami władającymi zabytkami, którymi są kościoły oraz inne związki wyznaniowe, na które prawo nakłada, jak i na inne podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji, obowiązek opieki nad nimi.

Regulacja stosunków prawnych pomiędzy państwem a podmiotami prawa wyznaniowego należy do prawa wyznaniowego. Z tego powodu w jego zakresie pojawiają się przepisy dotyczące ochrony zabytków będących własnością kościołów i związków wyznaniowych oraz opieki nad nimi. Ze względu na swoją treść przepisy te należą jednocześnie do prawa ochrony zabytków. Analiza będzie zatem dotyczyć obowiązywania i stosowania norm prawnych dotyczących ochrony zabytków w odniesieniu do ich adresatów będących podmiotami prawa wyznaniowego. Problematyka ta ma duże znaczenie, gdyż w całym zasobie polskich zabytków obiekty należące do kościołów oraz związków wyznaniowych zajmują pierwszoplanowe miejsce zarówno co do liczby, jak też wartości dla polskiego dziedzictwa kulturalnego. Z reguły są ich własnością w rozumieniu prywatnoprawnym.

Własność z doktrynalnego punktu widzenia oddaje właścicielowi pełnię uprawnień do rzeczy i sposobu korzystania z nich. Prawo polskie, zgodnie z podstawowymi zasadami ustroju państwa, respektuje uprawnienia podmiotowe każdego właściciela i uznaje – w innej sferze – autonomię prawną. Oznacza to, że kościoły i inne związki wyznaniowe, kształtujące w swoim zakresie działania – w myśl innej zasady ustrojowej – swoje stosunki z państwem niezależnie od niego i z poszanowaniem autonomii obu stron, mogą co do zasady dysponować i zarządzać swoją własnością wedle własnych reguł. Ochrona zabytków nie jest jednak współcześnie wyłączną sprawą ich właścicieli.

Trwanie zabytków leży bowiem w interesie publicznym i jego zapewnienie należy do zadań państwa. W tym zakresie normy przyjęte przez państwo mają charakter nadrzędny, a obowiązujące prawo ogranicza możliwość realizacji swobodnej woli właścicieli niezależnie od ich statusu. Artykuł poświęca wiele uwagi doktrynalnym i społecznym uwarunkowaniom takiego stanu rzeczy. Niezmiennie wpływają one na rozwiązania prawne niezależnie od zmian politycznych. W ich ramach troska o zachowanie zabytków i ich utrzymanie jest równoczesnym obowiązkiem podmiotów prawa prywatnego i publicznego. Realizujące interes publiczny, państwo nakłada obowiązki wobec zabytków zarówno na właścicieli, jak i na instytucje władzy publicznej. Analiza obejmuje więc prawo ochrony zabytków w perspektywie prawa publicznego (administracyjnego) oraz prywatnego (rzeczowego). W zakresie, w którym adresatem przepisów dotyczących zabytków są instytucje wyznaniowe, nakłada się na to jeszcze płaszczyzna wyznaniowego prawa. Dla pełniejszego przedstawienia relacji między władzami publicznymi a kościołami i związkami wyznaniowymi analizę doktrynalną oraz prawną (systemową i dogmatyczną) uzupełniono obrazem aspektów finansowych współpracy pomiędzy nimi. Koncentruje się on na ujętym poglądowo w danych ilościowych transferze środków publicznych na opiekę nad zabytkami.

W punkcie wyjściowym analizy należy przypomnieć, że istota państwa prawnego, którym jest Rzeczpospolita (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 2), nakazuje, by wszystkie organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa (Ibidem, art. 7). Stanowienie prawa i jego stosowanie należy do organów władzy publicznej (władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza; Ibidem, art. 10 ust. 2). Organy te funkcjonują w państwie w określonych uwarunkowaniach doktrynalnych i politycznych. Państwo, posługując się przymusem, zarówno tworząc, jak też wprowadzając w życie prawo, realizuje wartości i cele mające wymiar polityczny. Są one wynikiem wyboru sprawujących władzę wśród różnych doktryn i wartości. Przyjęte regulacje prawne naruszać mogą zatem inne doktryny, wartości, a także interesy konkretnych grup społecznych oraz instytucji. Jeśli nakładane są na nie obowiązki czy ograniczane uprawnienia, może to być źródłem sprzeciwów, a także konfliktów. Ich rozmiar może być istotny społecznie, zwłaszcza jeżeli niechcianym normom muszą podporządkowywać się podmioty o takim znaczeniu jak kościoły i związki wyznaniowe. Mają one tradycyjnie wyjątkową pozycję także w wymiarze politycznym, połączoną ze świadomością własnej wyjątkowości i mocy sprawczej, wspieraną mocnymi więziami społecznymi wewnątrz grupy wyznawców. Jak wskazuje historia stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, opór społeczny pojawia się głównie wtedy, gdy regulacje wprowadzane przez organy władzy są sprzeczne z założeniami aksjologicznymi (doktrynalnymi) czy celami tych ostatnich. W przypadku obowiązku troski o zabytki o znaczeniu sakralnym na poziomie doktryny nie występuje kolizja wartości między nakładającym go państwem a podmiotami wyznaniowymi, które nimi władają. Konflikty mogą się jednak pojawiać przy stosowaniu prawa w realizacji obowiązków nakładanych na związki wyznaniowe oraz egzekwowanych przez organy państwa w odniesieniu do konkretnych sytuacji. Przy ich rozwiązywaniu mają znaczenie interpretacje przepisów prawa ochrony zabytków i wyznaniowego. Pomimo założonej spójności systemowej mogą w nich ujawniać się kolizje wynikające z faktu, że w odrębnym porządku aksjologicznym realizują one partykularne cele.

Doktrynalne i normatywne aspekty ochrony zabytków należących do kościołów i związków wyznaniowych nie były dotąd przedmiotem szerszej refleksji nauki prawa wyznaniowego. Przedstawiano w niej w zasadzie tylko ogólnie obowiązek opieki nad zabytkami oraz pomoc państwa dla ich ochrony (zob. Mezglewski, Misztal, Stanisz, 2008, s. 181-182; Krukowski, 2008, s. 219-220; Pietrzak, 2010, s. 291; Czernik, 2016, s. 28; Bijak, 2019, s. 258 i n.).

1. Ustrojowe aspekty ochrony zabytków i ich doktrynalne podłoże

W preambule uchwalonej w 1997 roku Konstytucji RP sformułowana została w imieniu „Narodu Polskiego”, do którego należy władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 4 ust. 1), zasada ochrony kultury zakorzenionej „w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”. Trzeba podkreślić, że zaakcentowanie „chrześcijańskiego dziedzictwa” jest dla systemowego porządku prawnego istotną przesłanką szczególnej pozycji zabytków związanych z wyznaniem chrześcijańskim i uzasadnieniem szerokiego zakresu ich ochrony. Realizacja zasady ochrony kultury, „nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”, służy temu, aby „przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Obok strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli jednym z fundamentalnych zadań państwa jest bowiem także „strzeżenie dziedzictwa narodowego” (Ibidem, art. 5). Konstytucja uznaje, że kultura jest „źródłem tożsamości Narodu Polskiego, jego trwania i rozwoju”, a państwo jest zobowiązane do stworzenia warunków upowszechniania i równego dostępu do jej dóbr (Ibidem, art. 6 ust. 1). Wolność korzystania z dóbr kultury należy poza tym do podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela (Ibidem, art. 73). W kontekście dostępu do kultury należy widzieć także obowiązek państwa „udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym” (Ibidem, art. 6 ust. 2).

Obowiązująca ustawa zasadnicza posługuje się terminami „naród”, „kultura” oraz „dobra kultury”, przy czym dwa pierwsze pozostają ze sobą w wyraźnym związku pojęciowym. Nie został on jednak określony na poziomie aktu prawnego. Uznano go za dorozumiany, potoczny, niewymagający komentarza. W istocie kwestia jest teoretycznie dosyć złożona. Pojęciami „naród” i „kultura” od dziesięcioleci zajmuje się nauka, która stworzyła w tym zakresie wiele koncepcji. „Dobra kultury”, które trzeba chronić, mogą przybierać różną postać w zależności od sposobu rozumienia „kultury” i jej powiązania z pojęciem „naród”. Obowiązek zapewnienia korzystania z „dóbr kultury” ukazuje wyraźnie sposób ich pojmowania przez prawodawcę. Przybierają one postać obiektów materialnych albo niematerialnych (dóbr intelektualnych), możliwych do percepcji dla pojedynczego człowieka. Sam sposób percepcji, odbioru zmysłami i przetworzenia w intelekcie, a także dostępu do „dóbr” nie ma znaczenia dla ich istoty. Ważne jest stwierdzenie istnienia dóbr uznanych za należące do sfery kultury. W zbliżonym zakresowo znaczeniu, węższym treściowo, choć z pewnym abstrakcyjnym uogólnieniem, używa się terminu „dziedzictwo kultury”, zwłaszcza – kultury narodu. W „dziedzictwie narodowym”, o którym mówi ustawa zasadnicza, dziedzictwo kulturalne (nazywane też dziedzictwem kulturowym) wydaje się odgrywać najważniejszą rolę. Niewątpliwie

jest ono tą częścią „dawnych dóbr kultury, która uznana została za wartościową przez kolejne pokolenia i dzięki temu dotrwała do chwili obecnej” (Kobyliński, 2012, s. 1141). Jako przedmiot ochrony prawnej dziedzictwo kulturalne jest „zasobem rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej” (Pruszyński, 2001, s. 50; por. Zeidler, 2007, s. 40-42). W rozumieniu Konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 roku na „dziedzictwo kulturalne” składają się „zabytki” (w pierwszym rzędzie dzieła architektury oraz monumentalnej rzeźby i malarstwa), „zespoły” (w zasadzie budowli) i „miejsca zabytkowe” (głównie dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody) (Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa..., 1972, art. 1). Dziedzictwo kulturalne, nawet tylko w części materialnej, której dotyczy konwencja, ma jednak bez wątpienia bogatszą treść niż przyjmuje konwencja dla ochrony pewnych jego składników. Trzeba przy tym podkreślić, że nie tylko w języku potocznym, ale nawet prawa i nauki prawa, brak jest jednoznaczności pojęciowej, zaś terminy „dziedzictwo kultury”, „zabytek”, „dobro kultury” i „zasoby kulturowe” stosowane są wymiennie (Kobyliński, 2012, s. 1141). Widocznie potrzeba ich wyraźnego oddzielenia nie jest w nich zbyt znacząca, odmiennie niż w kulturoznawstwie. Analiza semantyczna skłania w każdym razie do przyjęcia, że „dziedzictwo kulturalne” mieści się w zakresie „dóbr kultury”, a w jego skład wchodzi „zabytki” (Kobyliński, 2011, s. 23).

Pojęcie „kultura” jest współcześnie rozumiane bardzo szeroko. Obejmuje ona, jak pisał J. Szczepański, „ogół wytworów działalności ludzkiej, materialnych i niematerialnych wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w dowolnych zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom” (1978, s. 78). Jest ona „układem czynników współkształtujących życie zbiorowości ludzkiej”. Wydaje się, że takie holistyczne, maksymalnie szerokie podejście do kultury, prezentują również twórcy konstytucji z 1997 roku, choć nie ma w niej śladu refleksji teoretycznej. Kulturę definiuje się także na inne sposoby, w ujęciach atrybutywnych (powszechne cechy) oraz dystrybutywnych (cechy partykularne), akcentując aspekty nominalistyczne, normatywne, strukturalne, genetyczne, historyczne oraz psychologiczne. Ustalając perspektywę poznawczą, musimy jednak przyjąć, że z socjologicznego punktu widzenia kultura jest tym, „czego uczy się człowiek w trakcie życia społecznego i co przekazywane jest przez pokolenia” jako społeczne dziedzictwo członków społeczeństwa (zob. Gruchola, 2010, s. 96-98). Należą do niej w szczególności wytwory i dobra o trwałym charakterze powstałe w trakcie życia społecznego.

Pojęcie „naród” również nie jest jednoznaczne. Jego rozumienie kształtowało się pod wpływem czynników politycznych oraz ideologicznych i jest uwarunkowane historycznie. Ta niejednorodność widoczna jest także na gruncie obowiązującej konstytucji. Z jednej strony termin „naród” jest w normatywnych sformułowaniach synonimem dawnego „ludu”, podmiotu tradycyjnie rozumianej zasady suwerenności („suwerenność

ludu”) (Preambuła: „Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 4). Z drugiej – „naród” jako wspólnota jest w konstytucji twórcą kultury będącej podstawą jego tożsamości (Ibidem, art. 6 ust. 1). „Naród” jest więc w przyjętym tu rozumieniu pewną zbiorowością ludzką, która może być definiowana w swoich aspektach biologicznych, politycznych i kulturowych. Na świadomość wspólnoty mogą wpływać takie czynniki, jak wspólna nazwa czy też pochodzenie etniczne, terytorium, język, religia, odrębności struktur społecznych, przekonań i zachowań, a nawet sposobu gospodarowania. Fundamentalny jest zatem „wyobrażony i realizowany” kulturowy kontekst funkcjonowania narodu i wzajemnego komunikowania się jego członków (Kłoskowska, 2005, s. 103 i n.). Wyraża się w nim tożsamość narodowa, prowadząca do samoidentyfikacji. Jako zjawisko zbiorowe jest ona wypadkową identyfikacji indywidualnych i grupowych członków wspólnoty narodowej w odniesieniu do przynależności do niej. Cechuje ją trwałość mechanizmów odbioru zjawisk społecznych i politycznych danej grupy narodowej oraz podobne emocje i reakcje, które mu towarzyszą. Związane jest z nimi poczucie ciągłości międzypokoleniowej oraz słuszności postaw i zachowań zakorzenionych w trwałej tradycji. Są one w ramach grupy narodowej powszechnie akceptowane. Jest to fakt kulturowy. W istocie „trzon tożsamości narodowej stanowią treści kultury narodowej. Jest to międzypokoleniowy przekaz kanonu narodowego, kultury. Jednostki tworzące naród przekazują kolejnym pokoleniom wierzenia i wartości, postawy, normy i wzory zachowań” (Frączek, 2018, s. 15). Dla ustawodawcy dbałego o ochronę dziedzictwa narodowego istotną sprawą jest stworzenie kanonu tożsamości narodowej i utrwalenie jego składników. Odwołanie się do niego sprzyja konsolidacji wspólnoty, jak również zwiększa efektywność oddziaływania norm prawa publicznego. W nabyciu świadomości przynależności do wspólnoty pomaga jednostce wskazanie jasnych kryteriów identyfikacji własnej grupy, oddzielenie „swoich” i „obcych”, wytyczenie pomiędzy nimi a własną wspólnotą linii granicznych (zob. Smith, 2009a, s. 250-251). Służą temu różne elementy dziedzictwa kulturalnego, podlegające wyborowi, wartościowaniu i interpretacji. Procesy te leżą u podstaw autoidentyfikacji i same poddają się różnym oddziaływaniom. W nauce zwraca się uwagę na to, że tożsamość kształtuje się przede wszystkim naturalnie, w oparciu o powszechny zasób wiedzy i jej odbiór publiczny. Obok naturalnych procesów „dziedziczenia społecznego” tworzących kulturowe podstawy identyfikacji narodowej źródłem tożsamości mogą być jednak także wprowadzane do niej w zamierzony sposób nowe elementy, wyeksponowane przejawy wartości uznanych przez jakąś grupę za cenne, „uzupełnienia” do tradycji czy jej korekty, akcentujące ich odrębność i wyjątkowość godną zbiorowej akceptacji. Działania w zakresie ich „promocji” w społeczeństwie podejmowane są przez elity (naukowe, kulturalne, dawniej literackie, obecnie medialne), a także czynniki polityczne reprezentujące określoną ideologię i realizujące „projekty” w zakresie przebudowy tożsamości. Tożsamość społeczeństwa może być więc częściowo statyczna, a częściowo dynamicznie konstruowana przy użyciu instrumentarium kulturowego. Jej kształt w danym momencie ma jednak charakter obiektywny (zob. Bokszański, 2005, s. 114 i n.).

Wśród różnych perspektyw ujmowania narodu jako wspólnoty o utrwalonej tożsamości nauka XX-wieczna na pierwszy plan wysuwała właśnie jego kulturowe rozumienie i interpretację więzi wspólnotowych w kontekście czynników kulturowych (zob. Reszczyński, 2021, s. 58 i n.). Przyjmuje się więc, że najważniejszym spoiwem zbiorowości jest wspólna tożsamość oparta o kulturę. Tożsamość ta ma charakter grupowy. Umieszcza ona jednostkę w systemie różnorodnych związków o charakterze zrzeczeniowym, wprowadzając ją w sieć pozycji oraz ról społecznych połączonych z „przynależnością rodową, plemienną, etniczną, narodową i cywilizacyjną” (Paleczny, 2008, s. 69). Uważa się słusznie, że wspólna kultura narodowa jest podstawą solidarności społecznej jednoczącej ludzi, którzy ją zachowują. Wyraża się obiektywnie w postawach i działaniu zbiorowym (zob. Znaniecki, 1990, s. 33). Kulturowe rozumienie narodu ma dwa aspekty: obiektywny i subiektywny. W pierwszym przyjmuje się, że „dwie osoby należą do tego samego narodu, jeżeli uczestniczą w tej samej kulturze, przez którą rozumieć należy system idei, znaków, skojarzeń, sposób zachowania i porozumiewanie się”. W drugim, że „dwie osoby należą do tego samego narodu, jeżeli uważają, że należą do tego samego narodu”. W każdym przypadku naród jest więc efektem „przeświadczeń, lojalności i solidarności człowieka” i istniejące w nim więzi mają znaczenie wtedy, gdy ludzie żyją w przekonaniu, że z tytułu przynależności do niego mają wobec siebie pewne obowiązki i pewne prawa (Gellner, 2009, s. 82-83). Kategoria obowiązków i praw funkcjonuje na różnych płaszczyznach, a wśród nich moralnej i prawnej. Jeśli państwo ma charakter narodowy (państwo jednego narodu lub w którym istnieje naród dominujący) oraz realizuje politykę wzmocnienia więzi narodowych, prawodawstwo jest z reguły nastawione na tworzenie normatywnych podstaw utrzymania tożsamości narodowej. System prawny chroni wtedy powszechnie przyjęty obraz wspólnoty posiadającej przynależne jej historycznie terytorium, mającej jednorodne społeczeństwo osadzone w dającej się ująć obiektywnie kulturze, opartej o jeden język, tradycję, wspólne symbole i mity tworzące zbiorową pamięć. Społeczeństwo ma potrzebę dawania w publicznej aktywności świadectwa swojej ekskluzywnej tożsamości, a przepisy prawne mu to umożliwiają albo także do tego nakłaniają (zob. Smith, 2007, s. 150-151). Nie ma tu większego znaczenia, że – jak wspomniano – wyobrażenie o składnikach tradycji wyznaczających standard tożsamości narodowej bywa nie tylko wynikiem naturalnego rozwoju, lecz także skutkiem działań edukacyjnych elit opiniotwórczych (jak na ziemiach polskich pod koniec XIX wieku) lub socjotechnicznych starań władzy państwowej (zob. Hobsbawm, 2008, s. 293-294). Niezależnie od pochodzenia i obiektywnej prawdziwości, tworzą one pamięć historyczną narodu, a przez nią – fakty społeczne służące zachowaniu jego integralności oraz spójności. Jak ujął to L. Kołakowski: „zbędnie dowodzić, że tożsamość narodowa wymaga pamięci historycznej. Z tego względu jest rzeczą bez znaczenia, co w tej pamięci jest prawdą, półprawdą, a co zwykłą legendą. Chodzi tylko o to, że żaden naród nie może trwać nie będąc świadomym, iż jego obecna egzystencja jest przedłużeniem istnienia w przeszłości” (Kołakowski, 1995, s. 49). Niewątpliwie: im głębiej w przeszłości zakorzeniona jest pamięć historyczna, tym mocniej ugruntowana jest tożsamość narodowa i bardziej stabilne są struktury państwa będącego emanacją narodu.

Jest oczywiste, że czynnik narodowy dominował w tym względzie w większości państw w ostatnich dwóch stuleciach. Wpływy ideologii oraz politycznych nurtów nacjonalizmów na losy państwa i narodów w XIX i XX wieku uzasadniają w znacznej liczbie przypadków pogląd E. Hobsbawma, że „wszystkie państwa są dziś oficjalnie »narodami«” (2010, s. 171). Dostrzegamy to zjawisko także na płaszczyźnie normatywnej w naszej ustawie zasadniczej, o czym była wcześniej mowa. W większości przypadków już samo istnienie państwa jako organizacji narodu sprzyja wzmocnieniu świadomości wspólnoty i jej trwałości, chociaż z drugiej strony nie jest konieczne dla jej bytu. W przeciwieństwie do państwa naród jest bowiem przede wszystkim faktem kultury, „zbiorowością o charakterze kulturowej wspólnoty” (Kłóskowska, 2005, s. 23-24). Choć na tworzenie i funkcjonowanie państw tylko w ograniczonym zakresie wpływają czynniki kulturowe, nauka zwraca jednak uwagę na jego osadzoną w historii rolę „narodotwórczą” (zob. Smith, 2009b, s. 32-34). Dzieje Polski wskazują zarówno na trwanie narodu dzięki kulturze, jak i na rolę państwa w budowaniu tożsamości narodowej.

Kultura narodowa jest w swych ramach pewną formą integracji „wybranych elementów wielu systemów kultury: języka, religii, obyczajów, sztuki, organizacji” (Kłóskowska, 2005, s. 34). W potocznym rozumieniu jest to ta część kultury, która wyznacza tożsamość, to, co grupa narodowa uznaje za własne, specyficzne, wyrażające jej odrębność. To wszystko zatem „należy chronić, szanować i rozwijać” (Fischer, 2010, s. 158). Jest to wyraźna wskazówka dla polityków i prawodawców.

W formowaniu oraz trwaniu pamięci historycznej ważną rolę odgrywają kody komunikowania się społecznego, oparte o wspólne wyobrażenia topiczne. Instrumentami ich przekazu są mity (narracje w sposób obrazowy i uproszczony, wyjaśniający istotę i sens życia oraz jego zjawisk w sferze egzystencji indywidualnej i zbiorowej, powstające z przetworzenia doświadczeń wspólnotowych i symbole). Nauka zwraca uwagę na trwałe „symboliczno-magiczne” podstawy tożsamości narodowej. Uświadamiamy sobie twórczą funkcję dla polskiej tożsamości narodowej mitów heroizmu oraz martyrologii, powstań narodowych, walki „za naszą i waszą wolność” czy tolerancyjnej Rzeczypospolitej wielu narodów. W przypadku polskiej tożsamości narodowej szczególnie ważną funkcję pełnią jej odwołania religijne (katolickie). W tym konglomeracie różnych czynników niezwykle ważną rolę pełnią zabytki, „pomniki historii” (w rozumieniu potocznym, a nie prawnym). Symbole takie jak zamek królewski na Wawelu czy miejsca walk oraz męczeństwa budzą podobne odczucia u większości Polaków niezależnie od ich postaw i przekonań w innych kwestiach. Wyznaczają płaszczyznę identyfikacji wspólnotowej. Instytucje państwa, zmierzając do zapewnienia mu trwałości i stabilnego bezpieczeństwa, także dostrzegają szczególną rolę, jaką odgrywają one w pamięci historycznej. Pamięć historyczna jako źródło tożsamości wspólnoty jest więc w państwie chroniona oraz uwzględniana jako przesłanka działań i decyzji zarówno przez polityków, instytucje państwa oraz struktury społeczne, jak też przez prawodawcę dbałego o siłę i trwałość państwa oraz efektywność legislacji w określonym kulturowo społeczeństwie. W tym należy widzieć główne źródło ochrony prawnej dziedzictwa kulturowego. Pamięć historyczna wspiera się na konkretnych punktach odniesienia, które muszą być chronione. Do szczególnie istotnych należą zabytki. Ich wymiar symboliczny musi być wsparty ich realną, materialną ochroną, a tej ma służyć prawo.

2. Państwo i prawo a ochrona zabytków

Zainteresowanie elit społecznych zabytkami przeszłości zwiększało się na zachodzie Europy (najwcześniej we Francji) w 2 poł. XVIII wieku w miarę wzrostu poziomu wiedzy i ich wykształcenia. Władze publiczne zaczęły się nim zajmować dopiero wtedy, gdy same stały się emanacją nowożytnego państwa, odwołującego się do koncepcji narodu i jego tożsamości (w rewolucyjnej i napoleońskiej Francji) i mogły wykorzystać go do swoich celów politycznych (zob. Pasierb, 1971, s. 27; Dreła, 2006, s. 14). Charakter prawnej ochrony zabytków ewoluował w europejskich państwach opartych na tej zasadzie w okresie kolejnych 150 lat. Początkowo powierzano istniejącym urządowi dodatkowe zadania dotyczące dokumentacji i utrzymania zabytków w odpowiednim stanie. Później (od połowy XIX wieku) zaczęły powstawać osobne instytucje publiczne o fachowym charakterze, nadzorujące ochronę zabytków. Ich zalecenia wykonywane były przez inne organy państwa w ramach istniejącego systemu prawnego. Dopiero pod koniec XIX wieku zaczęto wydawać odrębne zespoły przepisów, wprowadzających władcze uprawnienia państwa i ograniczających dotychczasowe prawa właścicieli zabytków. Przepisy te obejmowały zarówno prawo administracyjne, cywilne, jak i karne. Pod groźbą sankcji prawnych właściciele nie mogli już bez zgody urzędów publicznych swobodnie decydować o zarządzie swoją zabytkową własnością i o jej losach. Zaczęły powstawać wyodrębnione instytucje administracji państwowej, posiadające kompetencje w tym zakresie i pionierzy wykonawcze – służby konserwatorskie (Pasierb, 1971, s. 30; Hammer, 1995, s. 101-103; Speitkamp, 1996, s. 315-316; Hanson, 2011, s. 62-63; Matelski, 2011, s. 245). Zbiega to się w czasie z pojęciowym i prawnym określeniem terminu „zabytek” oraz treści i zakresu ochrony, co było niezbędne dla ich prawidłowej działalności. Dalszy rozwój prawa ochrony zabytków aż do czasów współczesnych szedł wytyczoną w ten sposób drogą: coraz bardziej szczegółowych regulacji rozszerzających się kompetencji państwa i jego organów w odniesieniu do własności prywatnej. W tym kontekście zauważyć można, przede wszystkim w 2 poł. XX wieku, poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych: uznanie dziedzictwa kultury (czy choćby tylko zabytków) za własność państwową (najlepiej zabezpieczającą interes publiczny) albo za własność publiczną w jeszcze szerszym ujęciu podmiotowym prawa („ogólnoludzką własność dziedzictwa ludzkości”) (zob. Kobyliński, 2009, s. 291; 2012, s. 1148-1151).

Przed 1918 rokiem na ziemiach polskich władze pruskie (niemieckie) i rosyjskie nie były zainteresowane ochroną polskiej pamięci historycznej (zob. Dettloff, 2006, s. 44). Jedynie na obszarze autonomicznej Galicji w ramach państwowego systemu ochrony zabytków funkcjonowały dość sprawnie polskie organy konserwatorskie współpracujące z Sejmem galicyjskim we Lwowie i jego Wydziałem Krajowym (organem wykonawczym) – Grona Konserwatorów Galicji Zachodniej i Wschodniej. Wspierały ich działania instytucje społeczne (np. Akademia Umiejętności w Krakowie) i opinia publiczna. Dzięki nim odzyskano zamek królewski na Wawelu i zaczęto jego odnowę. W Austrii nie uchwalono jednak aż do jej upadku ustawy o ochronie zabytków z uwagi na opór właścicieli zabytków przed ograniczeniem ich uprawnień (głównie kościoła katolickiego i arystokracji). Nie przyjęto też osobnej ustawy dla Galicji, którą starano się przygotować (Dobosz, 1997a, s. 185 i n.; Broński, 2009, s. 76; Zalańska, 2010a, s. 26). Podobnie było w Rosji (projekt ustawy wniesiono krótko przed wybuchem I wojny światowej,

Brykowski, 2008, s. 445). Przed 1918 rokiem jedynie w cesarstwie niemieckim właściciele i wykonawcy prac konserwatorskich podlegali już w praktyce bezpośredniemu nadzorowi administracyjnemu o charakterze nakazowym.

Po 1918 roku odrodzone państwo polskie w sposób konsekwentny przystąpiło do regulacji prawnej ochrony zabytków historycznych. Pierwszym aktem prawnym był dekret Rady Regencyjnej (Królestwa Polskiego, jeszcze przed formalnym powstaniem Rzeczypospolitej) z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami kultury i sztuki (Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r.). Po 10 latach zastąpiło go Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, które obowiązywało aż do 1962 roku. W jego miejsce władze PRL wprowadziły Ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, będącą z kolei w mocy aż do 2003 roku. Wtedy to w III Rzeczypospolitej uchwalono Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wielokrotnie później nowelizowaną. Każdy z tych, w swoim czasie podstawowych dla ochrony zabytków, aktów prawnych miał zastosowanie do zabytków, niezależnie od tego, w czym były władaniu i użytkowaniu, a więc też do własności kościołów i związków wyznaniowych. Nie wykluczały one jednak regulacji szczególnych wobec zabytków o charakterze sakralnym.

Dekret Rady Regencyjnej odnosił się do wszystkich „zabytków sztuki i kultury” znajdujących się na terenie państwa polskiego, a wyjątkowo także za granicą, jeśli były własnością państwa lub jego obywateli (Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r., art. 1). Podmiotowo dotyczył zaś wszystkich właścicieli i uprawnionych do dysponowania zabytkami – zarówno według prawa prywatnego, jak też publicznego. Dekret przejmował w znacznej mierze wcześniejsze wzorce francuskie, w których jednolicie traktowano wszystkich właścicieli (przy jednoczesnym ostrym rozdziale państwa i związków wyznaniowych). Objął on ostatecznie swoją mocą całe terytorium II RP w 1922 roku. Opiekę nad zabytkami powierzono ministerstwu wyznań religijnych i oświecenia publicznego, które wykonywało ją za pośrednictwem powoływanych przez ministra konserwatorów zabytków sztuki i kultury (Ibidem, art. 2 i art. 3; zob. Klause, 2006, s. 17; Zimna-Kawecka, 2010, s. 124). Przewidziano stworzenie inwentarzy zabytków, a opieka nad nimi objąć miała (nawet przed wpisem) „wszelkie ruchome i nieruchome dzieła świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych”, mające co najmniej 50 lat (Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r., art. 11). Wartość zabytkową dzieł kultury i sztuki ustalały organy państwa (Ibidem, art. 6). Brak było ustawowej definicji zabytku w sensie materialnym. Przepisy – poza stwierdzeniem, że zabytki są świadectwem dawnej sztuki i kultury oraz określeniem ich wieku – nie przynosiły żadnych normatywnych wskazówek w tym względzie. Kierując się wyraźnie prawem cywilnym, wprowadzono rozróżnienie zabytków nieruchomych (trwale związanych z gruntem) i ruchomych. Do tych pierwszych należały m.in. budowle, ich części, ruiny, nagrobki, figury, krzyże, kapliczki, jak również dzieła sztuki związane „z architekturą budynków” (Ibidem, art. 12). Wszyscy właściciele zabytków nieruchomych (publiczni i prywatni) byli zobowiązani do ich utrzymywania „w stopniu niezbędnym dla zabezpieczenia ich istnienia” (Ibidem, art. 15). W razie wystąpienia „wyjątkowych powodów” rząd mógł dopomóc właścicielowi w utrzymaniu zabytku. Z drugiej strony mógł on w razie niebezpieczeństwa zniszczenia lub uszkodzenia zabytku nieruchomego

wywłaszczyć go lub wprowadzić ograniczenia jego użytkowania (Ibidem, art. 16). Bez pozwolenia władz konserwatorskich nie było dopuszczalne „burzenie, niszczenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, zdobienie lub uzupełnianie (nawet instalacjami)” zabytków nieruchomych, a także wprowadzanie zmian w najbliższym otoczeniu ważniejszych obiektów (Ibidem, art. 13). Wykonywanie prac, na które uzyskano pozwolenie, podlegało kontroli konserwatorów. Mogli oni wstrzymać roboty niewłaściwie wykonywane (Ibidem, art. 14). Wobec zabytków nieruchomych wprowadzono inne uregulowania prawne. Zabytkami tymi były – obok dzieł różnych sztuk i rzemiosł, druków, numizmatów oraz dawnych wyrobów ludowych – m.in. przedmioty związane bezpośrednio z przeznaczeniem budynku, takie jak „ołtarze, ambony, chrzcielnice, stalle, pomniki, trumny w grobach kościelnych wraz z ukrytymi w nich działami pracy ręcznej, epitafia, tablice, wota, szaty i naczynia obrzędowe, dzwony itp.” (Ibidem, art. 18). Zakazany był ich wywóz z kraju (Ibidem, art. 19). Wobec zabytków niebędących własnością osób prywatnych, lecz „kraj, miast, gmin administracyjnych lub wyznaniowych, parafii oraz instytucji społecznych”, zakazano ich „niszczenia, usuwania, sprzedawania, zamieniania, przerabiania, odnawiania lub rekonstruowania”, a nawet wywożenia na wystawy, bez pozwolenia konserwatora (Ibidem, art. 20). Konserwatorzy mieli prawo kontrolowania wykonania tych decyzji, a także wstrzymywania nienależycie prowadzonych prac (Ibidem, art. 21). Obrót zabytkami nieruchomymi tej kategorii bez zgody konserwatora był z mocy prawa nieważny, podobnie jak ich zastaw i darowizna (Ibidem, art. 35). W stosunku do zabytków nieruchomych będących własnością prywatną, które miały duże „znaczenie narodowe”, przepisy dekretu przewidywały uprawnienie rządu do ich wywłaszczenia na rzecz jednego z muzeów narodowych, o ile istniało niebezpieczeństwo ich zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu za granicę (Ibidem, art. 22). Można stwierdzić, że „po raz pierwszy w prawie polskim ograniczono z uwagi na ochronę zabytków uprawnienia właścicieli, określono sposób ich wykonywania, a także nałożono obowiązki ze względu na interes publiczny” (Tarnowska-Reszczyńska, 2019, s. 108). Prawodawca zdawał sobie sprawę, w jak znacznej mierze adresatami norm będą podmioty prawa wyznaniowego, lecz nie stworzył dla nich odrębnych regulacji.

Dekret, mimo że odległy w czasie, ma duże znaczenie, gdyż na przyjętych wtedy założeniach dotyczących kierunku i zakresu regulacji oparto także kolejne podstawowe akty prawne w XX i XXI stuleciu.

Wydane w 1928 roku rozporządzenie prezydenta RP (z mocą ustawy), które zastąpiło dekret, przede wszystkim rozbudowało i sprecyzowało jego postanowienia. Sformułowano definicję zabytku w rozumieniu prawa. Był nim „każdy przedmiot tak nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie” (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, 1928, art. 1). Definicja posiadała elementy materialne (cechy obiektu) oraz formalne (decyzja organu administracji) (Ibidem, art. 3). Władze administracji wojewódzkiej prowadziły rejestry zabytków jako władze konserwatorskie pierwszej instancji. „Fachowymi organami” wypełniającymi ustawowe zadania wojewodów byli konserwatorzy powoływani przez ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego, który był organem drugiej instancji (Ibidem, art. 4, art. 5 i art. 6). Zakres ochrony zabytków

i ich nadzoru był podobny jak w poprzednim akcie prawnym. Utrzymano obowiązek utrzymania zabytku w należyтым stanie (Ibidem, art. 16). Dotyczące wcześniej właścicieli powinności ustawowe rozszerzono jednak także na posiadaczy zabytków. W celu uzyskania większej skuteczności opieki prawo odeszło od obciążania obowiązkami tylko podmiotów mających tytuł własności. Kategoria odpowiedzialnych za stan zabytków przyjęła za punkt wyjścia faktyczne władanie zabytkiem. Dysponującym w tym sensie zabytkami związkom komunalnym (samorządowi terytorialnemu), gminom wyznaniowym, osobom prawnym kościoła katolickiego oraz wszelkim instytucjom prawa publicznego, a także stowarzyszeniom zajmującym się opieką nad zabytkami (z osobowością prawną) władze konserwatorskie mogły nakazać dokonywanie potrzebnych robót konserwatorskich i przedsięwzięcie wszelkich środków niezbędnych dla zabezpieczenia zabytków na ich własny koszt, a także wyznaczać w tym celu terminy. W stosunku do innych podmiotów (osób fizycznych) władze konserwatorskie także mogły wydawać decyzje ograniczające ich uprawnienia do władania rzeczą we wskazanym zakresie. W wypadku odmowy ponoszenia wydatków „roboty i przedsięwzięcia” dokonywane były jednak na koszt państwa (Ibidem, art. 13 i art. 16). Nowym obowiązkiem był wymóg zgłoszenia organowi państwa zamiaru zbycia zabytku (Ibidem, art. 19). Pojawiły się też normy należące wprost do prawa wyznaniowego i wywodzące się z jego źródeł. W konsekwencji konkordatowych regulacji stosunku państwa i kościoła katolickiego (1925) wprowadzono w rozporządzeniu prezydenta przepisy nadające kościołowi specjalny status w odniesieniu do ochrony zabytków. Wyjęto mianowicie kościelne zabytki ruchome spod kompetencji administracji publicznej. Decyzja wynikała z rozszerzającej wykładni artykułu konkordatu, stanowiącego, że we wszystkich diecezjach miały zostać powołane przez ordynariuszy w porozumieniu z odpowiednim ministrem komisje „dla ochrony w kościołach i lokalach kościelnych starożytności, dzieł sztuki, dokumentów archiwalnych i rękopisów, posiadających wartość historyczną lub artystyczną”. W tym samym artykule konkordatu zastrzeżono jednocześnie, że państwo będzie mogło aktami prawnymi zmieniać przeznaczenie dóbr należących do Kościoła tylko za zgodą władzy duchownej oraz wprowadzono jednocześnie przepis, że „budowa, przemiana lub restauracja kościołów i kaplic” musi być dokonywana zgodnie z przepisami ustaw prawa polskiego (Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r., art. XIV). Rozporządzenie prezydenta mówi w związku z tym o „starożytnościach, dziełach sztuki, dokumentach archiwalnych i rękopisach”, które posiadają wartość historyczną lub artystyczną i znajdują się w katolickich kościołach i lokalach kościelnych. Z formalnego punktu widzenia kategoria ta mogła obejmować też obiekty niezarejestrowane i figurujące jedynie w inwentarzach diecezjalnych. W stosunku do nich władzami konserwatorskimi były komisje mieszane świecko-duchowne mianowane przez biskupów w porozumieniu z właściwym ministrem. Jako część władzy publicznej musiały one w swej działalności stosować wyłącznie prawo polskie. Skład, właściwości i tryb funkcjonowania komisji ustalać miały rozporządzenia ministra wydawane z kolei w porozumieniu z władzami kościelnymi (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r., art. 5 i art. 7). Rozporządzenie prezydenta potwierdzało regulacje wprowadzone już wcześniej w celu wykonania konkordatu w Rozporządzeniu ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r. w sprawie komisji mieszanych dla ochrony zabytków sztuki i kultury znajdujących się w katolickich kościołach i lokalach

kościelnych. Podpisał je zresztą S. Grabski, główny negocjator konkordatu ze strony polskiej. Komisje składać się miały z pięciu osób. Przewodniczył im biskup (w praktyce mógł on wyznaczyć zastępcę), a jednym z członków musiał być konserwator lub inny reprezentant ministerstwa. Ordynariusz przedstawiał ministrowi proponowany skład komisji, na który ten wyrażał zgodę (zakładaną także milcząco, po upływie terminu na wyrażenie zgody) (Rozporządzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r., par. 1 i 5). O właściwości terytorialnej komisji decydowały obszary diecezji, które nie pokrywały się z terytorialnym podziałem państwa. Komisje mieszane miały uprawnienia do kontroli stanu zabytków zarejestrowanych w inwentarzach diecezjalnych oraz pozostających „pod opieką” kościelnych przełożonych kościołów i instytucji, w których się znajdowały. Powierzono im także decyzje w sprawie „niszczenia, usuwania, sprzedawania, zamieniania, przerabiania, odnawiania lub rekonstruowania” zabytków im podlegających oraz kontroli ich wykonania. Restauracja obrazów kościelnych wymagała przy tym osobnego pozwolenia ordynariusza (Ibidem, par. 9, par. 10 i par. 12). Domyślać się należy, że wiązało się to z ich ewentualnym wyłączeniem na pewien czas z kultu. W konsekwencji konkordatu uznano, że sprzedaż zabytków figurujących w inwentarzach diecezjalnych wymaga zgody komisji, a nie – jak w innych przypadkach – ministra (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r., art. 19). Pozostające w kompetencji administracji rządowej decyzje w sprawie kościelnych zabytków nieruchomości w przypadku ich konserwacji także wymagały opinii biskupa, czyli w praktyce jego zgody (Rozporządzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r., par. 13). Koszty konserwacji zabytków ponosić miały instytucje kościelne „z ewentualną pomocą ze skarbu państwa” (Ibidem, par. 11).

Na skutek przyjęcia tych przepisów powstała więc administracja specjalna. Jej funkcjonowanie było ewenementem w ówczesnej administracji państwowej z powodu przekazania części uprawnień władzy publicznej czynnikom spoza sfery państwowej (przy jednoczesnym formalnym włączeniu ich do tej sfery). Można spotkać w nauce aprobowaną argumentację: chodziło o nadanie szczególnej rangi wartości sakralnej dzieł sztuki kościelnej, zapewnienie względnej autonomii od instytucji państwowych przedmiotom szczególnej czci (wizerunki cudowne oraz relikwie), nadanie poprzez zsynchronizowanie „dwu niezależnych porządków prawno-administracyjnych odnoszących się do tej samej grupy przedmiotów”, specjalnej, „wyższej formy ochrony, polegającej na zapobieżeniu niefachowej lub prowizorycznej konserwacji, która mogłaby spowodować większe zniszczenie lub zatarcie wartości” (Bijak, 2019, s. 258 i n.). Istnienie komisji mieszanych straciło podstawę prawną w 1945 roku po wygaśnięciu konkordatu, kiedy Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej uznał go za nieobowiązujący na skutek „jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską”.

Zmiany, które nastąpiły w ustroju, doktrynie i polityce państwa po II wojnie światowej, miały znaczący wpływ na całokształt ochrony zabytków i opieki nad nimi (zob. Dobosz, 2007a, s. 112 i n.). W praktyce piętno odcisnął ogromny – ilościowy i jakościowy – zakres odbudowy i konserwacji zabytków oraz zadań administracji konserwatorskiej. Wobec podjętej przez nowe władze próby przebudowy tożsamości historycznej Polaków przewartościowano przy okazji cele ochrony. Zabytki „klasowo obce” (np. dwory, pałace) oraz będące dziełem mniejszości narodowych (Niemców, Żydów) czy wiązane silniej z kultem religijnym niż historią narodu w wersji „postępowej”,

stały się z perspektywy władz mniej wartościowe. Czynniki polityczne powodowały, że dopuszczano do ich degradacji, często zupełnie świadomie. Ogrywał tu także rolę fakt, że stała niewydolność gospodarcza systemu powodowała brak środków na ochronę zabytków, a liczba zadań konserwatorskich państwa rosła wobec dominacji publicznych form władztwa nad zabytkami (w tym własności państwowej czy też „społecznej”). Przekształcenia własnościowe (nacionalizacja i wywłaszczenia) wyjęły bowiem w dużej mierze kwestie ochrony zabytków, zwłaszcza nieruchomości, z rąk dawnych właścicieli prywatnych. Nie dotyczyło to w zasadzie kościołów i związków wyznaniowych na dawnych obszarach II Rzeczypospolitej pozostałych w PRL (na nowych obszarach nie uzyskały one tytułów własności aż do lat 70. XX wieku), jednak państwo przejmowało także nieruchomości wspólnot wyznaniowych, których wyznawcy zginęli w czasie wojny lub opuścili Polskę po jej zakończeniu. Wobec zabytków należących do kościoła katolickiego powrócono po usunięciu szczególnych regulacji do stosowania zasad ogólnych. Kościół na równi z innymi podmiotami podlegał decyzjom administracyjnym i nie był w żadnej mierze partnerem czy współpodmiotem władzy.

W Polsce Ludowej utrzymano przez długi czas obowiązywanie przedwojennych przepisów. Silna pozycja władz administracyjnych w obowiązujących aktach prawnych okazała się wystarczająca dla zabezpieczenia interesów nowych „gospodarzy” państwa. W tej sytuacji inicjatywę wydania nowej regulacji dla ochrony zabytków podjęto dopiero po kilkunastu latach. W 1962 roku przyjęto ją jako ustawę o ochronie dóbr kultury. Przepisy wprowadziły podwójną terminologię: ustawa odnosiła się zarówno do dóbr kultury, jak też do zabytków (zob. Pruszyński, 2001, s. 295 i n.; Drela, 2006, s. 25 i n.; Zalasińska, 2010a, s. 49). Dobro kultury tworzyło kategorię szerszą pojęciowo. Był nim „każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną” (Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, art. 2). Dobra kultury rozumiano więc nieco inaczej niż w kulturoznawstwie i wyłącznie w sposób materialny. Ochrona tych dóbr była obowiązkiem państwa i powinnością wszystkich obywateli. Polegała na ich „zabezpieczeniu przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych” (Ibidem, art. 3 ust. 2). Nie wprowadzono zakładanego w poprzednich ustawach obowiązku utrzymania obiektu we właściwym stanie (Ibidem, art. 1; art. 3 przyjmował jednak, że ochrona dobra kultury daje jego pełne „zabezpieczenie”). Bezpośrednim przedmiotem ochrony miały być zabytki. Były to dobra kultury wpisane do ich rejestrów i do inwentarzy muzealnych. W tym aspekcie definicja stawała się formalna, jednak rozszerzono ją o dobra kultury niespełniające przesłanek formalnych, „jeżeli ich charakter zabytkowy jest oczywisty” (Ibidem, art. 4). Otwierało to pole interpretacji dla organów administracji konserwatorskiej. Niewątpliwie jedną z przyczyn wydania nowej ustawy była ewolucja założeń działalności konserwatorskiej. Przyjęta w nowej ustawie konstrukcja była efektem teoretycznych analiz prawnych związanych ze zmieniającym się rozumieniem kultury i zamiarem objęcia ochroną maksymalnie szerokiej liczby obiektów oraz potrzebą dostosowania przepisów do wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, w pierwszym rzędzie Konwencji haskiej z 1954 roku o ochronie dóbr kulturalnych w razie

konfliktu zbrojnego i dołączonego do niej protokołu (Kaczmarek, Zeidler, 2004, s. 72 i n.). Ochrona dóbr niebędących zabytkami była w ustawie przyjęta w zasadzie deklaratorywnie i nie oddziaływała na praktykę ochrony, która odnosiła się, jak poprzednio, do zabytków. W swej stronie podmiotowej ustawa dotyczyła obowiązków i uprawnień właścicieli i użytkowników zabytków (Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, art. 25 ust. 1, art. 33, art. 38). Nie wymieniano w niej posiadaczy. Wprowadzony termin „użytkownik” nie miał związku z prawem cywilnym. Przyjęto go w potocznym rozumieniu i odnosił się do wszystkich, którzy użytkowali w jakiś sposób z przedmiotu ochrony (używali go i korzystali z niego). Celem przepisu było objęcie w jak najszerszym zakresie grupy władających zabytkami i nieposiadających uregulowanego tytułu prawnego, co było zjawiskiem częstym w PRL. Należały do niej także kościoły i związki wyznaniowe, użytkujące w tym rozumieniu, zwłaszcza na Ziemiach Zachodnich, obiekty zabytkowe. Chodziło głównie o zabytki nieruchomości (zob. Dobosz, 1997b, s. 1 i n.; Jagielska-Burduk, 2011, s. 132 i n.). Treść regulacji wiązać należy z obowiązkiem ponoszenia kosztów ochrony. W trosce o zainteresowanie użytkowników stanem zabytku, czego z reguły brakowało, m.in. w przypadku niszczących dworów i pałaców, ustawa zalecała dążenie do ich „zagospodarowania na cele użytkowe” (Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, art. 40). W odniesieniu do zabytków formułowano wobec właścicieli i użytkowników obowiązek ich zachowania. Nie odwołano się jednak do tradycyjnego pojęcia „właściwego stanu”. Obowiązek dotyczył w szczególności zabezpieczenia przed „zniszczeniem, uszkodzeniem i dewastacją” (Ibidem, art. 25 ust. 1 pkt 1). Odbudowa czy konserwacja nie były uwzględnione jako ogólna powinność obciążonych podmiotów. Zresztą nawet we wskazanym zakresie związane były one jedynie zakresem umowy (podstawy władania) bądź też przepisem prawa, nie zaś faktycznymi potrzebami. W pozostałej sferze obowiązki właścicieli i użytkowników oraz uprawnienia organów administracyjnych były podobne do dawniejszych (zob. Ibidem, art. 21 i art. 27 co do zezwoleń konserwatorskich na prace przy zabytkach). Widoczna była tendencja do uszczegółowienia przepisów i rozbudowywania procedur wykonawczych. Zaostrzono także kary za nieprzestrzeganie ustawy, głównie wobec podmiotów niepaństwowych (Ibidem, art. 78). Jedną z sankcji było przejęcie zabytku na własność państwa (wywłaszczenie) przy przesłankach dających organom państwa szeroki zakres interpretacji (m.in. „interes publiczny”) (Ibidem, art. 33 i art. 34). Istniała też inna droga przejęcia zabytku przez państwo – „za długi”. Wojewódzki konserwator zabytków mógł, uznając potrzebę dokonania konserwacji zabytku, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi dokonanie robót konserwatorskich w określonym terminie (Ibidem, art. 30). Jeśli sprawa nie dotyczyła własności państwa, podmiot, który był adresatem nakazu, miał w ciągu miesiąca złożyć oświadczenie, czy wykona prace we własnym zakresie i na własny koszt. Jeśli tego nie zrobił, nie dotrzymał terminu lub działał „w sposób opieszły”, organ konserwatorski mógł zdecydować o wykonaniu robót ze środków państwowych. Koszty wykonania zastępczego obciążały nadal właściciela lub użytkownika. Dochodzono ich poprzez egzekucję, a zabezpieczeniem była hipoteka przymusowa. W wyjątkowych „uzasadnionych przypadkach” władze mogły uznać wyłożone środki częściowo lub w całości za dotację bezzwrotną (Ibidem, art. 31 i art. 32). Niewątpliwie w ówczesnych warunkach przepis ten był wymierzony przede wszystkim we własność prywatną, w tym także w kościelną. Prace przy zabytkach należących do państwa regulowane były

przez inne procedury, a finansowanie należało do budżetu. Trudno jednak przyjąć, że ustawa z 1962 roku pozbawiła kościół katolicki i jego instytucje „wszelkich praw w stosunku do zabytków sakralnych” (Paszkowski, 2018, s. 32).

Zróznicowane traktowanie typów własności usunięto z przepisów wraz ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego państwa po roku 1989. Znowelizowano przy tym ustawę z 1962 roku. Już w lipcu 1990 roku wprowadzono zmianę usuwającą (na stałe) obowiązek ponoszenia ciężaru obowiązku ochrony dóbr kultury przez państwo oraz przywracającą obowiązek właścicieli (i użytkowników) utrzymania należących do nich dóbr kultury we właściwym stanie.

W 2003 roku przyjęta została nowa ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nauka widzi w jej treści kompromis pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym (Jagielska-Burduk, 2011, s. 149). Podstawową przesłanką ochrony pozostał jednak nadal interes publiczny. Odstępując od stosowania pojęcia „dobro kultury” i odnosząc się tylko do zabytku, ustawa z 2003 roku określa go w nowej definicji jako „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 3 pkt. 1). Jest to jednak w gruncie rzeczy parafraza dawnej definicji dobra kultury z 1962 roku (o ewolucji pojęcia „zabytek” zob. m.in. Sługocki, 2009, s. 614-622; Zalańska 2010a, s. 136 i n.). Posłużenie się w ustawie pojęciem „zabytek” w sensie materialnym, przy utrzymaniu większości przepisów poprzedniej ustawy używających tego terminu w sensie formalnym, wywołało obawy o nadmierną uznaniowość w działaniach organów administracji konserwatorskiej. Funkcję ograniczającą zakres uprawnień państwa pełni ustalenie katalogu form oraz sposobów ochrony zabytków, wymagających – jak poprzednio – formalnej decyzji organu administracji (Ibidem, art. 7). Dalej najważniejszą rolę pełnią rejestry zabytków prowadzone przez konserwatorów wojewódzkich, podległych wojewodzie (zob. krytykę Rouba, 2011, s. 36; poprzedni stan, Kowalski, Zalańska, 2011, s. 21). Wojewódzcy konserwatorzy podjąć mogą decyzje o wpisie do rejestru zabytków nieruchomych na wnioski (właścicieli lub użytkowników wieczystych) lub z urzędu w każdej sytuacji, a ruchomych z urzędu tylko w razie uzasadnionej obawy ich zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia za granicę (Ibidem, art. 9 i art. 10). Istotne znaczenie dla objęcia ochroną mają też ewidencje zabytków: gminne, wojewódzkie i krajowa, szersze zakresowo niż rejestry, choć o mniejszym w świetle przepisów znaczeniu praktycznym (Ibidem, art. 22 i art. 21; zob. Mikiciuk, 2010, s. 5-10). Obecne dane Narodowego Instytutu Dziedzictwa mówią o wpisach ponad 70 tys. zabytków nieruchomych i ok. 270 tys. zabytków ruchomych (w początkach 2021 roku 77 996 zabytków nieruchomych oraz 268 915 ruchomych, a ponadto 7 806 stanowisk archeologicznych (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 42). W ewidencji zabytków poszczególnych gmin figurowało natomiast w połowie 2019 roku łącznie prawie 410 000 tys. zabytków nieruchomych (*Kultura w 2019 r.*, s. 96: szacuje się, że 19,5% z nich wymaga remontów lub konserwacji; statystyki nie podają, ile z nich należy do kościołów i związków wyznaniowych).

Przedwojenne akty prawne mówiły o opiece nad zabytkami, a ustawa z 1962 roku odnosiła się do ochrony dóbr kultury, w tym zabytków. Ustawa z 2003 roku połączyła w jednym akcie prawnym oba zbliżone znaczeniowo pojęcia („opieka” i „ochrona”), precyzując na swym gruncie ich znaczenie. Ochrona zabytków jest obowiązkiem organów administracji publicznej, które powinny podejmować działania zapewniające warunki prawne, organizacyjne i finansowe, umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, kontrolę stanu ich zachowania, zapobieganie zagrożeniom, niszczeniu, niewłaściwemu korzystaniu itp. (Ibidem, art. 4). Opieka nad zabytkami jest z kolei obowiązkiem ich właścicieli i – ponownie wprowadzonych do przepisów w miejsce użytkowników – posiadaczy. Zmiana została spowodowana ujednoznaczeniem systemu własnościowego i wyłączeniem z grupy dysponentów zabytków podmiotów wykorzystujących je bez formalnego tytułu. Uzupełnienie kategorii właścicieli o faktycznych posiadaczy w celu dopełnienia kategorii władających zabytkami nie oznaczało jednak oderwania się od uwarunkowań prawnych. W postępowaniu administracyjnym wymaga się bowiem przedstawienia urzędowi tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości. Obok własności jako tytuł wchodziły w rachubę: użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd albo ograniczone prawa rzeczowe i stosunek zobowiązaniowy (Ibidem, art. 9 ust. 1, art. 36 ust. 5-6, art. 49 ust. 11). Kategoria podmiotów objętych przepisami (i obowiązkami) mogła więc nawet ulec w praktyce uszczupleniu o posiadaczy, którzy – nie mogąc wykazać tytułu prawnego – nie byli stronami (np. w sytuacji ich wniosków kierowanych do urzędu).

Opieka nad zabytkami w świetle obowiązującej ustawy polegać ma m.in. na zapewnieniu warunków do zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości, prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku oraz naukowego badania i dokumentowania zabytku (Ibidem, art. 5). Nauka stoi na stanowisku, że „celem opieki jest jak najdłuższe utrzymanie go w jak najlepszym stanie oraz jak najlepsze jego wykorzystanie dla dobra ogólnego; ze względu na swoje walory, np. historyczne czy naukowe, zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela (posiadacza), którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone” (Golat, 2004, s. 25). Ogólny obowiązek opieki przekłada się oczywiście na konieczność ponoszenia przez właścicieli i posiadaczy związanych z nią obciążeń finansowych. Najpoważniejsze dotyczą kosztów prowadzenia przy zabytku prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych. Wydatków wymaga również obciążające zobowiązanych do opieki prowadzenie badań naukowych zabytku i sporządzanie dokumentacji konserwatorskiej. Przepisy ustawy konkretyzują ich obowiązek wobec zabytków wpisanych do rejestrów, m.in. przy nakazach oraz pozwoleniach na prowadzenie prac i robót konserwatorskich, a także przedstawianiu ich programów i programów zagospodarowania (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 25 ust. 1). W zakresie badań i dokumentacji obowiązek pełnego finansowania uległ ograniczeniu na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uznał on w 2007 roku, że obciążanie kosztami jest co do zasady dopuszczalne, nadmierne obciążanie własności („wszelkimi kosztami”) jest jednak sprzeczne z jej istotą gwarantowaną w obowiązującej Konstytucji (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r.). Treść tego wyroku może mieć

zastosowanie również do kosztów prac przy zabytkach, a przy tym musi być dla ich miarkowania uwzględniana przez organy konserwatorskie przy wydawaniu decyzji. Intencje ustawodawcy były prawidłowe: zagwarantowanie, że osoby zobowiązane do zachowania zabytku w jak najlepszym stanie „będą posiadały należytą wiedzę specjalistyczną oraz niezbędne wytyczne dotyczące postępowania” (Zalasińska, 2010b, s. 12). W tym wypadku przekroczono jednak granice kompromisu pomiędzy „interese prywatnym i publicznym”, składając na podmioty prywatne całość kosztów prac leżących w interesie publicznym.

Konieczność ponoszenia kosztów może być też wywołana wypełnianiem zaleceń konserwatorów wojewódzkich wydawanych na wniosek właścicieli lub posiadaczy w odniesieniu do sposobu korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakresu dopuszczalnych zmian, które mogą być w nim wprowadzone (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 27). Pełnią one ważną rolę, określając z góry sytuacje, które mogą skutkować odpowiedzialnością za brak zabezpieczenia, zniszczenie lub uszkodzenie zabytku (Golat, 2004, s. 50). Przerzucenie całości kosztów opieki nad zabytkami na ich właścicieli i posiadaczy w praktyce uniemożliwiłoby efektywną ochronę objętego nią w konstytucji dziedzictwa narodowego i realizację nadrzędnych celów państwa. Z tego powodu konieczne stało się wprowadzenie mechanizmu dofinansowania opieki ze środków publicznych. Jego określeniu służą przepisy o dotacjach celowych (Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 71-83). Ich źródłem jest budżet państwa i budżety samorządów terytorialnych. Z tego pierwszego źródła o dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych zabytków wpisanych do rejestrów (oraz na osobną Listę Skarbów Dziedzictwa) mogą ubiegać się osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego lub inne jednostki organizacyjne, będące właścicielami lub posiadaczami zabytku albo posiadające go w trwałym zarządzie. Dysponentem środków budżetowych państwa jest minister odpowiedzialny za kulturę i dziedzictwo narodowe i wojewódzcy konserwatorzy zabytków (w ramach budżetu wojewody) (Ibidem, art. 73 i art. 74). Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest także dysponentem dofinansowań ze środków państwowego funduszu celowego – Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Środki tego funduszu pochodzą z kar administracyjnych za naruszenie ustawy oraz z zasądzonych przez sądy nawiązek za zniszczenie lub uszkodzenie zabytku (Ibidem, art. 107a-107e, art. 108). Ponadto minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki może przyznać dofinansowanie na badania konserwatorskie, architektoniczne, archeologiczne lub inne badania naukowe związane z prowadzeniem prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach. W osobnym trybie dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, a także znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków mogą być też udzielone przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa. Zasady udzielania i rozliczania dotacji określone są w podjętych przez ten organ uchwałach (Ibidem, art. 81 ust. 1). Należy na marginesie zauważyć, że od czasu powołania samorządu terytorialnego (1990/1998) organy samorządowe wykonują w zakresie ochrony zabytków także zadania zlecone przez państwo. Wojewoda może na wniosek konserwatora wojewódzkiego powierzyć na podstawie porozumienia prowadzenie niektórych spraw z zakresu ochrony

zabytków gminom (miastom) czy powiatom (także miastom na prawach powiatu) (zob. Zeidler, 2007, s. 105). Niezależnie od tego ochrona i opieka na zabytkami należy również do zadań własnych samorządu terytorialnego.

W ustawie z 2003 roku kategoria podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji nie została wewnątrznie zróżnicowana. Nie przewidziano osobnych procedur dla kościołów oraz związków wyznaniowych. Dla ich osób prawnych istnieją jednak poza ogólnym trybem dodatkowe możliwości uzyskania publicznego dofinansowania na konserwację i remonty obiektów sakralnych oraz kościelnych o wartości zabytkowej – z Funduszu Kościelnego. Będzie o nich mowa w dalszej części artykułu.

Analiza przedstawionego w ogólnym zarysie polskiego prawa ochrony zabytków wskazuje, że mimo ewolucji i odmienności poszczególnych aktów prawnych, a także okresowej zależności od przemożnych czynników politycznych, utrzymywane w nim były zawsze ogólne standardy przyjęte także w innych państwach. Widać je w sposobach godzenia interesu właścicieli zabytków i interesu publicznego, rozumianego w pewnych okresach jako interes państwa narodowego, dla którego celem nadrzędnym jest utrzymanie pamięci historycznej i tożsamości, a tym samym zachowanie dziedzictwa kulturowego, zwłaszcza zabytków. Cel ten respektują przepisy prawa, niezależnie od ustroju, starając się jednak (poza okresem PRL) chronić prawa jednostki. Uwagę zwraca jednak fakt stałego wzrostu szczegółowości przepisów, głównie w odniesieniu do obowiązków różnie określanych dysponentów zabytków oraz uprawnień organów administracji państwowej do kontroli, nadzoru i ingerencji w treść prawa własności.

W kwestii pozycji i uprawnień kościołów oraz związków wyznaniowych, zaś w istocie głównie kościoła katolickiego, w aktach prawa ochrony zabytków widoczne są zmienne uregulowania pod bezpośrednim wpływem przepisów prawa wyznaniowego. W ustawodawstwie wyraźna jest przy tym stała tendencja do nieróżnicowania w sferze podmiotowej dostępu do publicznych środków finansowych przeznaczonych na opiekę nad zabytkami. Praktyka w zakresie swobodnego (w pewnych granicach) uznania organów państwa przy ich przyznawaniu zależna jest jednak w pewnej mierze także od czynników doktrynalnych i politycznych.

3. Ochrona zabytków w aktach prawa wyznaniowego i jej praktyczne aspekty

Szczególne znaczenie dla ochrony zabytków w Polsce ma fakt, że bardzo wielka ich liczba, głównie zabytków najdawniejszych, pochodzących z czasów przedrozbiorowych, ma charakter sakralny czy religijny. Były one i nadal są prawie wyłącznie w rękach kościołów oraz związków wyznaniowych. Brak jest w pełni aktualnych danych, jednak niewątpliwie „obiekty sakralne są drugą co do liczebności – po obiektach mieszkalnych – grupą zabytków nieruchomości w Polsce” (*Rocznik Statystyczny. Kościół katolicki w Polsce 1991-2011*, 2014, s. 259). W inwentarzach parafii rzymsko-katolickich figuruje prawie 34 tys. zabytkowych obiektów nieruchomości (w tym 21,5 tys. kapliczek, figur i krzyży przydrożnych). Spośród nich jednak tylko ponad 12 tys. wpisano do państwowego rejestru zabytków. Należy uwzględnić też ponad 4 tys. wpisanych do rejestru zabytkowych cmentarzy. Ponad 1 000 zarejestrowanych zabytków nieruchomości należy do innych kościołów oraz związków wyznaniowych. Spośród wpisanych do rejestru zabytków ruchomych co najmniej 150 tys. jest własnością kościoła katolickiego (*Ibidem*, s. 259 i n.; Czernik, 2016, s. 17). Należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do funkcjonującego

w terminologii kościołów i w języku nauki pojęcia „zabytek sakralny” nie sformułowano definicji legalnej ani w przepisach prawa powszechnie obowiązujących, ani w prawie kanonicznym, ani w gruncie rzeczy w samej nauce (Przekop, 1987, s. 35-37; Paszkowski, 2018, s. 35). W tym zakresie przyjmuje się kryteria na podstawie cech materialnych konkretnego obiektu (jego „sakralności”, czyli posiadania atrybutu świętości lub uświęcenia, w powiązaniu z wyznaniowym elementem transcendencji). Zabytki świeckie były natomiast głównie w posiadaniu osób prywatnych oraz gmin miejskich i państwa. Ulegały one zniszczeniu w większym stopniu niż zabytki sakralne. W biegu historii, w której przerywana była ciągłość państwa polskiego, toczono liczne niszczycielskie wojny oraz podejmowano rozległe wywłaszczenia (zaborcy, PRL), po których nowi właściciele obiektów zabytkowych nie byli często zainteresowani ich trwaniem. Trzeba też pamiętać, że budownictwo drewniane, które stanowiło większość potencjalnych zabytków nieruchomości w dobrach szlacheckich, małych miastach i na wsi, łatwiej ulegało destrukcji i zniszczeniu (pożary). Wraz z nimi przepadały przechowywane w nich zabytki ruchome. Wśród zabytków nieruchomości zachowały się przede wszystkim budowle kamienne i murowane. Kościoły, klasztory, budynki z nimi związane oraz ich wyposażenie stanowią współcześnie własność kościołów i związków wyznaniowych, a przede wszystkim kościoła katolickiego. Ma to ogromny wpływ na przedmiotowy zakres ochrony i opieki nad zabytkami. Biorąc pod uwagę status, pozycję i wpływy społeczne kościołów oraz związków wyznaniowych, nie dziwią starania prawodawcy, aby doprowadzić do maksymalnie harmonijnego i efektywnego współdziałania w tej sferze państwa z ich strukturami organizacyjnymi. Od pierwszych aktów prawnych prawa ochrony zabytków chodziło nie tylko o poddanie ich przymusowi norm prawa polskiego, ale także o uzyskanie dla nich aprobaty na drodze pewnego dostosowania do stanowiska tych instytucji, sankcjonowanego przez akty prawa wyznaniowego. Mające zarówno symboliczne, jak też realne znaczenie dla państwa, dziedzictwo kultury narodowej jest bowiem z punktu widzenia prawnego majątkiem kościoła i jego dziedzictwem.

Istniejący aktualnie w prawie wyznaniowym stan prawny ukształtował się jeszcze w latach 90. XX wieku, począwszy od 1989 roku. Jego podstawa zawarta jest w Konstytucji z 1997 roku. Jej postanowienia zaktualizowały poprzednie regulacje i nadały im jednolitą interpretację. Kluczowy w tej mierze jest art. 25 Konstytucji (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 kwietnia 1997 r., art. 25). Jego ust. 3 stanowi, że „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. W interesującej nas materii oznacza to, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa wiążą kościoły i inne związki wyznaniowe. Państwo z kolei respektuje wewnętrzne regulacje każdego z nich w zakresie, który nie jest objęty systemem prawnym RP, a także nie ingeruje w ich stosowanie. W pewnym sensie nadrzędnym nakazem dla organów państwa, kościołów i innych związków wyznaniowych jest zawarty w tym przepisie postulat współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Dobro wspólne jest z kolei punktem odniesienia dla rozumienia interesu publicznego. Przyjęte od ponad 100 lat w polskiej doktrynie społecznej i politycznej paradygmatyczne znaczenie dziedzictwa narodowego i zabytków dla istnienia i trwałości państwa nie jest kwestionowane przez żaden ze związków wyznaniowych. Naturalne jest więc współdziałanie przy ich ochronie. Kolejna fundamentalna

zasada prawa wyznaniowego zawarta jest w art. 25 ust. 1. Stwierdza on, że „kościół i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”. Oznacza to, że żaden z nich nie może być ani uprzywilejowany, ani pozbawiony przysługujących innym uprawnień, a przepisy przyjęte w stosunku do jednego czy kilku powinny być zastosowane również wobec wszystkich innych. Z punktu widzenia tej reguły nie są dziś możliwe odrębne regulacje wobec kościoła katolickiego, o naturze zbliżonej do tych, które obowiązywały w okresie międzywojennym na podstawie konkordatu. Warto zauważyć, że w porządku prawnym konstytucji marcowej nie było mowy o równouprawnieniu związków wyznaniowych, a jedynie o równouprawnieniu wyznań, stosunek zaś państwa i kościoła katolickiego określony miał być w „układzie ze Stolicą Apostolską” (Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 114). Dalsza podstawowa zasada prawa wyznaniowego – zasada bilateralizmu – zapisana została w art. 25 ust. 4. i ust. 5 Konstytucji RP. Stanowi ona, że stosunki między państwem a kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy, natomiast między państwem a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez radę ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Regulacja ta, będąca konsekwencją zasady autonomii i niezależności, jest zresztą podobna do zawartej w konstytucji marcowej. Ustawy dotyczące innych związków wyznaniowych miały być według niej uchwalane jednak nie na podstawie umów z radą ministrów, a nieokreślonego prawnie „porozumienia z ich prawnymi reprezentacjami” (Ibidem, art. 114 i art. 115).

Obecnie stosunki między państwem a poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi reguluje 15 aktów prawnych o charakterze ustawowym, z których 3 pochodzą jeszcze z czasów II Rzeczypospolitej. W odniesieniu do pozostałych kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanej prawnie sytuacji (obecnie jest ich 171) podstawę tych stosunków stanowią przepisy Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Wprowadzenie podmiotu prawa wyznaniowego do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych powierzone zostało decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jest ona aktem stosowania prawa i tworzy określony stan prawny. Określa treść stosunków między nim a państwem, trudno jednak uznać, by była dla niej samoistnym źródłem. Statuty kościołów i związków wyznaniowych są z kolei aktami ich prawa wewnętrznego. Podlegają jednak przed rejestracją kontroli państwa, a jej pozytywny wynik jest jedną z przesłanek rejestracji i załącznikiem decyzji. Z tego względu znajdują się one w aktach rejestrowych. Mogą rzecz jasna regulować w granicach obowiązującego prawa kwestie majątkowe i dotyczące zarządzania zabytkami. Szczególną rolę odgrywa w tym kontekście wspomniana ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W nauce prawa uważa się ją za „swego rodzaju ustawę generalną, odnoszącą się do wierzących wszystkich wyznań oraz do związków wyznaniowych *in genere*” (Mezglewski, Misztal, Stanisław, 2008, s. 51). Stworzono jej projekt po wcześniejszym wynegocjowaniu z przedstawicielami episkopatu ustawy o stosunkach państwa z kościołem katolickim (1989). Władzom schyłkowego PRL zależało, ze względów politycznych, na uniknięciu niezadowolenia pozostałych kościołów i związków wyznaniowych z okazania po okresie „dyskryminacji” pewnych preferencji dla kościoła katolickiego oraz uspokojeniu ich obaw. Przygotowano więc „wspólny mianownik” dla wszystkich wyznań w odniesieniu do ich swobód i do tolerancji

wyznaniowej. Projekt ustawy nie został uzgodniony z kościołem katolickim, był dla niego zaskoczeniem i został przyjęty z nieufnością (Barcikowski, 1998, s. 451-452). Nie była ona nieuzasadniona, gdyż projekt pozbawiał ustawę o stosunkach państwa i kościoła katolickiego swoistej wyjątkowości. Obiektywnie ustawa ta ma bowiem z powodu zakresu podmiotowego i przedmiotowego charakter nadrzędny wobec węższych regulacji dotyczących poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Odnośnie do ochrony zabytków zawiera ona ogólną deklarację, że „państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury” (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, art. 17). Przedmiotowe ujęcie odbiega od terminologii obowiązującej wówczas ustawy o ochronie dóbr kultury, jednak jest z nią zgodne merytorycznie. „Współdziałanie” nie nakłada jednak ani na państwo, ani na kościoły i inne związki wyznaniowe żadnych skonkretyzowanych obowiązków, a w każdym razie obowiązków odmiennych niż wyszczególnione w regulacjach powszechnie obowiązujących. Odrębny charakter ma przepis zwalniający dochody z działalności gospodarczej osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych oraz spółek, których udziałowcami są wyłącznie te osoby, „od opodatkowania w części, w jakiej zostały przeznaczone w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele kultowe, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, działalność charytatywno-opiekuńczą, punkty katechetyczne, konserwację zabytków oraz na inwestycje sakralne i inwestycje kościelne, których przedmiotem są punkty katechetyczne i zakłady charytatywno-opiekuńcze, jak również remonty tych obiektów” (Ibidem, art. 13 ust. 5). Zwolnienie z podatku dochodowego od środków przeznaczonych na – ukrytą wśród innych celów – konserwację zabytków jest w praktyce *sui generis* formą dotacji państwa na opiekę nad zabytkami będącymi we władaniu kościołów i innych związków wyznaniowych.

Ustawy partykularne (dotyczące poszczególnych kościołów oraz związków wyznaniowych) powtarzają w dużej mierze treść cytowanych przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Zawarte są one zatem także w uchwalonej równocześnie z nią ustawie o stosunku państwa do kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej). Formuła współdziałania jest w niej nawet nieco rozszerzona i uszczegółowiona: „Instytucje państwowe i kościelne” (po zmianach ustrojowych oraz nowelizacji: państwowe, samorządowe, kościelne) „współdziałają w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury kościelnej i sztuki sakralnej oraz ich dokumentacji, muzeów, archiwów i bibliotek będących własnością kościelną, a także dzieł kultury i sztuki o motywach religijnych, stanowiących ważną część dziedzictwa kultury polskiej” (Ibidem, art. 51). Obok zwolnienia od podatku dochodowego w części przeznaczonej m.in. na konserwację zabytków (Ibidem, art. 53 ust. 3) omawiana ustawa stanowi, że państwo udzielać będzie na podstawie odrębnych przepisów dotacji na odbudowę i utrzymanie dóbr kultury (Ibidem, art. 43 ust. 3). Jest to w obowiązującym stanie prawnym nawiązanie do wzmiankowanego już Funduszu Kościelnego. Dodatkowe normy regulujące stosunki między państwem i kościołem katolickim przynosi konkordat z 1993 roku (obowiązujący od 1998 roku) (Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r.). Jako ratyfikowana ustawą umowa

międzynarodowa stanowi on, że „Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy – zgodnie z prawem polskim” (Ibidem, art. 24). W istocie Stolica Apostolska przyznaje w tej sferze działań kościoła nadrzędność prawa polskiego, w tym prawa ochrony zabytków. Z punktu widzenia prawa polskiego nie ulegało to wątpliwości, istotne jest jednak, że ten stan prawny akceptuje także instytucja nadrzędna wobec struktur kościoła katolickiego w RP. Ponadto konkordat wprowadza też pewne obowiązki państwa polskiego: „Rzeczpospolita Polska w miarę możliwości udziela wsparcia materialnego w celu konserwacji i remontowania zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury” (Ibidem, art. 22 ust. 4). Przepis ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jego wykonanie jest zależne od możliwości budżetowych państwa. Chociaż zakres obowiązku wspierania ochrony zabytków podlega uznaniu, widzieć go jednak należy w kontekście konstytucyjnych obowiązków państwa i jego nadrzędnych celów. Wzmacnia to imperatyw wsparcia materialnego zabytków kościelnych, co zresztą widoczne jest w praktyce.

Do treści konkordatu z 1925 roku w kwestii działalności komisji diecezjalnych do spraw zabytków wyraźnie nawiązuje obecnie obowiązujący konkordat: „w każdej diecezji komisja powołana przez biskupa diecezjalnego będzie współpracować z właściwymi władzami państwowymi w celu ochrony znajdujących się w obiektach sakralnych i kościelnych dóbr kultury o ogólnonarodowym znaczeniu oraz dokumentów archiwalnych o wartości historycznej i artystycznej” (Ibidem, art. 25 ust. 1). Inaczej niż w II Rzeczypospolitej postanowienie konkordatu nie daje jednak podstaw do wyodrębnienia specjalnych organów publicznej administracji ochrony zabytków. W ramach kościoła katolickiego, w oparciu o jego prawo wewnętrzne (kościelne), funkcjonuje natomiast własna struktura zajmująca się ochroną zabytków. Powstała ona w oparciu o instrukcję Konferencji Episkopatu Polski z dnia 16 kwietnia 1966 r. o ochronie zabytków i kierunku rozwoju sztuki kościelnej. Postanowiono w niej, że ordynariusze diecezji powołują komisje sztuki kościelnej, podejmujące decyzje o inwestycjach budowlanych i artystycznych oraz opiniujące prace konserwatorskie. Na szczeblu Konferencji Episkopatu pracuje Rada do spraw Kultury i Ochrony Dziedzictwa Kulturalnego. Przy Stolicy Apostolskiej istniała od 1993 roku Papieska Komisja do Spraw Kościelnych Dóbr Kultury, którą w 2022 roku na mocy konstytucji apostolskiej papieża Franciszka zastąpiła Dykasteria ds. Kultury i Edukacji. Oznacza to nie tylko ujęcie przez kościół katolicki spraw dóbr kultury w szerszym kontekście, ale także nadanie im wyższej rangi. Oprócz tego działają konserwatorzy diecezjalni, z którymi od 1973 roku uzgadniane są wewnątrz struktur kościoła wszystkie sprawy związane z konserwacją i adaptacją zabytków nieruchomych oraz odnową zabytków ruchomych. Kościół katolicki uznaje, że należy do nich nadzór nad zabytkami zgodny z prawodawstwem kościelnym, m.in. ich inwentaryzacja, „monitorowanie stanu zachowania, klasyfikowanie ich pod kątem potrzeb konserwatorskich, nadzór w zakresie właściwego zabezpieczenia obiektów, przechowywania i użytkowania” zarówno obiektów w kulcie, jak i wycofanych z niego, a także doradztwo dla administrujących zabytkami sakralnymi w kwestiach prawodawstwa, podejmowania prac, doboru materiałów, wyboru wykonawców. Konserwator diecezjalny wypowiada się też w sprawach stosowania współczesnych form sztuki w obiektach zabytkowych, opiniuje projekty prac remontowych oraz

konserwatorskich, uczestniczy w odbiorach prac konserwatorskich, organizuje badania naukowe (Czernik 2016, s. 28-29; co do przepisów prawa kanonicznego dotyczących ochrony zabytków zob. Leszczyński, 2008, s. 79-88; Paszkowski, 2018, s. 101 i n.). Pozycja konserwatora diecezjalnego jest istotna zwłaszcza wobec zabytków sakralnych niewpisanych do państwowych rejestrów zabytków. Nie należy jednak zapominać, że w strukturach diecezji jej organy (w zakresie ochrony zabytków sakralnych nie są one ujednolicone – obok konserwatorów funkcjonują specjalne komisje, referaty lub wydziały, zob. Paszkowski, 2018, s. 115-117) pełnią tylko funkcje pomocnicze wobec ordynariusza. Przepisy prawa kościelnego są w pełni stosowane w obszarze nieobjętym prawem publicznym. Ostateczne decyzje w sferze objętej przepisami prawa ochrony zabytków należą zawsze do administracji publicznej i jest to w pełni respektowane w praktyce przez instytucje kościelne. W tej sytuacji komisje diecezjalne nie stały się płaszczyzną efektywnej współpracy z organami państwa. Rozwija się ona przede wszystkim w innych zakresach, związanych przeważnie z finansowaniem opieki nad zabytkami. Artykuł 25 konkordatu jest oceniany po latach raczej jako deklaracja wspólnej woli kształtowania rzeczywistości niż formalna podstawa obowiązków i uprawnień (Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego P. Żuchowskiego z dnia 26.03.2012 r.). Jego niepełna realizacja spotyka się czasem z ostrożną krytyką nauki (zob. Mikuła, 2013, s. 110-113). W praktyce pojawiają się jednak pewne formy instytucjonalnej współpracy obu stron (np. powoływanie konserwatorów diecezjalnych w skład Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków). W tym kontekście należy zauważyć, że nadal nie zostały opracowane przewidziane w art. 25 ust. 2. konkordatu zasady udostępniania dóbr kultury będących własnością kościoła katolickiego lub pozostających w jego władaniu (zob. Mezglewski, Miształ, Stanisław, 2008, s. 184). Stan bez regulacji prawnych, które miały przyjąć „kompetentne władze państwowe” i Konferencja Episkopatu Polski, nie niesie jednak ze sobą jakichś dalej idących negatywnych skutków. Przy braku utrudnień w korzystaniu z historycznych archiwów kościelnych wydaje się jedynie, że kościół katolicki nie jest zainteresowany systemowymi regulacjami publicznego dostępu do jego archiwów, zwłaszcza parafialnych (Ibidem, s. 185). Przepisy w tym zakresie tworzyłyby nowe obowiązki, trudne do zrealizowania na poziomie tych archiwów i dla nich kosztowne. Ponieważ także dostęp do zabytków i muzeów kościelnych nie stanowi w praktyce problemu, można zrozumieć brak inicjatyw prawodawczych po obu stronach.

Mimo skąpych rozmiarów regulacje odnoszące się do zabytków zawarte w aktach prawa wyznaniowego dotyczących kościoła katolickiego są i tak bogatsze niż zamieszczone w ustawach określających stosunki między państwem i innymi związkami wyznaniowymi. Powtarza się nich najczęściej przejęte z art. 17 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania lub wzorowane na nim, obecne także w art. 51 ustawy o stosunku państwa do kościoła katolickiego z 1989 roku, sformułowanie o współdziałaniu instytucji publicznych i kościelnych w ochronie zabytków. Tak jest np. ustawie o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, art. 38). Charakterystyczny jest brak w nim odwołania do „dziedzictwa kultury polskiej” i zastąpienie go ogólnym „dziedzictwem kultury”. O ile o „dziedzictwie kultury polskiej” mówi ustawa dotycząca kościoła katolickiego, to konkordat także ogranicza się do „dziedzictwa kultury”, tak jak wcześniejsza od niego ustawa dotycząca kościoła prawosławnego. Podobny przepis

znalazł się w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 15, mówiący jednak o „dziedzictwie kultury polskiej”), w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 25), w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 24) i w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 22). Odnosząc się tylko do „dziedzictwa kultury”, a nie „kultury polskiej” zawierają go też ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 27), do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 31), do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 26) i do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 27). Żadnego przepisu tego rodzaju nie zamieszcza natomiast ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej). Omawiane ustawy powstawały w drodze porozumienia władzy publicznej oraz danego kościoła i ich treść nie jest przypadkowa. Jest wypadkową stanowiska obu stron. Biorąc pod uwagę typowy schemat negocjacji oraz uwarunkowania (historyczne i materialne) poszczególnych kościołów, jak też wyjściową (rządową) formułę porozumienia, powtarzającą się w treści poszczególnych ustaw, można przypuścić, że odbiegające od niej ujęcia były wynikiem świadomego wyboru wyznaniowego podmiotu, przy czym administracja rządowa nie należała na przyjęcie standardowych przepisów. Odmienności regulacji na gruncie prawa wyznaniowego nie mają bowiem wpływu na zakres obowiązków wynikających z prawa ochrony zabytków. Zastanawiać może także pominięcie odwołania do kultury polskiej, istniejącego w pierwotnym wzorcu porozumienia. Może to oczywiście budzić różne interpretacje co do sposobu rozumienia atrybutu „polskości” i jego znaczenia, jednak w aspekcie formalnym przyjęta bez niego formuła rozszerza tylko zakres współdziałania. Jeszcze inaczej powyższa kwestia została ujęta w ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Współdziałanie instytucji publicznych i wyznaniowych określone zostało co do zakresu standardowo jak w innych ustawach, jednak pominięto wskazanie, że wszystkie – ujęte maksymalnie szeroko – zabytki i dzieła sztuki stanowią „ważną część dziedzictwa kultury polskiej” czy w ogóle kultury. W miejscu tego fragmentu przepisu znalazło się stwierdzenie, że współdziałanie będzie miało miejsce „na zasadach określonych w odrębnych przepisach” (Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 21). Tłumaczy to w pewien

sposób inny przepis ustawy – uzgodnione stanowisko ustawodawcy i Związku Wyznaniowego Gmin Żydowskich – że celem tych ostatnich jest wypełnianie misji wyrażającej się w działalności wyznaniowej, oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i społeczno-kulturalnej, a w szczególności „zachowanie dziedzictwa tradycji i kultury Żydów w Polsce oraz upowszechniania wiedzy o historii i zasadach religii mojżeszowej” (Ibidem, art. 17 ust. 1). Nie zmienia to faktu, że nie wydano odrębnych przepisów o współdziałaniu organów państwa i żydowskich gmin wyznaniowych, jeśli nie liczyć spraw regulacji majątkowej tych gmin.

Poza najwcześniej wydaną ustawą dotyczącą kościoła prawosławnego w ustawach dotyczących poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych brak przepisu dotyczącego zwolnienia od podatku dochodowego w części wydatkowanej m.in. na konserwację zabytków (Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, art. 40 ust. 3). Mają one jednak wobec nich i tak zastosowanie na mocy art. 13 ust. 5 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Powszechne w ustawach partykularnych są natomiast normy dotyczące zwolnienia od podatku od nieruchomości lub ich części przeznaczonych na cele mieszkalne duchownych (i członków diakonatów czy zakonów), jeżeli są one wpisane do rejestru zabytków (Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 34 ust. 4 pkt. 1; Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 19 ust. 4 pkt 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 27 ust. 3 pkt. 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 29 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 33 ust. 3 pkt. 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 28 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 26 ust. 3 pkt. 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 24 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 29 ust. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 25 ust. 3 pkt 1; zob. Mezglewski, Misztal, Stanisław, 2008, s. 234). Nie można przy tym przyjąć, że ustawy stwierdzają pośrednio, że wskazane kościoły i inne związki wyznaniowe są właścicielami czy posiadaczami zabytków nieruchomych. Przepisy odnoszą się do hipotetycznie określonego stanu prawnego. W okresie ich uchwalania trwały postępowania regulacyjne w sprawach majątkowych kościołów i związków wyznaniowych, które prowadziły do zmian własnościowych.

Regulacje prawa wyznaniowego w odniesieniu do zabytków powstałe w III RP są – mimo drobnych odmienności – w zasadzie standardowe. Z punktu widzenia ochrony zabytków nie wnoszą nowej jakości normatywnej. W sferze prawa wyznaniowego wydają się raczej wypełnieniem części konwencjonalnego programu ustawodawczego. Niewątpliwie pozytywną funkcję motywującą do skuteczniejszej opieki nad zabytkami pełnią bezpośrednio przedmiotowe dotacje państwowe, a także zwolnienia podatkowe dla finansujących ich konserwację kościołów i związków wyznaniowych.

Pochodzące z okresu II Rzeczypospolitej i obowiązujące do dziś ustawy odnoszące się do trzech niewielkich związków wyznaniowych nie zawierają natomiast szczególnych regulacji dotyczących zabytków będących w ich posiadaniu. Ówczesny standardowy przepis potwierdzał jedynie poddanie tych związków przepisom prawa powszechnego: „majątek ruchomy i nieruchomy, mający w myśl obowiązującego ustawodawstwa charakter zabytkowy, podlega odnośnym przepisom o opiece nad zabytkami”. Mówią o tym ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 39) i o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 28 ust. 4). Brak jednak tego przepisu w rozporządzeniu prezydenta RP odnośnie do stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej). Wszystkie te kościoły i związki wyznaniowe miały zapewnione dotacje i zasiłki z budżetu państw „na swoje potrzeby” (Ibidem, art. 22; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 38; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, art. 30), a częściowo także zwolnienia podatkowe związane z celami kultu. Mogły one być przeznaczane także na opiekę nad zabytkami.

Szczególną rolę odgrywa od kilkudziesięciu lat wspomniany wyżej Fundusz Kościelny. Świadczenia państwa na rzecz kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych mają bowiem nadal podstawę prawną także w Ustawie z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych oraz utworzeniu Funduszu Kościelnego. Spowodowała ona, że wszystkie nieruchomości ziemskie kościołów i związków wyznaniowych (w dominującej mierze kościoła katolickiego, poza „gospodarstwami rolnymi proboszczów”) przeszły na własność państwa, a dochody z nich (i dodatkowe dotacje uchwalane przez radę ministrów) miały być przeznaczane na Fundusz Kościelny. Pokrywać miano z nich wydatki na cele kościelne i charytatywne, a wśród nich na utrzymanie i odbudowę kościołów (Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, art. 1, art. 8 i art. 9). Nie wprowadzono jednak nigdy regulacji zapewniających ewidencję dochodów z przejętych przez państwo nieruchomości i ich wpływu do Funduszu Kościelnego. Jego środki pochodziły zawsze ze środków budżetowych. Fundusz działa na rzecz wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych posiadających uregulowany status prawny (na podstawie ustaw lub wpisów do rejestru), przy czym absolutna większość środków przeznaczona jest dla kościoła katolickiego. Obowiązujący od 1991 roku statut Funduszu precyzuje, że w szczególności służą one dotowaniu lub całkowitemu finansowaniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych, odbudowie, remontom i konserwacji zabytkowych obiektów sakralnych oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywnej, oświatowej i opiekuńczo-wychowawczej (Załącznik do uchwały nr 148 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r.,

par. 1). Z roku na rok z rosnącej dotacji (w 2023 roku 216 mln zł) ponad 80% przeznaczają się na składki, a od kilku do (wyjątkowo) kilkunastu procent na ochronę zabytków (Bernaciński, 2019, s. 54, s. 57). Typowe wnioski składane są na remonty dachów, stropów, ścian i elewacji, osuszanie i odgrzybianie, izolację, remonty i wymianę zużytej stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji elektrycznej, wodnej, kanalizacyjnej i odgromowej, a od 2017 roku również na konserwację ruchomego wyposażenia obiektów sakralnych służących sprawowaniu kultu i stałych elementów wystroju wewnątrz tych obiektów. Lista podmiotów, którym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał od marca do lipca 2022 roku dotacje z Funduszu Kościelnego na konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej obejmuje 141 pozycji, które uzyskały łącznie kwotę 10 329 000 zł. Wśród nich są 134 instytucje rzymsko-katolickie, 4 prawosławne, 2 ewangelicko-augsburskie, a także 1 grecko-bizantyjska (unicka) (Dane ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji, 2022).

4. Dotacje ze środków publicznych na opiekę nad zabytkami i udział w nich podmiotów prawa wyznaniowego

Potrzeby w sferze opieki nad zabytkami w znacznym stopniu przewyższają w skali generalnej możliwości finansowe ich właścicieli i posiadaczy. Wynika stąd stałe poszukiwanie przez nich środków na remonty, odbudowę i konserwację z różnych źródeł zewnętrznych. Wśród nich podstawowe znaczenie mają dotacje przyznawane na zasadach ogólnych przez organy administracji publicznej w ramach działań na rzecz ochrony zabytków dla ich „trwałego zachowania, zagospodarowania i utrzymania” Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 5 pkt 1). Uprawnieni do ich otrzymania są wszyscy właściciele i posiadacze zabytków. Jedynie środki Funduszu Kościelnego zapewniają kościołom i związkom wyznaniowym przy dotacjach podmiotową ekskluzywność. Przy rozdziale środków publicznych na ochronę zabytków, które pochodzą głównie z budżetu państwa i z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a prócz tego z wyodrębnionych funduszy i tzw. funduszy europejskich, prawo traktuje je na równi z innymi podmiotami. Odpowiednie władze rządowe oraz samorządowe decydują o ich przyznaniu wedle sformalizowanych procedur (zob. m.in. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r.), zapewniających co do zasady maksymalny obiektywizm oraz zastosowanie trybu odwoławczego. Regulaminy konkursowych postępowań przyznawania dotacji zawierają kryteria formalne i merytoryczne. Przy kwalifikacji uwzględniane są opinie ekspertów. Prowadzić to ma do uwzględnienia przy zabezpieczeniu potrzeb ochrony zabytków zarówno stanu zabytku, jak również jego rangi. Zasada, że strona podmiotowa (rodzaj właściciela czy posiadacza) nie odgrywa przy tym roli, jest w perspektywie realizacji celu ustawowego oczywiście słuszna. Istotnym limitem utrudniającym jego wypełnienie jest natomiast ograniczona liczba środków budżetowych. Powoduje to, że w praktyce większość wniosków nie prowadzi do uzyskania pomocy publicznej. W nieadekwatności świadczeń publicznych wobec potrzeb dodatkową rolę odgrywa fakt, że brak jest możliwości prawnej wystąpienia przez organ administracji publicznej z własną inicjatywą przyznania dotacji (bez wniosku). W sumie, jak zauważa Najwyższa Izba Kontroli, „kreowanie polityki dotacyjnej w odniesieniu do grup zabytków znajdujących się

w najgorszym stanie zachowania nie było w pełni możliwe nawet w stosunku do tych zabytków, których posiadacze lub właściciele złożyli wnioski o dofinansowanie” (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 63).

W istniejącym stanie trwałego niedoboru środków największe kwoty dotacji na ochronę zabytków przyznawane są z budżetu państwa przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego. W ostatnim dziesięcioleciu wynosiły one średnio ponad 100 mln zł rocznie i odnotowano – zwłaszcza w ostatnim 5-leciu – istotną dynamikę ich wzrostu (zob. np. Sołtyk, 2018, s. 329 i n.; *Ochrona dziedzictwa kulturowego od strony prawnej*, 2018). Nie stanowią one jednak w przekroju ostatnich lat znaczącej pozycji w wydatkach całego działu 921 budżetu (kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) oscylując między 4% i 8% całości (Sołtyk, 2018, s. 330). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2021 rok podaje, że z ogólnej kwoty 2 556 309 mln zł budżetu ministerstwa na wydatki z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (rozdział 92120 budżetu) przeznaczono 178 766 mln zł, co stanowi 6,99% całości. Z tej sumy dotacje i subwencje stanowiły 169 808 mln zł. Dla porównania wydatki dokonane na centra kultury i sztuki stanowiły 11,4%, na teatry 9,96%, a na filharmonie, orkiestry, chóry i kapele 4,48% całości (Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., 2021, t. I, 2/40, s. 82). W 2022 roku zapowiadane przez kierownictwo ministerstwa wydatki na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami osiągnąć mają już 200 mln zł. W pierwszym naborze (wnioski przyjmowane są w ciągu roku w dwu naborach) rozdysponowano kwotę 150 mln zł, przyznając dotacje na 483 zabytki (Wyniki I naboru wniosków na dotacje celowe MKiDN na prace konserwatorskie lub restauratorskie w 2022 roku, 2022). W porównaniu do dotacji ministerialnych wielkość środków, którymi dysponuje Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (niewiele ponad 1 mln zł) nie ma praktycznego znaczenia (zob. Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, 2020, s. 24; Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 61). Znacznie większą rolę odgrywają dotacje finansowane z budżetów wojewodów. Jak wskazuje raport NIK, w latach 2018-2020 nastąpił jednak spadek tych wydatków z 66,5 mln zł do 56,8 mln zł oraz spadek wniosków rozpatrzonych pozytywnie zarówno w wymiarze liczbowym (z 58,9% w 2018 roku do 48,8% w 2020 roku), jak i kwotowym (odpowiednio z 43,8% do 26,2%) (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 66-67). W 2021 roku na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami przeznaczono w województwach 60,9 mln zł, z tego na dotacje i subwencje 55,2 mln. Dla porównania, na funkcjonowanie Wojewódzkich Urzędów Konserwacji Zabytków wydatkowano ponad 94 mln zł (Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2021 do 31 grudnia 2021 r., 2022, t. II, 2/21, s. 25. W zakresie wydatków wojewodów na ochronę zabytków odnotować należy duże różnice pomiędzy budżetami poszczególnych województw (0,788 mln w województwie lubuskim, 18,668 w województwie mazowieckim).

Beneficjentami dotacji z budżetu państwa były przede wszystkim kościoły i związki wyznaniowe. Raport NIK wylicza, że udzielono im w 2018 roku 565 dotacji na łączną kwotę 118,7 mln zł (85,6% wszystkich dotacji i 84% ich łącznej wartości), w 2019 roku 538 dotacji na 127 mln zł (odpowiednio 84,3% i 85,8%), w 2020 roku 527 dotacji na

126,6 mln zł (odpowiednio 80,3% i 82,1%). Osobom fizycznym, które według danych NIK są właścicielami ok. 30% ogółu zabytków, udzielono natomiast w latach 2018-2020 tylko 56 dotacji na łączną kwotę 10,4 mln zł (Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, 2022, s. 62). W pierwszym półroczu 2022 roku na 483 zabytki, na których remont przyznano dotacje (znacznie większej liczbie ich nie przyznano), 388 to zabytki stanowiące własność kościoła rzymskokatolickiego (nie zawsze beneficjentem były jednak bezpośrednio kościelne osoby prawne), a 12 innych kościołów (także unickie). Tylko w 83 przypadkach dotacje przeznaczono na zabytki będące w rękach podmiotów innych niż prawa wyznaniowego (Wynik I naboru wniosków na dotacje celowe MKiDN na prace konserwatorskie lub restauratorskie w 2022 roku, 2022).

Co do wydatków budżetów samorządów terytorialnych brak jest aktualnych uogólnionych zestawień oraz opracowań dotyczących ochrony zabytków. Jednostki samorządu terytorialnego wydają na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego między 3 a 4% uchwalanych przez siebie budżetów. Z dawniejszych analiz (Kubiszewska, 2012, s. 65-66) wynika, że na ochronę zabytków przyznawano od 3,5% do 14% sum przeznaczonych na kulturę. Należy szacować, że średnio było to ok. 5-6%. Największe kwotowo wydatki ponosiły gminy i miasta na prawach powiatów. W skali całego kraju mamy do czynienia z dotacjami samorządowymi o wartości kilkudziesięciu milionów złotych. Samorząd województwa małopolskiego przyznał przykładowo w 2022 roku środki finansowe na 108 remontów, konserwacji i robót budowlanych przy zabytkach na łączną kwotę 5,219 mln zł (Uchwała Nr L/722/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2022 roku w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa małopolskiego, 2022). Złożono 205 wniosków na łączną kwotę 21,911 mln zł. Początkowo komisja oceniająca pozytywnie zaopiniowała 93 zadania na przewidzianą w budżecie kwotę 3,219 mln zł, jednak zarząd województwa zwiększył ją ostatecznie o 2 mln (62%) i uwzględnił 15 nowych zadań. Przyznane dotacje dotyczyły w 82,4% podmiotów wyznaniowych i zabytków z nimi związanych (89 zadań, w tym 8 zabytków spoza kościoła rzymskokatolickiego: prawosławnych, unickich oraz żydowskich). W 7 przypadkach o dotacje na zabytki sakralne kościoła katolickiego wystąpiły podmioty innego rodzaju (głównie gminy). Tylko w 19 przypadkach (17,6%) dotacje przyznano na rzecz osób fizycznych i niewyznaniowych osób prawnych na zabytki niemające charakteru sakralnego. W odniesieniu do 85 wniosków rozpatrzonych negatywnie (co stanowi 41,5% łącznej ich liczby; 12 wniosków odrzucono z przyczyn formalnych) proporcje układały się już inaczej. Odmowa dotyczyła w 64,7% wniosków podmiotów składających je na zabytki o charakterze sakralnym (w 53% osób prawnych kościoła rzymskokatolickiego) i w 35,3% podmiotów spoza sfery prawa wyznaniowego. Proporcja odmów dla tych ostatnich jest dwukrotnie wyższa w porównaniu do zabytków sakralnych niż w grupie przyznanych dotacji. Odnotować można zatem pewną ogólną preferencję organu przyznającego środki dla dotacji na zabytki sakralne, w dominującej większości będące z kolei własnością kościoła rzymskokatolickiego.

Należy odnotować także niezbyt liczne przypadki transferu środków publicznych na cele związane z ochroną substancji zabytków należących do kościołów z innych źródeł, np. na ich termomodernizację ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (m.in. ponad 2 mln zł w 2020 roku na Wyższe Seminarium Duchowne w Płocku i parafię prawosławną w Barlinku).

Pewną rolę odgrywają tu także wydatki budżetu środków europejskich (w tym Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Istotne miejsce zajmują wśród nich środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i regionalnych programów operacyjnych (zob. Kubiszewska, 2012, s. 68). W latach 2004-2014 przeznaczono z nich łącznie na kulturę ponad 190 mln euro. Podobnie było w latach 2014-2021. Zgodnie z założeniami, beneficjentami środków mogą być także kościoły i inne związki wyznaniowe. Na zadania z zakresu restauracji i rewitalizacji dziedzictwa kulturalnego wydano jednak tylko niewielką część całości. Należy jednak pamiętać, że zadania ochrony zabytków muszą być powiązane z przewidzianymi wcześniej kategoriami działań pomocowych i że proponowane inwestycje muszą mieć uzasadnienie gospodarcze. Przyznawanie środków odbywa się bowiem w procedurach stosujących inne kryteria niż przy dotacjach wynikających z ustawy z 2003 roku. Mają one bowiem odmienne niż tamte cele i inne podstawy formalne.

Niewystarczające wobec potrzeb środki na ochronę zabytków przy istniejącym systemie wieloźródłowości dotacji skłaniają właścicieli oraz posiadaczy zabytków do poszukiwania pomocy finansowej również w innych instytucjach, m. in w fundacjach. Nie są to środki publiczne, choć szczególny charakter mają dotacje udzielane przez fundacje prowadzone przez spółki Skarbu Państwa. Przykładowo, Fundacja KGHM Polska Miedź przeznaczyła w 2022 roku ponad 4 mln zł na dofinansowanie opieki nad zabytkami o charakterze sakralnym – prawie 12% całości darowizn.

Podsumowanie

Mimo przemian ustrojowych, politycznych i gospodarczych doktrynalne założenia norm prawnych i ich treść były od odzyskania niepodległości w 1918 roku po czasy współczesne dosyć trwałe. Ich treść odpowiadała potrzebom ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego. W niewystarczającym stopniu odpowiadała im przede wszystkim praktyka, głównie z uwagi na niedostatek środków finansowych. Należy zauważyć, że przez środowiska związane z zabytkami i prawników obowiązujące przepisy prawa ochrony zabytków przyjmowane są obecnie dość krytycznie. Postulowane są zmiany regulacji uznanych za nieodpowiadające nowym wyzwaniom i za dysfunkcjonalne (zob. np. Kowalski, Zalasńska, 2011, s. 33; nie dotyczą one jednak podstawowych zasad prawa ochrony zabytków). Oczekiwania zmian, dyktowane najczęściej przekonaniem politycznymi, wyrażane są też w wobec przepisów prawa wyznaniowego (np. co do treści norm dotyczących uprawnień kościołów i związków wyznaniowych, dalszych losów Funduszu Kościelnego czy odzwierciedlenia doktryny religijnej w prawie powszechnie obowiązującym). Przepisy obowiązujące na styku prawa ochrony zabytków i prawa wyznaniowego nie budzą natomiast większych kontrowersji. Nie leżą one w głównym nurcie aktualnych sporów politycznych, nie są treściowo obszerne, zaś uczestnicy życia publicznego nie reprezentują odmiennych postaw wobec zabytków.

Ani kościoł katolicki, ani inne związki wyznaniowe nie zgłaszają jakichś szczególnych oczekiwań. Regulacje, które były przewidywane w podstawowych aktach prawnych i powinny zostać przyjęte, nie są na tyle naglące, by któraś ze stron występowała o ich konkretyzację i wydanie przepisów. Stan prawny wydaje się więc zadowalający z punktu widzenia oczekiwań społecznych oraz potrzeb państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych. W odbiorze społecznym pojawiają się jedynie zastrzeżenia co do realizacji przepisów. Dotyczą one najczęściej przyznawania dotacji celowych na opiekę nad zabytkami. W tym zakresie obiekcje wywołują jednak głównie nie same przepisy, ale niedostateczna wielkość środków. Ich dystrybucja odbywa się w ramach dopracowanych formalnie procedur, które są dość przejrzyste i ukierunkowane na obiektywne kryteria merytoryczne. Praktyka jest w miarę sprawiedliwa i zrównoważona. Kościoły i związki wyznaniowe z pewnością nie są dyskryminowane przy rozdziale środków. W statystykach zauważalne są nawet niekiedy preferencje dla należących do nich zabytków. Odpowiadają jednak udziałowi własności tych podmiotów w zasobie zabytków i co do zasady mają uzasadnienie merytoryczne. Pojedyncze decyzje spotykają się nierzadko z krytyką, szczególnie ze strony podmiotów pominiętych przy dotacji. Pierwiastek ocenny w podejmowaniu decyzji o przyznaniu dotacji mieści się jednak w uznawanych standardach, nie pojawiają się zatem w znaczącej skali postulaty zmiany zasad rozdziału środków. Należy jednak odnotować, odosobnione co prawda, sugestie powrotu do rozwiązań z okresu II Rzeczypospolitej i nadania osobnego statusu zabytkom sakralnym oraz formalizacji szczególnego wsparcia finansowego dla ich utrzymania (Bijak, 2019, s. 265-267). Chodzi w istocie o zabytki należące do kościoła katolickiego. Proponowana zmiana prawa – jednocześnie ochrony zabytków i wyznaniowego – wydaje się niecelowa: nie służyłaby udoskonaleniu stanu prawnego i wprowadziła do niego niewłaściwą nierówność podmiotów. Koncesje na rzecz jednego kościoła czy związku wyznaniowego prowadziłyby zresztą do takich samych zmian prawnych w stosunku do innych. W jednolitym dotąd systemie o zobiektywizowanych merytorycznie kryteriach pojawiłyby się wzajemnie niezharmonizowane decyzje. W konsekwencji uległaby destrukcji jednolita publiczna administracja ochrony zabytków, która na gruncie polskiego systemu ochrony zabytków jest niezbędna dla wykonywania zadań państwa. Doskonalenie tego systemu jest zalecane bez jego radykalnej przebudowy. Kluczem do jego funkcjonowania, zadowalającego środowiska związane z ochroną zabytków i opieką nad nimi, jest przede wszystkim zwiększenie nakładów publicznych.

Bibliografia

- Barcikowski, K. (1998). *U szczytów władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Projekt.
- Bernaciński, Ł. (2019). Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w XXI wieku. *Łódzkie Studia Teologiczne*, 3(28), 49-60.
- Bijak, P. (2019). Zabytki sakralne w systemie prawnym Polski – uwagi de lege ferenda. *Cywilizacja i Polityka*, 17(17), 256-270.
- Bokszański, Z. (2005). *Tożsamości zbiorowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Broński, K. (2009). Ochrona dziedzictwa kulturowego w polityce galicyjskich władz autonomicznych. *Zarys problematyki. Zeszyty Naukowe UE w Krakowie*, 803, 63-80.
- Brykowski, R. (2008). Polska ochrona zabytków na Wołyniu 1906-1939 i 1993-2006. *Niepodległość i Pamięć*, 15/1(27)[2], 443-494.

- Czernik, Z. (2016). Działania kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie ochrony zabytków. W: B. Szmygin (red.), *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce* (s. 15-29). Warszawa: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Zamek Królewski w Warszawie – Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej, Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie, Politechnika Lubelska.
- Dane ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji. (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/mswia/przyznane-dotacje-z-funduszu-koscielnego-w-roku-2022>.
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami kultury i sztuki (Dz.P.P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r., Nr 16, poz. 36).
- Dettloff, P. (2006). *Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce w latach 1918-1930. Teoria i praktyka*. Kraków: Universitas.
- Dobosz, P. (1997a). *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*. Kraków: Oficyna Wydawnicza „Dajwór”.
- Dobosz, P. (1997b). Prawne aspekty ochrony funkcji zabytków nieruchomości. *Ochrona Zabytków*, 50(1), 1-11.
- Drela, M. (2006). *Własność zabytków*. Warszawa: C.H. Beck.
- Fischer, M. (2010). Jan Paweł II o roli kultury w życiu człowieka i narodów. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 2(29), 153-177.
- Frączek, A. (2018). Stymulatory migracyjne Polonii włoskiej. *Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość*, XV, 9-31.
- Gellner, E. (2009). *Narody i nacjonalizm*. Tłum. T. Hołówka. Warszawa: Difin.
- Golat, R. (2004). *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.
- Gruchola, M. (2010). Kultura w ujęciu socjologicznym. *Roczniki Kulturoznawcze*, 1, 95-113.
- Hammer, F. (1995). *Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hanson, A. (2011). *Denkmal- und Stadtbildpflege in Potsdam 1918-1945*. Berlin: Lukas Verlag.
- Hobsbawm, E. (2008). Masowa produkcja tradycji: Europa, lata 1870-1914. W: E. Hobsbawm, T. Ranger (red.), *Tradycja wynaleziona*, (s. 273-323). Tłum. M. Godyń, F. Godyń. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Hobsbawm, E. (2010). *Narody i nacjonalizm po 1780 roku. Program, mit, rzeczywistość*. Warszawa: Difin.
- Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce. (2022). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/023/>.
- Jagielska-Burduk, A. (2011). *Zabytek ruchomy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kaczmarek, J., Zeidler, K. (2004). Karnoprawna ochrona zabytków. *Prokuratura i Prawo*, 2, 71-86.
- Klause, G. (2006). Ochrona i konserwacja zabytków w Poznaniu w latach 1895-1990. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Architektura i Urbanistyka*, 6, 17-20.
- Kłoskowska, A. (2005). *Kultury narodowe u korzeni*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kobyliński, Z. (2009). *Własność dziedzictwa kulturowego*. Warszawa: Instytut Archeologii i Etnologii PAN.
- Kobyliński, Z. (2011). Czym jest, komu jest potrzebne i do kogo należy dziedzictwo kulturowe? *Mazowsze. Studia Regionalne*, 7, 21-47.
- Kobyliński, Z. (2012). Dziedzictwo kulturowe: wartość i własność. W: S. Tabaczyński i in. (red.), *Przeszłość społeczna. Próba konceptualizacji* (s. 1141-1158). Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.

- Kołąkowski, L. (1995). O tożsamości zbiorowej. W: K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo* (s. 44-55). Tłum. S. Amsterdamski. Kraków: Znak.
- Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r. (Dz.U. z 1925 r., Nr 501, poz. 72).
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 roku przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (Dz.U. z 1976 r., Nr 32, poz. 190).
- Kowalski, W., Zalasińska, K. (2011). Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce – próba oceny i wnioski. W: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje* (s. 17-34). Lublin-Warszawa: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa, Politechnika Lubelska.
- Krukowski, J. (2008). *Polskie prawo wyznaniowe*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kubiszewska, K. (2012). Finansowanie odnowy zabytków w Polsce przy wykorzystaniu pomocy UE. *Ochrona Zabytków*, 3-4, 59-74.
- Kultura w 2019 r.* (2019). Warszawa-Kraków: GUS, Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Leszczyński, M. (2008). Ochrona zabytków sztuki sakralnej w świetle aktualnego prawa Kościoła katolickiego. *Muzealnictwo*, 49, 79-88.
- Matelski, D. (2011). Wpływ ustawodawstwa Państwa Kościelnego na prawodawstwo polskie w zakresie wywozu dzieł sztuki w latach 1918-2010. *Przegląd Polsko-Polonijny*, 1, 243-263.
- Mezglewski, A., Misztal, H., Stanisław, P. (2008). *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Mikiciuk, I. (2010). Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. *Kurier Konserwatorski*, 09, 5-10.
- Mikuła, M. (2013). Problem niezależności i współdziałania w relacji państwo – Kościół katolicki na przykładzie art. 7 ust. 4 oraz art. 25 Konkordatu. W: R. Łatka (red.), *Stosunki państwo – Kościół w Polsce 1944-2010. Studia i materiały* (s. 105-114). Kraków: Oddział IPN w Krakowie, Księgarnia Akademicka.
- Ochrona dziedzictwa kulturowego od strony prawnej*. (2018). Pobrane z: <http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/ochrona-dziedzictwa-kulturowego-od-strony-prawnej-8434.php>.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego P. Żuchowskiego z dnia 26.03.2012 r. na interpelację nr 2558. Pobrane z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7B1AA312>.
- Palczyński, T. (2008). *Socjologia tożsamości*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Pasierb, J.St. (1971). *Ochrona zabytków sztuki kościelnej*. Poznań: Pallotinum.
- Paszkowski, M. (2018). *Ochrona prawna i opieka nad nieruchomymi zabytkami sakralnymi Kościoła Katolickiego w Polsce*. Olsztyn: Kortowski Przegląd Prawniczy (Monografie).
- Pietrzak, M. (2010). *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Pruszyński, J. (2001). *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Przekop, E. (1987). Kościelna ochrona zabytków i dóbr kultury według kodeksu prawa kanonicznego Jana Pawła II. *Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne*, 54, 30-40.
- Reszczyński, J. (2021). Kulturowe przesłanki nabycia obywatelstwa. *Przegląd Prawa Publicznego*, 12, 56-78.
- Rocznik Statystyczny. Kościół katolicki w Polsce 1991-2011*. (2014). Warszawa: Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC – GUS.

- Rouba, B.J. (2011). Rozdroża ochrony dziedzictwa kulturowego w roku 2011. W: B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje* (s. 35-38). Lublin-Warszawa: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa, Politechnika Lubelska.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz.U. z 2017 r., poz. 1674).
- Rozporządzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 19 grudnia 1925 r. w sprawie komisji mieszanych dla ochrony zabytków sztuki i kultury znajdujących się w katolickich kościołach i lokalach kościelnych (Dz.U. z 1926 r., Nr 6, poz. 35).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. z 1928 r., Nr 38, poz. 363).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. z 1928 r., Nr 29, poz. 265).
- Sługocki, J. (2009). Próby doprecyzowania pojęć prawnych na przykładzie ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W: Jerzy Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi* (s. 614-622). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Smith, A.D. (2007). *Nacjonalizm. Teoria, ideologia, historia*. Tłum. Chomicka. Warszawa: Wyd. Sic!
- Smith, A.D. (2009a). *Etniczne źródła narodów*. Tłum. M. Głowacka-Grajper. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Smith, A.D. (2009b). *Kulturowe podstawy narodów*. Tłum. W. Usakiewicz. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sołtyk, P. (2018). Transfery finansowane z budżetu państwa na ochronę zabytków w Polsce. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 54(2), 324-335.
- Speitkamp, W. (1996). *Die Verwaltung der Geschichte. Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871-1933*. Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2021 do 31 grudnia 2021 r. (t. I, II). (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>.
- Szczepański, J. (1978). *Elementarne pojęcia socjologii*. Warszawa: PWN.
- Tarnowska-Reszczyńska, M. (2019). *Transfery malowideł ściennych w Krakowie od końca XIX wieku do czasów obecnych. Założenia i praktyka konserwatorska*. Kraków: ASP.
- Uchwała Nr L/722/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2022 roku w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa małopolskiego. (2022). Pobrane z: https://www.malopolska.pl/_userfiles/uploads/kultura%20i%20dziedzictwo/Zabytki/Ochrona%20zabytk%C3%B3w%20Ma%C5%82opolski%202022.docx.
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., Nr 73, poz. 323, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 43).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., Nr 73, poz. 324, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 483).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1962 r., Nr 10, poz. 48).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 155, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1153, z 2022 r., poz. 655).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 154, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1347).

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 251, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 253, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 14).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 254, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 13).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 252, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 44).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. z 1950 r., Nr 9, poz. 87).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r., poz. 241 oraz z 1945 r. poz. 271 i 273).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r., Nr 30, poz. 240, z 1945 r. Nr 48, poz. 271 i 273).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 481, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1889).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 480).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 482, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1599).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 479, t.j. z 2014 r., poz. 1712).
- Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 1991 r., Nr 66, poz. 287, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1726).
- Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22342.pdf>.
- Wyniki I naboru wniosków na dotacje celowe MKiDN na prace konserwatorskie lub restauratorskie w 2022 roku. (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/kultura/znamy-wyniki-i-naboru-do-programu-ochrona-zabytkow>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07 (Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568).
- Zalasińska, K. (2010a). *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zalasińska, K. (2010b). Charakter prawny zaleceń konserwatorskich. *Kurier Konserwatorski*, 6, 11-15.
- Załącznik do uchwały nr 148 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego (M.P z 1991 r., Nr 39, poz. 279).
- Zeidler, K. (2007). *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimna-Kawecka, K. (2010). Ochrona zabytków i organizacja urzędów konserwatorskich w Polsce okresu międzywojennego (na przykładzie woj. pomorskiego) a unormowania Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. *Wiadomości Konserwatorskie*, 27, 123-143.
- Znaniński, F. (1990). *Współczesne narody*. Warszawa: PWN.

Piotr SERAFIN

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0001-5601-8080

PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE ZMIAN LUDNOŚCIOWYCH W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Streszczenie

Celem artykułu było określenie zmian ludnościowych, zachodzących w ostatniej dekadzie (lata 2010-2020) w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej – trzecim pod względem liczby ludności kraju na świecie. W badaniach wykorzystano spisowe i estymowane dane ludnościowe, pozyskane ze stron United States Census Bureau. Zakres szczegółowo poruszanej problematyki dotyczy zmian liczby ludności, jej struktury, ruchu naturalnego i salda migracji, analizowanych z wykorzystaniem opisujących ich współczynników. Analizy wykazały systematyczny wzrost liczby ludności, przy jednoczesnym spadku rocznych przyrostów populacji i różnicowaniu się składu rasowego. Zaznaczają się coraz silniej procesy starzenia społeczeństwa amerykańskiego, o czym świadczy np. rosnąca mediana wieku i zwiększający się systematycznie udział ludności w wieku 65+. Zmniejsza się liczba urodzeń, maleje dzietność, rośnie liczba zgonów, głównie w ostatnich 2 latach. Zmniejsza się też napływ ludności z zagranicy, co było spowodowane m.in. kryzysem gospodarczym na początku ostatniej dekady i wprowadzonymi ograniczeniami rządowymi. Obserwowane zmiany z różną siłą wpływają na zmianę populacji poszczególnych stanów.

Słowa kluczowe: zmiany populacji, przyrost naturalny, migracje, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.

SPATIAL DIFFERENCE OF POPULATION CHANGE IN THE UNITED STATES OF NORTH AMERICA IN THE SECOND DECADE OF THE 21ST CENTURY

Summary

The aim of the article was to determine the population changes taking place in the last decade (2010-2020) in the United States of America – the third most populous country in the world. The study used census and estimated population data obtained from the United States Census Bureau. The scope of the issues discussed in detail concerns changes in the number of population, its structure, vital statistics and migration balance, analyzed with the use of coefficients describing them. Analyses showed a systematic increase in population, with a simultaneous decrease in annual population growth and differentiation of racial composition. The processes of aging of the American society are becoming more and more pronounced, as evidenced by, among others, the growing median age or the systematically increasing share of the population aged 65+. The number of births is decreasing, the fertility rate is decreasing, the number of deaths is increasing, especially in the last 2 years. The influx of people from abroad is also decreasing, which was caused, among others, by economic crisis at the beginning of the last decade and the introduction of government restrictions. The observed changes affect the change of the population of individual states with varying strength.

Key words: population changes, natural increase, migrations, United States of America.

Wprowadzenie

Zachodzące współcześnie zmiany społeczne i gospodarcze mają swoje źródło m.in. w strukturalnych przeobrażeniach ludnościowych. Światowa populacja do ok. 1990 roku wykazywała znaczne tempo przyrostu, szacowane na ok. 2% rocznie, a w kolejnych dekadach tempo to zaczęło się zmniejszać na skutek spadku współczynnika urodzeń oraz współczynnika dzietności, osiągając obecnie poziom ok. 1%. Demograficzną cechą, charakterystyczną dla wszystkich państw na świecie, jest wydłużanie przeciętnego trwania życia (Holzer, 2003), a wzrost populacji jest częściowo spowodowany spadkiem śmiertelności. W 2018 roku po raz pierwszy w historii rozwoju ludnościowego świata liczebność osób w wieku powyżej 65 lat przewyższyła liczbę dzieci poniżej 5. roku życia (ONZ, 2019a; 2019b). Wprawdzie proces starzenia się ludności jest raportowany w dokumentach Departamentu Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ w skali całej populacji, co widoczne jest w zwiększeniu udziału ludności w wieku starszym (65+) z 6% w 1990 roku do 9% w 2019 roku, to jednak – biorąc pod uwagę zarówno mierzoną, jak i prognozowaną wartość współczynnika obciążenia osobami starszymi – rysujący się obraz sytuacji jest szczególnie niekorzystny w Europie (ONZ, 2019a). W skali świata średnia długość życia osiągnęła 72,8 lat w 2019 roku, co stanowi wzrost o prawie 9 lat od 1990 roku, a szacunki na rok 2050 wskazują wartość 77,2 lat. Po spadku śmiertelności wzrost populacji trwa tak długo, jak długo płodność utrzymuje się na wysokim poziomie, a kiedy zaczyna ona spadać – dynamika rocznych przyrostów zmniejsza się (*World Population Prospects 2022. Summary of Results, 2022*).

Wymienione procesy dotyczą zarówno państw rozwijających się, jak również rozwiniętych, chociaż w przypadku tych pierwszych nie zawsze za dynamicznym przyrostem demograficznym będzie nadążał ich wzrost ekonomiczny. W krajach rozwiniętych spowolnienie tempa przyrostu ludności będzie mocniej rzutowało m.in. na zasoby i strukturę siły roboczej (Mester, 2017). Struktura demograficzna oddziałuje natychmiastowo oraz bezpośrednio na dynamikę wzrostu gospodarczego – mierzoną wysokością PKB na mieszkańca – a tym samym na standard życia poszczególnych nacji. Wpływa także na strukturę popytu, która przy starzejącej się populacji przesuwana się silniej w kierunku działań relatywnie nisko produktywnych, związanych z dziedziną usług i szeroko rozumianej ochrony zdrowia (Florczak, Przybyliński, 2016). Problemem staje się nienadążający za wzrostem długości życia wiek emerytalny, a w konsekwencji rosnące wydatki obywateli na zdrowie i zwiększające się publiczne transfery emerytalne, które mogą przełożyć się na obniżenie poziomu oszczędności i inwestycji (Goodhart, Pradhan, 2017). Dokonujące się zmiany w zakresie poziomu, jakości życia i świadomości społecznej, działając na zasadzie sprzężenia zwrotnego, wzmacniają strukturalne przeobrażenia demograficzne (Biały, Długosz, 2015).

W warunkach gospodarki rynkowej badania demograficzne są dość ważne dla podejmowania decyzji politycznych i gospodarczych, wspieranych analizami, ocenami, a także opracowaniami kreślącymi perspektywę rozwojową. Czynniki demograficzne są uznawane za istotne determinanty, wpływające na poziom nierówności dochodowych. W szczególności wykształcenie oddziałuje na ich zróżnicowanie bardziej niż struktura wiekowa czy skład rasowy populacji (Bishop, Formby, Smith, 1997). Także liczba posiadanego potomstwa zależy obecnie od motywacji i decyzji par, funkcjonujących w dynamicznie zmieniającym się środowisku ekonomicznym, społecznym i politycznym.

Wzajemne relacje między zjawiskami urodzeń, zgonów, napływu i odpływu oddziałują na zmiany liczby ludności i proces starzenia. Dotyczy to również największej gospodarki świata – Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Przewiduje się, że po 2030 roku populacja tego kraju będzie rosła powoli, znacznie się zestarzeje i stanie się bardziej zróżnicowana rasowo oraz etnicznie, a imigracja przewyższy malejącą nadwyżkę urodzeń nad zgonami, stając się głównym czynnikiem wzrostu liczby Amerykanów (Vespa, Armstrong, Medina, 2020).

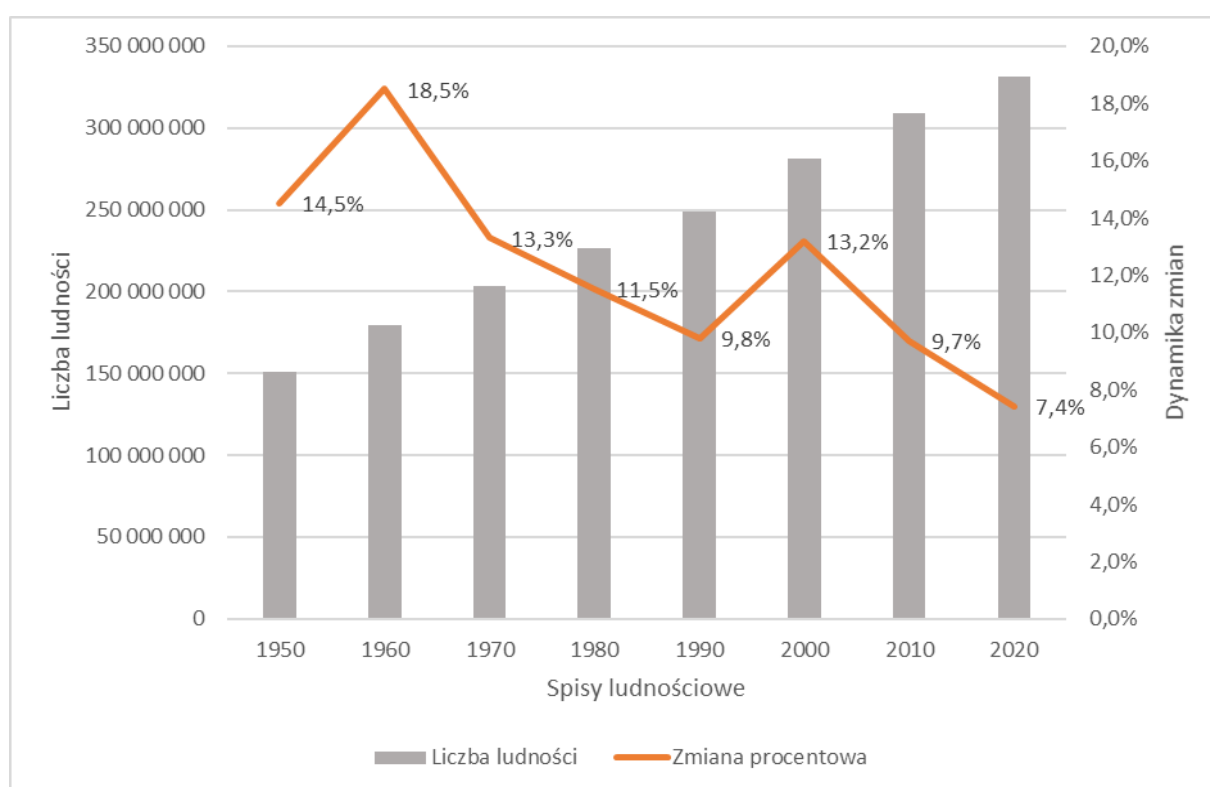
Celem artykułu jest zaprezentowanie zmian ludnościowych zachodzących w ostatniej dekadzie (lata 2010-2020) w trzecim pod względem ludności kraju na świecie, w kontekście prognozowanych procesów demograficznych. Zakres szczegółowo poruszanej problematyki dotyczy zmian liczby ludności, jej struktury, składowych przyrostu rzeczywistego – ruchu naturalnego i salda migracji, analizowanych na poziomie stanów, z wykorzystaniem opisujących ich współczynników. Bazę statystyczną stanowią dane pozyskane ze stron internetowych U.S. Bureau of the Census (Biuro Spisu Ludności) i krajowego Głównego Urzędu Statystycznego. Tam, gdzie było to możliwe odwoływano się także do najnowszych danych i przytaczano w uzasadnionych przypadkach dane starsze, ilustrujące opisywane zjawiska.

Problematyka demograficzna dotycząca zmian ludnościowych na obszarze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, jak też ich konsekwencji społecznych i gospodarczych w literaturze amerykańskiej jest przedmiotem licznych artykułów, opracowań oraz raportów. Bazowy materiał empiryczny jest udostępniany w ramach obszernego zbioru statystyk dotyczących społecznej, politycznej oraz gospodarczej organizacji Stanów Zjednoczonych, wydawanych przez rządową agencję – U.S. Bureau of the Census, odpowiedzialną za przeprowadzanie spisów powszechnych. Wyniki kolejnych spisów pomagają zarządzać setkami miliardów dolarów z funduszy federalnych, w tym dotacji i wsparcia dla stanów, hrabstw, jak również społeczności, które są wydawane przez następną dekadę, a znajdują zastosowanie w wielu działaniach związanych z planowaniem m.in. w szkołach, opiece zdrowotnej, biznesie, a także mają wpływ na przydzielanie miejsc w Izbie Reprezentantów i prognozy populacji. Najstarsze statystyki, opracowania i raporty pochodzą z lat 70. XIX wieku, lecz są aktualizowane po każdym spisie i regularnie publikowane. Dane spisowe służą szacowaniu dynamiki zmian populacji, prowadzeniu prognoz i ocen zachodzących procesów demograficznych, społecznych oraz gospodarczych, prezentowanych w publikacjach Biura (*Publikacje spisowe*, 2022) oraz przez niezależnych badaczy. Ciekawym obszarem analiz stały się same wyniki spisowe i poprawność ich zbierania (Robinson i in., 1993; O'Hare, 2019; Johnson, 2022). Często podejmowaną problematyką w Stanach Zjednoczonych są przemiany demograficzne i ich implikacje (Taeuber, Taeuber, 1958; Taeuber, 1967; Brown, 1984; Morrow-Jones, 1991; Fonseca, Wong, 2000). W analizach procesów demograficznych w Stanach Zjednoczonych ważną rangę nadaje się kwestii drugiego przejścia demograficznego, czym w ostatnich latach zajmowali się R.J. Lesthaeghe oraz L. Neidert (2006), chociaż zjawisko to pierwotnie było uznawane za przebiegające odmiennie w populacji amerykańskiej (Carlson, 2005). Wiąże się ono ściśle ze zmianami we wzorcach płodności małżeńskiej (Smith, 2019). Zanim spis ludności z 2000 roku wprowadził sprawdzanie więcej niż jednej kategorii rasowej, pojawiła się literatura dotycząca tożsamości wielorasowej (Childs, 2006; Holloway i in., 2009; Rockquemore,

Brunsmas, 2008; Yancey, Lewis, 2009). Wśród ważnych zagadnień podnoszonych od dekady są także kwestie starzenia się społeczeństwa i różnicowania rasowego (CRS Report for Congress, 2011; Ortman, Velkoff, Hogan, 2014; Johnson, Lichter, 2016).

1. Populacja i rozmieszczenie ludności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej

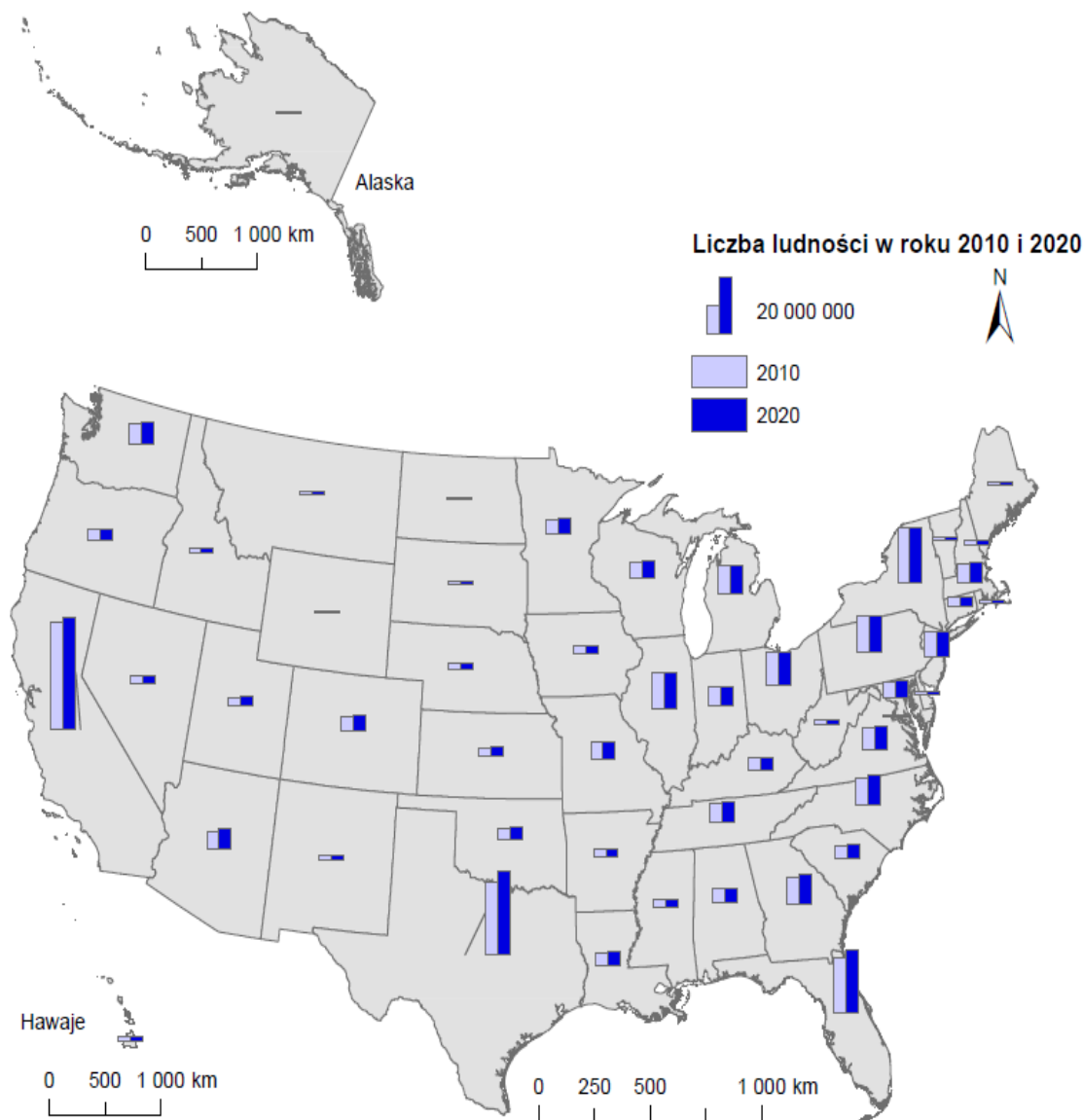
W rankingach ludnościowych Stany Zjednoczone Ameryki Północnej zajmują od lat 50. XX wieku stałą – trzecią – lokatę, choć ich populacja jest 4-krotnie mniejsza od Chin oraz Indii (*Rocznik demograficzny 2021*, 2021). Liczba ludności tego państwa wykazywana w wynikach poszczególnych spisów ludnościowych stopniowo zwiększa się. W roku 2000 było to 281,4 mln osób, w 2010 roku – 309,3 mln, a w 2020 roku – 331,4 mln, co stanowi obecnie 4,2% ludności świata (rysunek 1).



Rysunek 1. Przyrost i dynamika zmian ludności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w latach 1950-2020 według danych spisowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Historical Population Change Data (1910-2020).

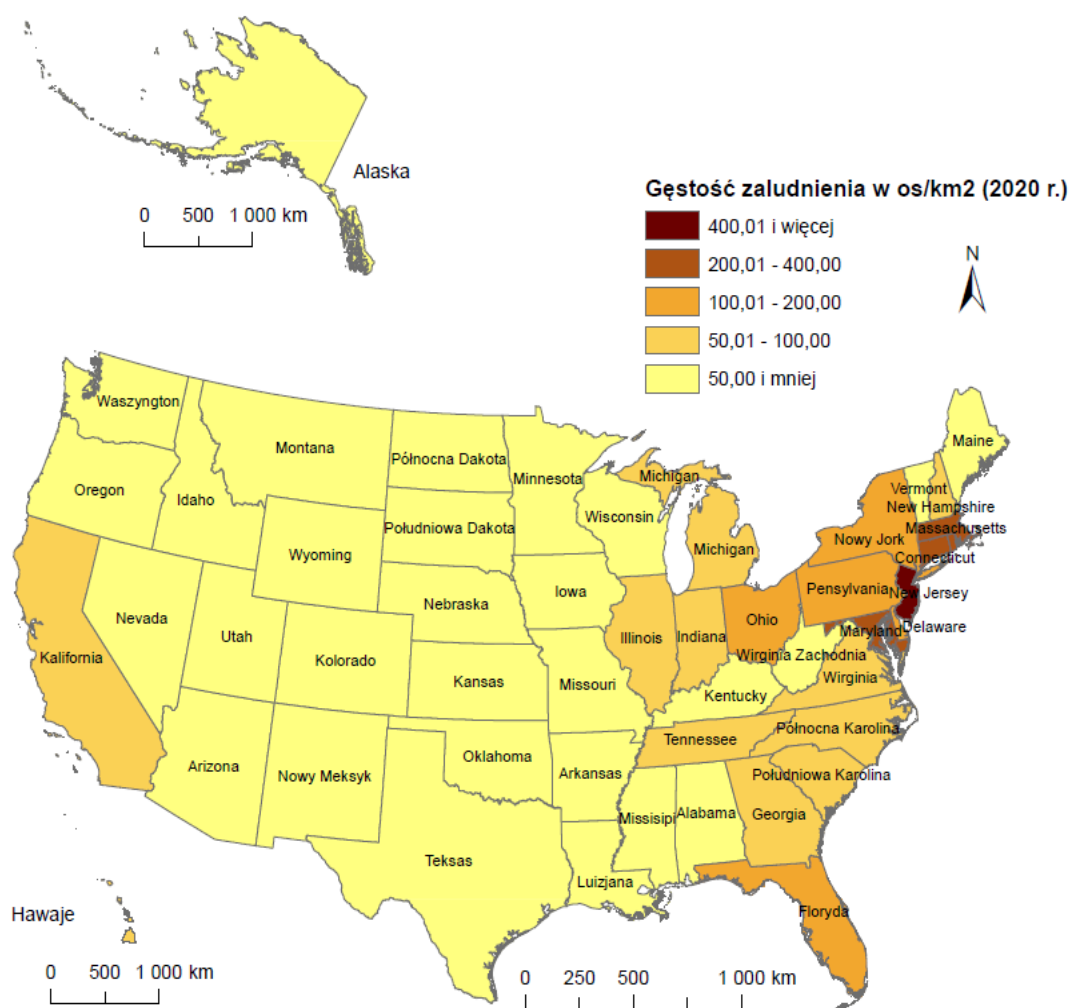
Dekadę 2010-2020 wyróżnił najniższy przyrost populacji (o 7,4%), który był równie niski jak za lata 1930-1940 (7,3%), tj. dekadę Wielkiego Kryzysu. Analizując dynamikę zmian ludnościowych w ostatniej dekadzie, ubytek ludności zanotowały trzy stany: Zachodnia Wirginia (-3,2%), Missisipi (-0,2%) oraz Illinois (-0,1%). Pozostałe 47 stanów i Dystrykt Kolumbii zwiększyły swoje populacje, z czego największe przyrosty dotyczyły: Utah (18,4%), Idaho (17,3%), Teksasu (15,9%), Północnej Dakoty (15,8%) i Nevady (15,0%). Roczne tempo przyrostu ludności, wyrażone współczynnikiem wzrostu populacji w ciągu ostatnich 30 lat, wykazuje tendencję spadkową (z wartości 1,39% w 1992 roku do 0,73% w roku 2021). Spowolnienie to jest częścią długofalowego trendu, związanego ze starzeniem się białej populacji kraju, spadkiem dzietności i imigracji.



Rysunek 2. Liczba ludności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w ujęciu stanowym w latach 2010 i 2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

W grupie najludniejszych stanów na pierwsze miejsce wysuwa się Kalifornia (39,5 mln osób), a kolejne to: Teksas (29,1 mln), Floryda (21,5 mln) Nowy Jork (20,2 mln) i ze znacząco mniejszą populacją Pensylwania (13,0 mln). Poniżej 1 mln mieszkańców mają takie stany, jak: Delaware (989,9 tys.), Południowa Dakota (886,6 tys.), Północna Dakota (779,1 tys.), Alaska (733,4 tys.), Dystrykt Kolumbii (689,5 tys.), Vermont (643,1 tys.) i Wyoming (576,8 tys.) (rysunek 2). Rozmieszczenie ludności na terenie państwa jest nierównomierne – 86% (w 2020 roku) populacji zamieszkuje obszary miejskie (Komunikat prasowy, 2021), o czym zadecydowały czynniki historyczne (europejska kolonizacja), warunki środowiskowe i rozwój gospodarczy poszczególnych stanów.



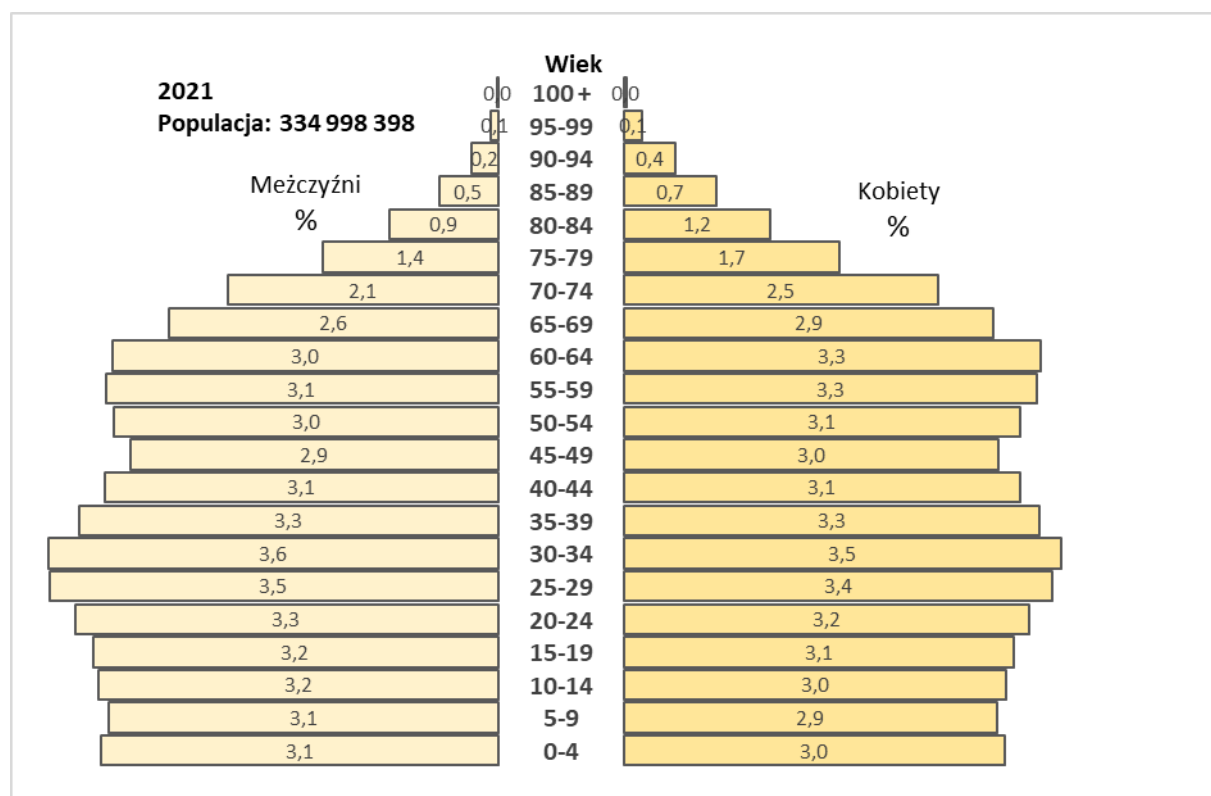
Rysunek 3. Gęstość zaludnienia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w ujęciu stanowym za rok 2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

Średnia gęstość zaludnienia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej za 2020 rok wyniosła 34,9 os./km², co lokuje je w grupie państw o niskiej gęstości, choć wartość ta rośnie (w 1980 roku wynosiła 24,8 os./km²). Najgęściej są zaludnione wybrzeża północno-wschodnie, ponadto rejon Wielkich Jezior, dolina Missisipi, wybrzeże Kalifornii, Floryda i południowo-wschodni Teksas (rysunek 3). Najwyższą gęstością charakteryzował się Dystrykt Kolumbii (4470,1 os./km²), mający tylko 177 km² powierzchni. Przykładami stanów o wysokich wartościach gęstości są: New Jersey (454,0 os./km²), Rhode Island (375,2 os./km²), Massachusetts (328,4 os./km²), Connecticut (276,2 os./km²) i Maryland (236,7 os./km²). Niskie wartości (poniżej 10 os./km²) notują stany położone w Kordylierach: Nevada, Nebraska, Idaho, Nowy Meksyk, Montana, Wyoming oraz północne stany prerii – Południowa i Północna Dakota. Skrajnie niską gęstość zaludnienia ma Alaska (0,5 os./km²). W centralnej części gęstość wzrasta na wschód od Gór Skalistych. Gęstość zaludnienia jest związana z migracjami wewnętrznymi, czego przykładem może być jej wzrost wywołany obserwowanym od lat 60. i 70. XX wieku przemieszczaniem się ludności na Florydę czy do Kalifornii.

2. Struktura wieku i płci społeczeństwa Stanów Zjednoczone Ameryki Północnej

Wraz z wiekiem, którego analizy są elementem większości badań demograficznych, zmianie ulegają m.in. takie cechy społeczności, jak: aktywność ekonomiczna, płeć, zdolność do reprodukcji, ryzyko chorób i zgonów czy skłonność podejmowania migracji. Dla poszczególnych cech ich charakterystyki zależą od ujęcia udziału istotnych subpopulacji w całej zbiorowości (Frączak, 2010). Obraz struktury ludności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w 2021 roku, według wieku oraz płci, prezentuje rysunek 4.



Rysunek 4. Piramida wieku Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w 2021 roku.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

Na piramidzie zaznaczają się roczniki pochodzące z powojennego wyżu i jego echa, przedzielone pokoleniami urodzonych w okresach niżów demograficznych. Obecnie najliczniejsze grupy stanowią urodzeni pod koniec lat 80. i na początku 90. XX wieku – tzw. pokolenie milenialsów, które przewyższyło liczebnie populację pokolenia Baby boomers – urodzonych między 1946 a 1964 rokiem. W strukturze ludności osoby poniżej 18. roku życia stanowią 22,2% populacji państwa.

Strukturę płci Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej do ok. połowy XX wieku cechowała przewaga liczby mężczyzn. Udział mężczyzn w latach 80. i 90. zmniejszył się i wynosił ok. 48,7% (kobiet odpowiednio – 51,3%), co przekładało się na średnią wartość współczynnika feminizacji na poziomie 105 kobiet na 100 mężczyzn. Miary te obecnie wynoszą: 49,3% dla mężczyzn i 50,7% dla kobiet (2021), co daje współczynnik feminizacji o wartości 102,9. W większości stanów przeważają kobiety, a jedynie w 10 mężczyzn (są to stany: Alaska, Północna Dakota, Wyoming, Utah, Południowa Dakota, Kolorado, Nevada, Idaho, Hawaje i Montana).

Strukturę wiekową ludności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej do ok. połowy XX wieku cechowała przewaga roczników młodych. W 2020 roku liczba dzieci w wieku poniżej 15 lat wyniosła ok. 61,5 mln. Wzrosła ona o blisko 310 tys. w stosunku do 2011 roku, ale jej udział procentowy w całej populacji zmniejszył się o 1,4 p.p. (tabela 1).

Tabela 1

Biologiczne grupy wiekowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w latach 2011 i 2020

Wiek	2011		2020	
	Liczba osób	Udział %	Liczba osób	Udział %
0-14 lat	61 200 649	19,8	61 510 603	18,4
15-64 lata	207 642 793	67,1	215 645 373	64,4
65 lat i więcej	40 478 224	13,1	57 842 422	17,3
Razem	309 321 666	100,0	334 998 398	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

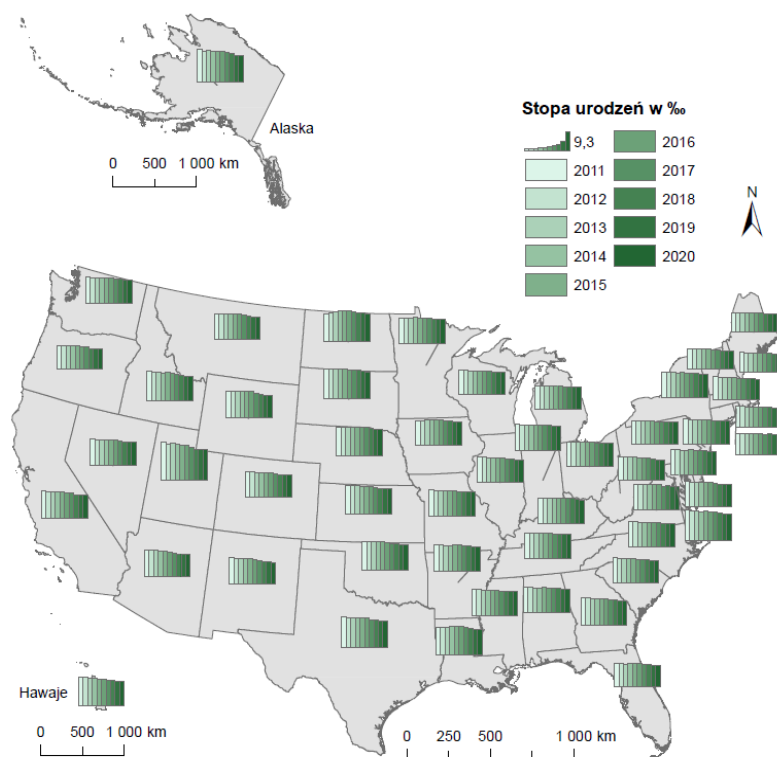
Podobnie sytuacja wyglądała w 2020 roku w grupie osób między 15. a 64. rokiem życia, gdzie w wartościach bezwzględnych notowany był wzrost o nieco ponad 8 mln osób względem roku 2011, przy czym pomiędzy rokiem 2011 a 2020 udział tej grupy spadł o 2,7 p.p. Wartości charakteryzujące zmiany w najstarszej grupie osób – 65 lat i więcej – świadczą o procesie starzenia się ludności. Obserwowany z roku na rok wzrost tej populacji wynika z jej zasilania przez coraz liczniejsze roczniki osób urodzonych w latach 50. XX wieku. Udział ludności tej grupy wiekowej w ogólnej populacji jest określany wskaźnikiem starości. W 2020 roku wyniósł on 17,3% (w 1990 roku osoby w starszym wieku stanowiły 13,1% ludności). Z powodu wykazanych przesunięć w strukturze wieku ludności od kilku lat zmniejsza się odsetek osób w tzw. wieku dorosłym (15-64 lata). Rośnie też liczebność osób sędziwych (w wieku 80 lat i więcej) – w 2020 roku stanowiły one grupę nieco ponad 13,5 mln osób, tj. więcej o 2,2 mln osób względem 2011 roku. Przytoczone dane świadczą również o niekorzystnych zmianach współczynnika obciążeń demograficznych, zwłaszcza w odniesieniu do jego cząstkowych miar.

Od początku lat 60. XX wieku rośnie mediana wieku, która w 1960 roku była szacowana na 31,8 lat. W 2021 roku statystyczny mieszkaniec Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej miał przeciętnie prawie 38,8 lat, przy czym największy przyrost roczny – o 0,3 roku – nastąpił w ostatnim roku (Komunikat prasowy 2, 2022).

3. Analiza zmian w ruchu naturalnym, migracjach i przyroście rzeczywistym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej

Obserwacja zmian liczby urodzeń, podobnie jak liczby zgonów, ma znaczenie dla określania wielkości przyrostu naturalnego oraz szacowania wartości współczynnika przyrostu naturalnego, stosowanego do porównań czasowych i przestrzennych. Zmiany współczynnika urodzeń na danym obszarze są zależne m.in. od płci i wieku ludności zamieszkującej ten obszar, przy czym ważną rolę przypisuje się liczebności populacji w wieku rozrodczym i dominującym zachowaniom prokreacyjnym. Analiza zmian współczynnika urodzeń jest istotnym czynnikiem, brany pod uwagę przy zarządzaniu systemem instytucjonalnej opieki i wczesnej edukacji dla dzieci poniżej obowiązkowego wieku szkolnego, jak też w wieku szkolnym.

Najwięcej urodzeń notuje się w Kalifornii, Teksasie, Nowym Jorku i na Florydzie – w roku 2020 było to odpowiednio: 448,1 tys., 378,3 tys., 220,3 tys. i 219,9 tys. dzieci. Wielkości te nie przekładają się jednak szczególnie korzystnie na współczynnik przyrostu naturalnego. W analizowanej dekadzie współczynnik urodzeń zmniejszył się w każdym z 51 stanów (rysunek 5).

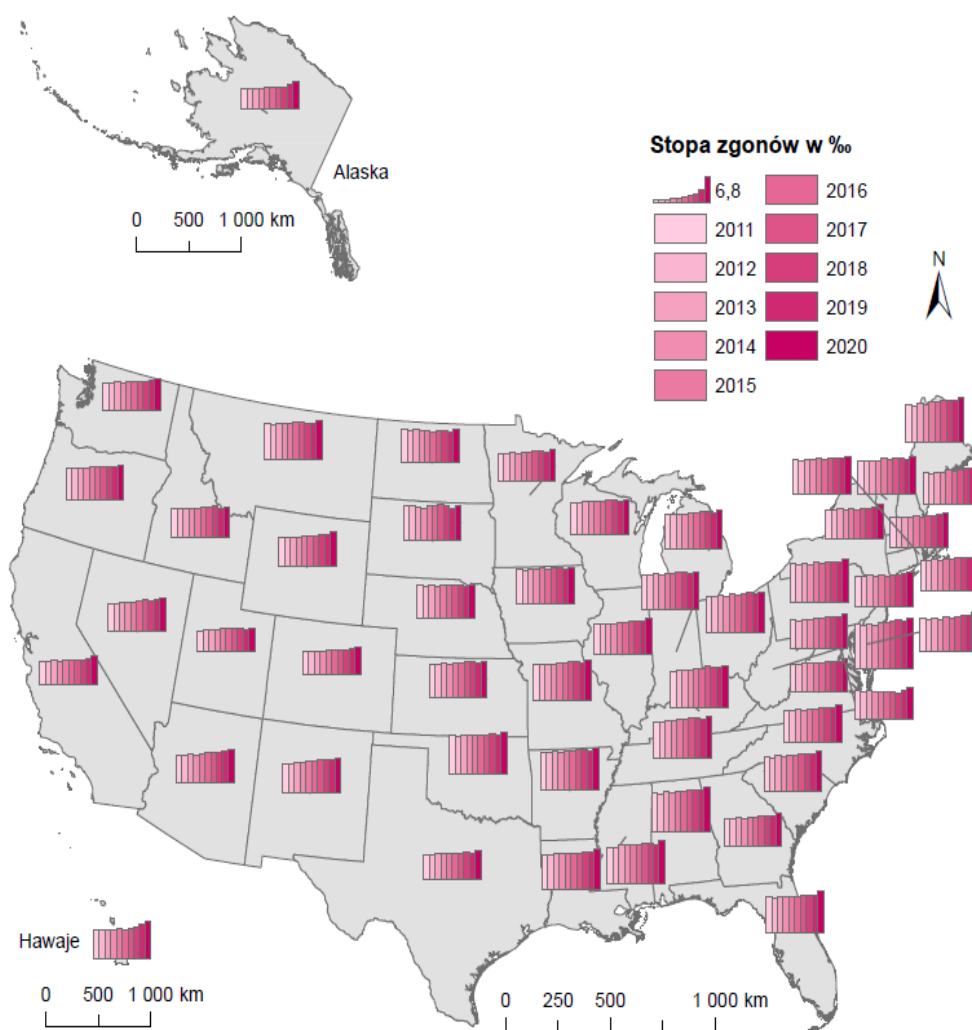


Rysunek 5. Współczynnik urodzeń Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w ujęciu stanowym w latach 2011-2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

Pozostawał on w 2020 roku najwyższy w stanach: Utah (14,8‰), Północna Dakota (13,7‰), Alaska (13,3‰), Południowa Dakota (13,1‰) i Teksas (13,0‰), choć w Utah zaznaczył się najwyższy ubytek jego wartości w ciągu analizowanej dekady. Najmniej korzystnie wypadły stany północno-wschodnie: Maine (9,1‰), New Hampshire (8,8‰) i Vermont (8,5‰).

Przebieg zmian współczynnika zgonów jest istotnie zależny od czynników genetycznych, a także wieku i płci. Pośrednio świadczy o warunkach zdrowotnych, ekonomicznych i środowiskowych w miejscu zamieszkania oraz rzutuje na działalność w sferze profilaktyki zdrowotnej. O ile w przypadku lat 2011-2019 zwiększanie się liczby zgonów było wyjaśniane takimi czynnikami, jak: choroby cywilizacyjne, otyłość, narkotyki, przestępczość, wypadki czy samobójstwa, to w roku 2020 doszedł jeszcze dodatkowy czynnik – ogólnoswiatowa pandemia COVID-19. Po wybuchu pandemii zgony w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wzrosły o 19% (zmiana 2019-2020), co zostało uznane za największy skok śmiertelności od 100 lat. COVID-19 stał się trzecią najczęstszą przyczyną zgonów, przewyższając wszystkie inne powody, z wyjątkiem chorób serca i nowotworowych (Sabo, Johnson, 2022). W latach 2020-2021 liczba zgonów wzrosła znacznie mniej – o 0,82%.

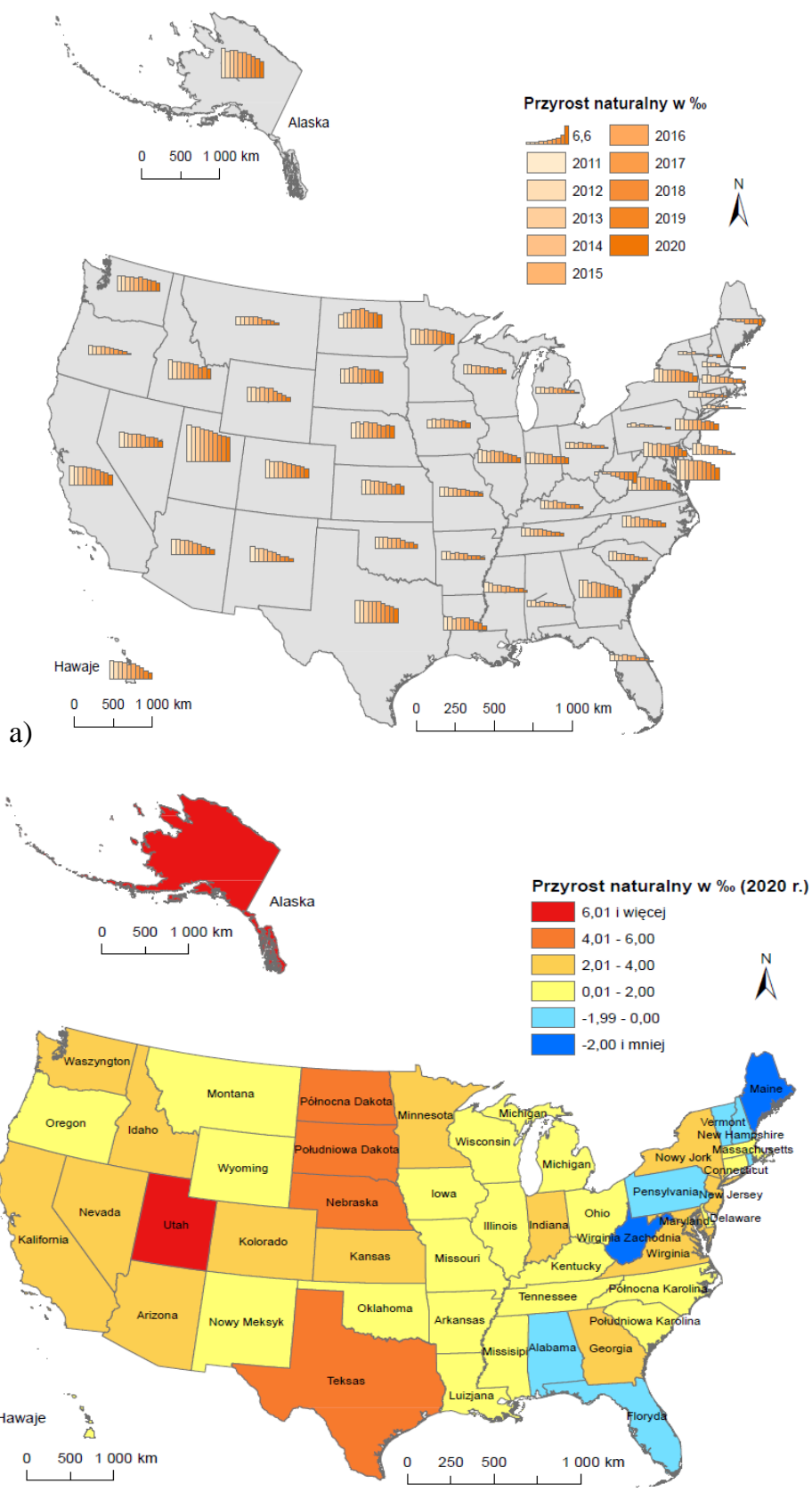


Rysunek 6. Współczynnik zgonów Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w ujęciu stanowym w latach 2011-2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

W przekroju stanowym w 2020 roku najwyższe współczynniki zgonów dotknęły środkową i wschodnią część Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej: Zachodnią Wirginię (13,6%), Alabamę (11,9%), Maine (11,5%), Missisipi (11,4%), Pensylwanię (11,2%), Arkansas (11,2%) Kentucky (11,1 %) (rysunek 6). Długotrwały, utrzymujący się spadek natężenia urodzeń, przy zwiększającym się natężeniu zgonów, wzmacnia proces starzenia się społeczeństwa, ujawniający się względnym wzrostem liczby osób starszych (powyżej 60. roku życia) (Holzer, 2003).

Współczynnik przyrostu naturalnego od 2007 roku (6,3‰) sukcesywnie zmniejszał się, osiągając w 2019 roku wartość 2,7‰, a w roku 2020 – na skutek znacznego wzrostu współczynnika zgonów, wywołanego pandemią COVID-19 – obniżył się do wartości 0,6‰. Spadek w ostatniej dekadzie zaznaczył się we wszystkich stanach (rysunek 7a). Przy czym o ubytku naturalnym w 2020 roku można mówić w przypadku stanów: Zachodnia Wirginia (-3,8‰), Maine (-2,5‰), Vermont (-1,3‰), New Hampshire (-0,8‰), Pensylwania (-0,7‰), Floryda (-0,5‰) i Alabama (-0,3‰) (rysunek 7b).



Rysunek 7. Współczynnik przyrostu naturalnego Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w ujęciu stanowym: a) w latach 2011-2020, b) za 2020 rok.

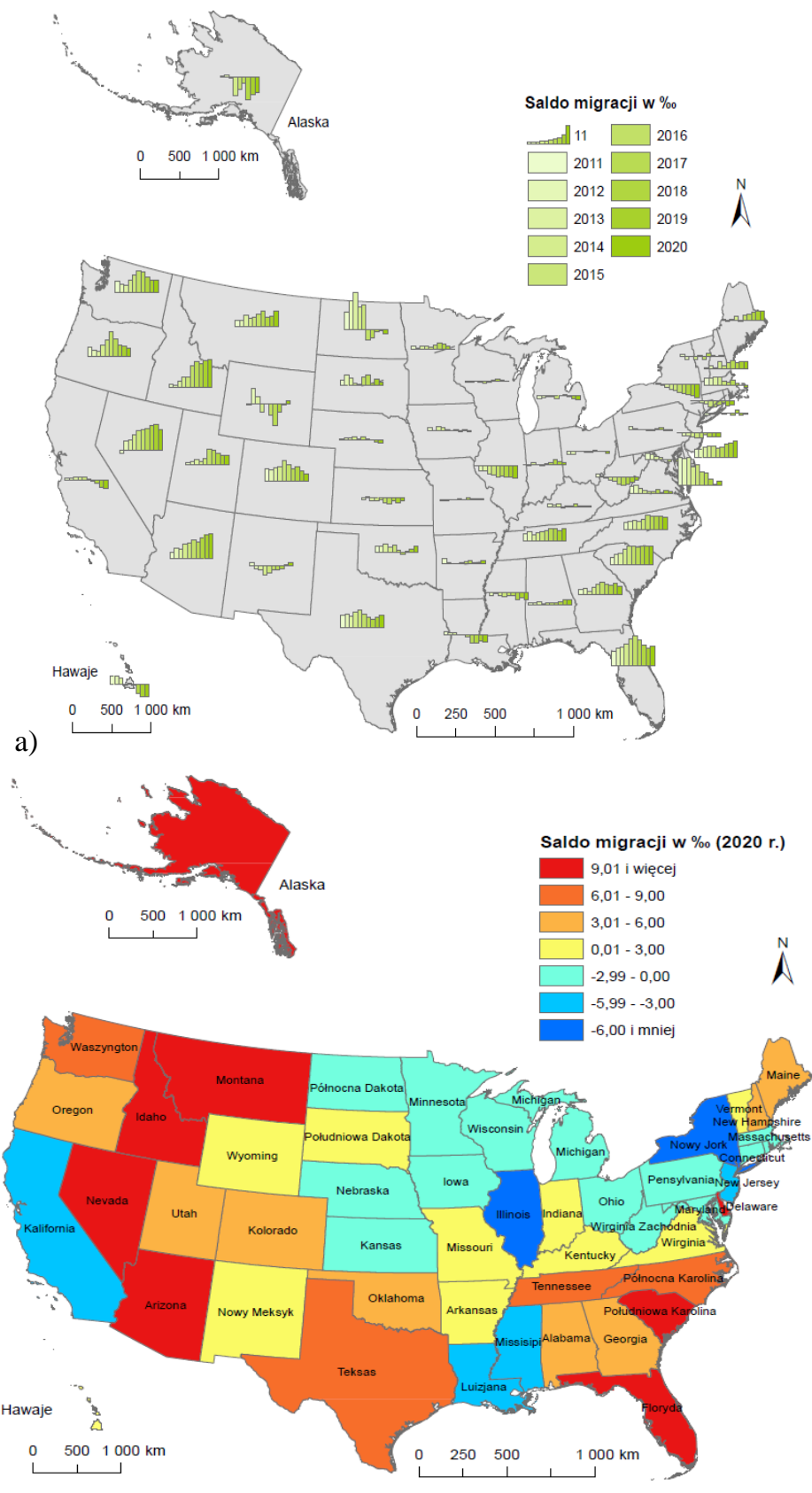
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

Przyczyny obserwowanego spadku związane są również z niską płodnością. Współczynnik dzietności w XXI wieku zmniejsza się – w 2000 roku wyniósł 2,06, w 2010 – 1,93, a w 2021 roku – 1,73, co jest poniżej wartości 2,1, uważanej za wskaźnik zastępowalności pokoleń. Wynik ten został osłabiony pandemią, która także przyczyniła się do spadku liczby urodzeń.

Procesy migracyjne nabrały szczególnego znaczenia w dobie globalizacji. Znoszenie barier w swobodnym przepływie kapitału finansowego i dóbr prowadzi do swobodnego przepływu osób (Freeman, 2007). Historycznie analizując migracje na kontynencie północnoamerykańskim, podkreślić należy silny wpływ na obecną strukturę i liczebność Amerykanów swobodnej migracji ludności spoza kontynentu, ograniczanej stopniowo od 1920 roku. Konsekwencją współczesnego napływu z zagranicy jest aktualny skład rasowy, prezentowany w wynikach spisu ludności z 2020 roku, w którym dominuje ludność biała (235,4 mln). Ludności czarnoskórej lub Afroamerykanów było ok. 46,9 mln, azjatyckiej – 24 mln, a Indian i rdzennych mieszkańców Alaski – 9,7 mln. Osobną grupą wielorasową są Latynosi – liczący w ostatnim spisie 62,1 mln osób (Komunikat prasowy 1, 2021).

Współczesna polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w zakresie stałej imigracji opiera się na łączeniu rodzin, przyjmowaniu imigrantów o specjalnych umiejętnościach, ochronie uchodźców i zróżnicowaniu przyjęć w zależności od kraju pochodzenia. Ważnym elementem przyrostu ludnościowego Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej są imigranci przybywający głównie z Ameryki Łacińskiej i Azji. Współcześnie niemal 14% populacji Amerykanów urodziło się za granicą, w porównaniu z zaledwie 5% w 1965 roku. O randze napływu ludności do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej świadczy jej rola w rozwoju gospodarczym. Od 2010 roku nieco zmniejszył się napływ ludności z zagranicy, co było spowodowane przede wszystkim kryzysem gospodarczym na początku dekady oraz wprowadzonymi ograniczeniami rządowymi.

Korzystny obraz salda migracji za okres 2011-2020 dotyczy takich stanów, jak: Idaho (17,1‰ w 2020 roku), Arizona (15,6‰) i Nevada (12,8‰), gdzie w ciągu dekady wartość napływu nad odpływem zwiększała z roku na rok (rysunek 8a). W przypadku Florydy trend wzrostowy dotyczył lat 2011-2016, po czym osłabł. Stany odznaczające się obecnie (rok 2020) znaczącą przewagą odpływu ludności nad jej napływem, w przeważającym okresie ostatniej dekady to: Alaska (-9,4‰ – w 2020 roku), Nowy Jork (-8,7‰), Illinois (-8,1‰) oraz Hawaje (-7,9‰). Ciekawym przykładem stanu o ujemnym bilansie migracji jest Kalifornia (-5,4‰ – w 2020 roku), czego jedną z przyczyn są wysokie koszty mieszkaniowe, o których informują osoby opuszczające ten stan. Wyjeżdżający stąd Amerykanie charakteryzują się też niższymi dochodami i niższym poziomem wykształcenia niż osoby wprowadzające się.

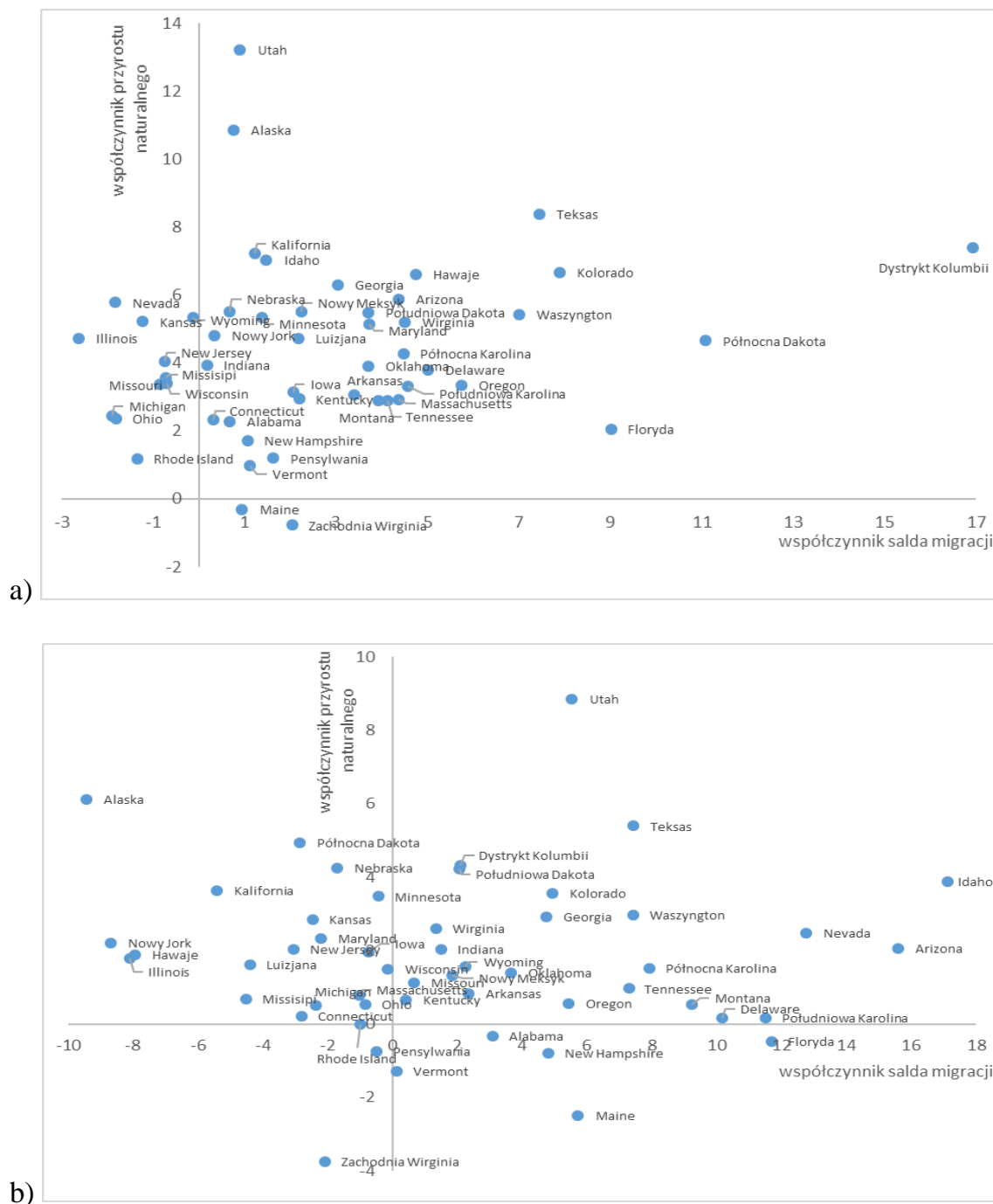


Rysunek 8. Saldo migracji ludności na 1 000 osób Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w ujęciu stanowym: a) w latach 2011-2020, b) za rok 2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

Prezentowany obraz salda migracji ludności na 1 000 osób za rok 2020 (rysunek 8b) przypada na pandemię COVID-19, przez co może być nieco zniekształcony ze względu na preferencje ludności podejmującej wyjazd z bardziej do mniej zaludnionych obszarów.

Zmiany, jakie przeszły poszczególne stany w zakresie ruchu naturalnego i migracji, ilustrują współczynniki przyrostu naturalnego oraz salda migracji dla dwóch przekrojów czasowych – lat 2011 i 2020 (rysunki 9a i 9b).



Rysunek 9. Zmiany współczynników przyrostu naturalnego i salda migracji [w %] Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w ujęciu stanowym dla lat 2011 (a) i 2020 (b).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych U.S. Census Bureau.

Obraz, który wyłania się z analizy zmian współczynników przyrostu naturalnego, a także salda migracji, świadczy o znaczących przesunięciach, jakie nastąpiły w ciągu analizowanej dekady. O przyroście rzeczywistym mówimy wtedy, kiedy liczba ludności w danym roku zwiększyła się, a o ubytku rzeczywistym w momencie, gdy liczba ta zmniejszyła się. W 2011 roku najliczniej reprezentowane były stany wykazujące przyrost rzeczywisty (50 stanów), w tym 45,1% charakteryzowało się dominacją przyrostu naturalnego nad dodatnim saldem migracji, a 29,4% dominacją przyrostu migracyjnego nad przyrostem naturalnym. Tylko jeden stan – Rhode Island – zanotował ubytek rzeczywisty ludności, o czym przesądziła przewaga ubytku migracyjnego nad przyrostem naturalnym. W 2020 roku takich stanów było już 15 (29,4%), z czego aż 11 cechowało się przewagą ubytku migracyjnego nad przyrostem naturalnym. W grupie stanów, które zwiększyły swoją populację, najliczniej reprezentowane były te z przewagą dodatniego salda migracyjnego nad przyrostem naturalnym (33,3%).

Podsumowanie

Uzyskane wyniki prowadzonych analiz wykazały systematyczny wzrost liczby ludności, przy jednoczesnym spadku rocznych przyrostów populacji i różnicowaniu się składu rasowego. Zmniejsza się liczba urodzeń, maleje dzietność, rośnie liczba zgonów, zwłaszcza w ostatnich 2 latach, co znajduje potwierdzenie także w analizowanej literaturze. Sytuacja demograficzna w roku 2020 i kolejnym – 2021 kształtowała się pod wpływem pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, co dodatkowo przełożyło się na zmniejszenie poziomu urodzeń i silny wzrost zgonów. Wpływ ten był nie tylko bezpośredni, ponieważ epidemia przełożyła się również na pogorszenie jakości opieki zdrowotnej.

Zaznaczają się coraz silniej procesy starzenia społeczeństwa amerykańskiego, o czym świadczy m.in. rosnąca mediana wieku czy zwiększający się systematycznie udział ludności w wieku 65 lat i więcej, co jest zbieżne z wynikami przytaczanych we wprowadzeniu opracowań. Nasila się proces starzenia się ludności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, będący wynikiem wydłużania trwania życia. Jest on pogłębiany przez zmniejszający się poziom dzietności. Charakterystyczną cechą populacji powyżej 65 lat będzie w najbliższej przyszłości znacznie wyższe tempo wzrostu niż populacji młodej. Starzenie się społeczeństwa w przypadku Stanów Zjednoczonych nie wiąże się jednak z zagrożeniem depopulacji kraju. Prognozy wskazują na zwiększanie się liczby seniorów w społeczeństwie i na dalszy ciągły przyrost liczby ludności. Starsza populacja będzie rosła, co podtrzymuje przede wszystkim wzrost populacji Florydy i Południowego Zachodu.

Zmniejsza się napływ ludności z zagranicy, spowodowany m.in. gospodarczym kryzysem na początku ostatniej dekady i wprowadzanymi ograniczeniami rządowymi. W kolejnych spisach obserwowany jest wzrost populacji Latynosów, czarnoskórych, Azjatów i wielorasowej, a ubywa ludności białej. Populacja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej staje się powoli większa, starsza i coraz bardziej zróżnicowana rasowo.

Zachodzące zmiany demograficzne będą rzutowały w nieodległej przyszłości na konieczność dostosowania się do zmieniającego się profilu populacji. Będzie to dotyczyło szeregu podstawowych dziedzin, takich jak: wzrost gospodarczy i jego tempo zmian, praca, trendy na rynku mieszkaniowym, emerytury, budżety domowe i federalne, opieka oraz wydatki na zdrowie czy dobrostan starzejącej się populacji. Ostateczne konsekwencje opisanych trendów demograficznych będą uzależnione od decyzji politycznych i niewątpliwie będą stanowić wyzwania rozwojowe.

Bibliografia

- Biały, S., Długosz, Z. (2015). Typologia demograficzna krajów Europy wg Webba w latach 2005-2025. *Kultura i Polityka*, 18, 151-164.
- Bishop, J.A., Formby, J.P., Smith, W.J. (1997). Demographic Change and Income Inequality in the United States, 1976-1989. *Southern Economic Journal*, 64(1), 34-44.
- Brown, D.L. (1984). Implications of Population Change in Rural America. *Journal of the Community Development Society*, 15(2), 105-118.
- Carlson, A.C. (2005). *The fertility gap: Recrafting American population*. Family Policy Ledures, Family Research Council, 14 December: 1-14.
- Childs, E. (2006). Black and white: Family opposition to becoming multiracial. In: D.L. Brunson (ed.), *Mixed messages: Multiracial identities in the "color-blind" era* (s. 233-247). Boulder: Lynne Rienner Press.
- CRS Report for Congress. (2011). *The Changing Demographic Profile of the United States*. Congressional Research Service, RL32701. Pobrane z: www.crs.gov.
- Florczak, W., Przybyliński, M. (2016). Zmiany w liczebności i strukturze populacji a rozwój społeczno-ekonomiczny. *Studia Ekonomiczne*, 3(XC), 396-422.
- Fonseca, J.W., Wong, D.W. (2000). Changing Patterns of Population Density in the United States. *The Professional Geographer*, 52(3), 504-517.
- Frączak, E. (2010). Struktura ludności według podstawowych cech demograficznych. W: J. Kurkiewicz (red.), *Procesy demograficzne i metody ich analizy* (s. 104-137). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Freeman, R.B. (2007). Migracje w procesie globalizacji. *Gospodarka Narodowa*, 1-2, 99-129.
- Goodhart, Ch., Pradhan, M. (2017). Demographics will reverse three multi-decade global trends. *BIS Working Papers*, 656, 1-29.
- Historical Population Change Data. (1910-2020). Pobrane z: <https://www.census.gov/data/tables/time-series/dec/popchange-data-text.html>.
- Holloway, S.R., Wright, R., Ellis, M., East, M. (2009). Place, scale, and the racial claims made by white-minority parents for their multiracial children in the 1990 census. *Ethnic & Racial Studies*, 32, 522-547.
- Holzer, J.Z. (2003). *Demografia*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Johnson, J.E. (2022). Does the Census Miss the Native-Born Children of Immigrant Mothers? Evidence from State-Level Undercount by Race and Hispanic Status. *Population Research and Policy Review*, 41, 139-195.
- Johnson, K.M., Lichter D.T. (2016). Diverging Demography: Hispanic and Non-Hispanic Contributions to U.S. Population Redistribution and Diversity. *Population Research and Policy Review*, 35(5), 705-725.
- Koch, J.V., Cebula, R.J. (2004). The final 2000 Census state response rates: myths and realities. *The Social Science Journal*, 41(4), 575-585.
- Komunikat prasowy 1 – CB21-CN.55. (2021). *2020 Census Statistics Highlight Local Population Changes and Nation's Racial and Ethnic Diversity*. Pobrane z: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/population-changes-nations-diversity.html>.
- Komunikat prasowy 2 – CB22-112. (2022). *Nation Continues to Age as It Becomes More Diverse*. Pobrane z: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2022/population-estimates-characteristics.html>.
- Lesthaeghe, R.J., Neidert, L. (2006). The Second Demographic Transition in the United States: Exception or Textbook Example? *Population and Development Review*, 32(4), 669-698.

- Mester, L.J. (2017). *Demographics and Their Implications for the Economy and Policy*. Speech. Cato Institute's 35th Annual Monetary Conference: The Future of Monetary Policy – Washington, DC. Pobrane z: <https://www.clevelandfed.org/-/media/project/clevelandfedtenant/clevelandfedsite/collections/speeches/sp-20171116.pdf>.
- Morrow-Jones, H. (1991). America's Changing Population: Census Monograph Series, the Population of the United States in the 1980S. *Journal of Urban Affairs*, 13(2), 243-250.
- O'Hare, W.P. (2019). *Differential Undercounts in the U.S. Census Who Is Missing?* Springer Briefs in Population Studies, Springer Open.
- ONZ. (2019a). *World Population Ageing*. Pobrane z: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Report.pdf>.
- ONZ. (2019b). *World Population Prospects, Highlights, United Nations, New York*. Pobrane z: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.
- ONZ. (2019c). *World Population Prospects, Volume II: Demographic Profiles, United Nations, New York*. Pobrane z: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf.
- Ortman, J., Velkoff, V., Hogan, H. (2014). *An Aging Nation: The Older Population in the United States*. Washington: U.S. Census Bureau, DC.
- Publikacje spisowe*. (2022). Pobrane z: <https://www.census.gov/library/publications.html>.
- Robinson, G.J., Bashir A., Gupta, P., Woodrow, K.A. (1993). Estimation of Population Coverage in the 1990 United States Census Based on Demographic Analysis. *Journal of the American Statistical Association*, 88, 423.
- Rockquemore, K.A., Brunsma D.L. (2008). *Beyond Black: Biracial identity in America*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Rocznik demograficzny 2021*. (2021). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Sabo, S., Johnson, S., (2022). *Pandemic Disrupted Historical Mortality Patterns, Caused Largest Jump in Deaths in 100 Years*. Pobrane z: <https://www.census.gov/library/stories/2022/03/united-states-deaths-spiked-as-covid-19-continued.html>.
- Smith, R.D. (2019). Marital fertility patterns and nonmarital birth ratios: an integrated approach. *Genus*, 75, 9.
- Taeuber, C., Taeuber, I.B. (1958). *The Changing Population of the United States, Census Monograph Series*. New York: John Wiley and Sons.
- Taeuber, I.B. (1967). Demographic Transitions and Population Problems in the United States. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 369, 131-140.
- U.S. Census Bureau. Pobrane z: <https://www.census.gov/>.
- Vespa, J., Armstrong, D.M., Medina, I. (2020). *Demographic Turning Points for the United States: Population Projections for 2020 to 2060*. Washington: U.S. Census Bureau, DC.
- World Population Prospects 2019*. (2019). New York: United Nations.
- World Population Prospects 2022. Summary of Results*. (2022). New York: United Nations.
- Yancey, G., Lewis, R. Jr. (2009). *Interracial families: Current concepts and controversies*. New York: Routledge.

Emília HUTTMANOVÁ

University of Prešov in Prešov, Slovakia
ORCID: 0000-0003-4469-1248

Martin J.F. STEINER

University of Prešov in Prešov, Slovakia
ORCID: 0000-0002-6745-7596

Peter M. RAMHARTER

University of Prešov in Prešov, Slovakia
ORCID: 0000-0003-3569-4439

Daniel SALABURA

University of Prešov in Prešov, Slovakia
ORCID: 0000-0003-3688-9959

Miroslav BENKO

University of Prešov in Prešov, Slovakia
ORCID: 0000-0002-5473-1015

Anna KALISTOVÁ

Institute of Social Sciences CSPA SAS, Košice, Slovakia
ORCID: 0000-0002-0420-1745

**GREEN GROWTH AND GREEN ECONOMY
– THEORETICAL BASIS, STARTING POINTS
AND NEW CHALLENGES**

Summary

The need to maintain economic growth and development is, in the current conditions, coupled with the need to maintain a quality environment and quality of life. Individual economies are transforming their production and consumption patterns towards a circular economy, carbon neutrality and the elimination of the negative impacts of climate change, with the aim of conserving resources, in the light of the principles of sustainable development. In this paper we focus on the green growth and the green economy, as a current and the preferred concepts on the road to sustainability. The main objective of this paper is to review the theoretical approaches to the concepts of green growth and green economy. To achieve the main objective, an analysis of documents and sources declaring different approaches and ways to presenting the green growth and green economy was used. This article presents views on the common points of convergence, divergence and directions of development of green concepts, using the literature sources.

Key words: green growth, green economy, sustainable development.

ZIELONY WZROST I ZIELONA GOSPODARKA – PODSTAWY TEORETYCZNE, PUNKTY WYJŚCIOWE I NOWE WYZWANIA

Streszczenie

Konieczność utrzymania wzrostu oraz rozwoju gospodarczego łączy się w obecnych warunkach z koniecznością zachowania jakości środowiska i jakości życia. Poszczególne gospodarki przekształcają swoje wzorce produkcji i konsumpcji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, neutralności węglowej i eliminacji negatywnych skutków zmian klimatu, mając na celu ochronę zasobów, w świetle zasad zrównoważonego rozwoju. W niniejszym artykule skupiamy się na zielonym wzroście i zielonej gospodarce, jako aktualnej i preferowanej koncepcji na drodze do zrównoważonego rozwoju. Głównym celem artykułu jest przegląd teoretycznych podejść do koncepcji zielonego wzrostu oraz zielonej gospodarki. Aby osiągnąć główny cel, wykorzystano analizę dokumentów oraz źródeł deklarujących różne podejścia i sposoby przedstawiania zielonego wzrostu oraz zielonej gospodarki. Artykuł przedstawia poglądy na temat wspólnych punktów zbieżności, rozbieżności oraz kierunków rozwoju koncepcji zieleni, korzystając ze źródeł literaturowych.

Słowa kluczowe: zielony wzrost, zielona gospodarka, zrównoważony rozwój.

Introduction

Sustainable development is such development of a human society that harmonizes economic and social progress along with keeping the full value of the environment (Adamišin, Vavrek, 2014). The European Union is one of the major global players in the field of environmental protection and sustainability policy and increasingly addresses issues such as human well-being, global justice, and the aforementioned sustainable development. However, the evolution of the EU treaties shows disputes over the meaning of sustainable development and its context to economic development or growth, and the extent to which sustainable development points beyond classical growth remains controversial, both in academia and politics (Pollex, Lenschow, 2018). The main dilemmas related to the conceptualization of the term of sustainable development include, among other things, doubts regarding the possibility of fulfilling the basic assumption for the equivalence of all areas (economic, social and environmental) of sustainable development in practice. It should be noted that countries of different degree of civilizational development do not pay the same amount of attention to the individual areas of sustainable development. The wealthier countries, where the socio-economic development reached the desired level, can pay more attention to the aspects related to the protection of the natural environment, as opposed to less developed countries or even poor ones (Szopik-Depczyńska et al., 2018). Zylicz presents sustainability as is one of the most popular concepts analysed in social sciences that has also been present in the language of politics. Its popularity is not equivalent to its firm understanding. Yet there are many types of sustainability, including its "strong" and "weak" versions studied in economics. But there is an additional important aspect, namely fighting the stereotype that identifies economic development with the growth of material consumption. As long as people associate progress with a growing consumption of inputs, environmental pressure is not likely to be stopped. Directing people's innovativeness and entrepreneurship at maximising commercial effects from a limited pool of natural resources may enable sustainable welfare (Zylicz, 2021). Along with that, modern models of global economic

development cannot take into account all the results of complex causal relationships between economic assets and natural capital, while ensuring their effective use and reproduction. On the other hand, the limitation or apathy of the implementation of natural capital conservation measures will inevitably lead to an increase in its replacement costs (Kovalchuk, Kravchuk, 2019). The appropriate construction of sustainable development system is an important basis for the scientific assessment of the coordinated development of economic, social and environmental conditions at both global and local levels (Huang, Cui, Cao, Yu, 2018). In the search for environmentally sustainable economic paradigms, a broad-based debate on sustainability within the EU and economic networks has developed a green growth approach. The concept of green growth offers an opportunity to measure progress towards sustainability.

1. Green growth and green economy – common overlaps, differences and particularities

The recent report of the Over the last decade, green growth policies have drawn increasing interest. OECD, UNEP, the World Bank and the EC have had several initiatives on the issue, and the Nordic countries have a special program on it (Stoknes, Rockström, 2018). The OECD Ministerial Council in 2009 accepted a Green Growth Strategy. This strategy supports economic growth and development while ensuring that natural resources continue to provide ecosystem services, thanks to which human needs are met and welfare guaranteed. Achieving the aim requires elevated investment support, economic competition, and innovation, which will support sustainable growth and enable the creation of new economic opportunities. Green Growth combines economic and environmental context. The OECD, the creator of the concept, states that the transformation to green growth requires accelerating investment and innovation that will support sustainable growth and enable the emergence of new economic opportunities, understanding, but also awareness of the value of natural capital (Darmo, 2011; Guštafiková, Kostúriková, Lieskovská, 2019; Kanianska, Jaďud'ová, Marková, 2017; OECD, 2011). Compared to Sustainable Development, the Green Growth Strategy is more explicit and represents a viable policy framework generating new and greener growth resources at present and in the future. The role of Green Growth is not to replace the concept of Sustainable Development (SD), which has a long-term character (Green Growth and SD, Enviroportal), but to propose another way for achieving sustainability (Enviroportal).

However, The United Nations Environment Programme (UNEP) does not discuss Green Growth, but the transition to a green economy – the one that improves human welfare and social justice at the current significant reduction of environmental risks and deficiencies (Towards Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. UNEP In: Darmo, 2011). The UNEP emphasizes the necessity of sustainable development – economic, environmental, and social. The green economy should be low-carbon, resource-efficient, socially inclusive, preventing biodiversity loss and ecosystem services loss (Darmo, 2011). The nature of the green economy is the way we produce and consume goods and services (Petrášová, 2015). The concept of a green economy has gained importance with the implementation of anti-crisis programmes related to the creation of new development frameworks for individual countries. The concept of the green economy (has gained prominence as a result of the economic crisis, which began in 2008. Its origins, however, date back to 1989, when it was first used in

the report 'Blueprint for a Green Economy' (Szyja, 2014). According to the green growth concept of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the promotion of economic growth and development should be carried out under the condition of preserving natural assets and uninterrupted provision of ecosystem services on which our well-being depends (OECD). It follows from this definition that the green economy is the engine of economic growth. The analysis of the existing terminology has shown that the essence of the green economy is not limited only to growth (Table 1). The green economy is considered as a process of transforming dynamic progress, promoting economic and environmental goals, minimizing the impact of economic activity on the environment, developing an efficient economy, etc. (Ospanova, Popovychenko, Chuprina, 2022).

Table 1

Main definitions of green economy and green growth

Definition	Author(s)
The green economy is an economy that should come to the aid of environmental policy. The essence of the green economy has not been revealed.	Pierce, Barbier, Markandia, 1991
The green economy is an economic activity related to the production, distribution and consumption of goods and services that lead to an improvement in the well-being of people in the long term, at the same time, without exposing future generations to significant environmental risks and reducing the shortage of environmental resources.	UNEP, United Nations Environment Programme, Green Economy Initiative, 2011
The green economy is the economy where the growth of the people's welfare and employment increase are provided owing to the state and social investments ensuring reduction of emissions and environmental pollution and stimulating effective use of energy and resources as well as preventing from any harm to biodiversity and ecosystem.	Diyar et al., 2014
A green economy is an efficient economy based on low-carbon development that leads to improved human well-being and social justice, while significantly reducing environmental risks and preventing the loss of biodiversity.	UNEP Summary report for representatives of government structures in Nairobi
A green economy is an economy that seeks long-term social benefits in short-term activities and leads to improved human well-being and reduced inequality, without exposing future generations to significant environmental risks and environmental deficits.	UNCTAD, United Nations Conference for Trading and Development
The green economy is an economy that includes new sectors of the economy and should become an important starting point for large-scale economic empowerment, meeting the needs and providing opportunities to enterprises that pay more attention to social development.	Government of South Africa
A green economy is a sustainable, resilient economy that provides a better quality of life for everyone within environmental constraints.	Green economy coalition, 2010
A green economy is an economy in which economic growth and environmental responsibility mutually reinforce each other, while simultaneously supporting progress and social development.	International chamber of commerce, 2012
A green economy is an economy that focuses on using opportunities to simultaneously advance economic and environmental goals.	United Nations commission on sustainable development

A green economy is an economy in which public and private investments are carried out in order to minimize the impact of economic activities on the environment and where market problems are eliminated through proven policies and legal frameworks aimed at systematically taking into account the state of ecosystems, managing associated risks and stimulating innovation.	European Bank for Development and Reconstruction
Green economy is an economy in which environmental, economic and social policies and innovations support societies in the efficient use of resources while improving human well-being, emphasizing social inclusion and protection of natural systems sustaining life on earth.	European Environmental Agency, 2012
An inclusive green economy creates the conditions for combining the social, economic and environmental objectives of sustainable development, benefiting poor and vulnerable groups and reducing inequalities.	Poverty Environment Partnership, 2012
The green economy is a low-carbon, resource-efficient economy that delivers growth, creates jobs and eradicates poverty by investing in and protecting the natural capital on which the long-term survival of the planet depends.	European Commission, 2011
Green growth means fostering economic growth and development, while ensuring that natural assets continue to provide the resources and environmental services on which our well-being relies.	OECD, 2011

Source: The essence of the concept Green Economy (Pearce, Barbier and Markandya, 1991; UNEP, 2009, Nairobi, 2011; The green economy, 2011; A guidebook to the Green Economy, 2011; ICC, 2012; Building an Equitable Green Economy, 2013; Green economy transition approach, 2013); in: „Green Economy – Vector of Sustainable Development”, A. Ospanova, I. Popovychenko, E. Chuprina, 2022, *Problemy Ekorozwoju*, 17(1), s. 171-181; „Green Economy Themes: Pathway to Sustainable Urban Development”, M. Refaat, M. Abdelaal, I. Sallam, 2019, *ARChive*, 3(2), s. 38-47.

There is no internationally agreed or preferred definition of green growth. Individual perspectives on green growth reflect changes, but also reflect current global challenge. Definitions and indicator sets have been developed, though critics have pointed out that most initiatives amount to little more than a greenwashing of conventional economic growth. There are two definitions of green growth, one weak and one strong. Both build on resource and carbon productivity measures, but whereas the weak definition requires absolute decoupling, the strong or “genuine green growth” requires sufficient decoupling to achieve science based targets for planetary boundaries (Stoknes, Rockström, 2018).

Economic growth in the context of the formation of a holistic sustainable economic form that will allow bringing civilization to a new level of development should be understood as such growth, which is achieved not only through technology but, to a greater extent, through the use of human capital. It is possible to present green economy as an engine of economic growth which determines the state of the triad of sustainable development and involves focusing efforts on the implementation of sustainable development goals (Ospanova, Popovychenko, Chuprina, 2022).

Green growth can be one of the pillars of sustainable development, and green economy is one of the three main planes of this concept already developed earlier, mainly since the early 1970s. However, the two terms, “green economy” and “green growth”, contain common elements and their differences have gradually blurred and have often been used interchangeably. This was also due to the search for an integrated approach combining all elements and planes of the concept of sustainable development, to which both concepts were closely related (Adamowicz, 2022). A green growth strategy is, according Kanianska (2017), centred on mutually reinforcing aspects of economic and

environmental policy. It takes into account the full value of natural capital as a factor of production and its role in growth. It focuses on cost-effective ways of attenuating environmental pressures to effect a transition towards new patterns of growth that will avoid crossing critical local, regional and global environmental thresholds. Innovation will play a key role. Green growth has the potential to address economic and environmental challenges and open up new sources of growth through the following channels:

- Productivity – Incentives for greater efficiency in the use of resources and natural assets: enhancing productivity, reducing waste and energy consumption and making resources available to highest value use.
- Innovation – Opportunities for innovation, spurred by policies and framework conditions that allow for new ways of addressing environmental problems.
- New markets – Creation of new markets by stimulating demand for green technologies, goods, and services; creating potential for new job opportunities.
- Confidence. Boosting investor confidence through greater predictability and stability around how governments are going to deal with major environmental issues.
- Stability – More balanced macroeconomic conditions, reduced resource price volatility and supporting fiscal consolidation through, for instance, reviewing the composition and efficiency of public spending and increasing revenues through the pricing of pollution.

There is no “one-size-fits-all” prescription for implementing strategies for green growth. Greening the growth path of an economy depends on policy and institutional settings, level of development, resource endowments and particular environmental pressure points. Advanced, emerging, and developing countries will face different challenges and opportunities, as will countries with differing economic and political circumstances (Kanińska, 2017).

The concept of the green economy has recently emerged in mainstream public debate. The reason for such a high interest in the green economy was the initiatives undertaken by global and regional organisations seeking a way out of the multi-dimensional economic, environmental and social crisis. A green economy can be one tool that manages social equity, human well-being, with an improved economy while reducing ecological and environmental risks. There is no single, internationally accepted definition of the green economy. It is in a constant process of creation and definition, therefore there are many ways of looking at it. Below we present the processing according to Ryszawska (2013), who states that it is most often seen as:

- a direction for transformation of the economy and the whole economy-society-environment (ethical, responsible, based on respect for the planet and the human being) (Jackson, 2009; in: Ryszawska, 2013);
- a process of civilizational change, necessary due to overcoming planet (Zovanyi, 2013; Rockström, 2009; in: Ryszawska, 2013);
- a key element and goal of crisis recovery strategies and programmes, an engine driving the economy, creating jobs (Frérot, 2011; OECD, 2011a; UNEP, 2011; in: Ryszawska, 2013);

- a model desirable in the process of balancing development, combining economic, environmental and social aspects (Kosoy et al., 2012; in: Ryszawska, 2013);
- an alternative to the brown economy (UNEP, 2011; in: Ryszawska, 2013);
- process and way to reach the goal (greening of the economy, transition towards a green economy) (Bigg, 2011; EEA, 2010; The Danish 92 Group, 2012; in: Ryszawska, 2013);
- the specific goal of current environmental policy and ecological modernisation (The Environment Report..., 2012; Jänicke, 2011; Rao, 2010; in: Ryszawska, 2013);
- a real existing, growing economic sector, expressing structural change economy (Ocampo, 2011; in: Ryszawska, 2013);
- the result of green growth (OECD, 2011a; in: Ryszawska, 2013).

Fedrigo-Fazio (2012) in: Refaat, Abdelaal, Sallam (2019) claimed that nowadays, according to the EU there is a need for global strategies to achieve green economy, which is an economy that produces real development, increases jobs and eliminates poverty to achieve “a long-term survival of our planet” through real investing in and conserving the natural capital offers upon. This transition can also present the needed international sustainable development governance reforms. Therefore, the green economy is the tool to sustain sustainability’. The green economy aims to improve the efficiency of natural resource use to decrease ecological footprint and environmental risk and to improve human welfare.

The concept of green economy means moving towards an economic model based on sustainable and balanced production, exchange, consumption, and sharing of economic and social benefits, with particular care for nature and the environment. Green growth means increasing the potential of green activities and sectors as drivers of economic growth. In relation to climate, similar importance is attached to building climate resilience by reducing fossil fuel consumption and greenhouse gas emissions identified with the so-called low-carbon development. The concept of greening the economy can be defined as a process of transition from management according to the traditional industrial-market paradigm of development to a paradigm of inclusive development, based on sustainability and restoration of ecological balance (Adamowicz, 2022).

Ways to promote green economy and green growth have been analysed using political, social and economic aspects as follows (Sertyesilisik, Sertyesilisik, 2017):

- Policies play a key role in improving local and global sustainability. Policymakers can promote green economy and green growth mainly through their commitment, e.g. green GDP, EID (eco-industrial development) policies, green technology policies to promote innovation, international cooperation to combat climate change, policy instruments (i.e. carbon taxes, carbon-induced border tax adjustments, virtual water).
- Sustainability change agents can support green economy and green growth. Public awareness can influence the political and economic aspects as well as their success. Sustainability leaders are change agents who play a key role for a successful transformation towards sustainability as well as for a green economy and green growth.

- Green economy and green growth can be fostered in particular through green technology innovation, entrepreneurship and green supply chains. Green growth and a green economy can be achieved through innovation that can lead to the greening of production processes and products. Innovation in green technologies can be reinforced by policy instruments.

While addressing the twin challenge of boosting resource efficiency and maintaining ecosystem resilience, there is a clear need to integrate a third focus: human well-being. This aspect is important because the benefits we derive from the environment and the harms that we suffer due its degradation are not always reflected in market prices and therefore require separate consideration. Equally important, there is a need to ensure an equitable distribution of the benefits and costs of economic restructuring (EEA, 2013; in: Kanianska, 2017). The concept of a green economy recognises that ecosystems, the economy and human wellbeing (and the respective types of natural, produced, social and human capital) are intrinsically linked (Kanianska, 2017). Development of the green economy influences development of the society. As one of the components of sustainable development, green economy influences provision of social justice and responsibility, a decrease in social inequality and layering of the society, a fair access to the limited natural resources (Stukalo, Simakhova, 2019). The green economy is understood as a set of principles, goals and actions, which include (Ryszawska, 2013):

- intra and inter-generational equity and fairness,
- consistency with the principles of sustainable development,
- prevention of environmental degradation and social decline,
- recognition of natural and social capital among other forms of capital,
- sustainable and efficient use of resources, sustainable production and consumption,
- compatibility with existing macroeconomic objectives, i.e. the creation of new jobs, combating poverty, increasing competitiveness and developing key sectors.

The EU and Member States are convinced that the green economy offers a win-win option for all countries, regardless of their economic and level of development (Ryszawska, 2013).

Conclusions

What precisely constitutes a green economy and whether and for whom it is desirable can be unclear and requires close scrutiny, as different framings promote ‘a shared way of apprehending the world’ that can discursively influence global environmental politics. According Zylicz (2020) the media are full of ideas on how to better organize the world that emerges after the crisis. Environmental economists advocate for the "greening" of economies in order to allow man to manage resources more reasonably. Indeed, such "greening" is desirable. Yet it should not be based on the elimination of the environmentally unfriendly, but rather on establishing institutions that allow such economic agents to recognize incentives to become friendly for the environment (Zylicz, 2020). The diversity of political agendas becomes clear in efforts to classify different green economy understanding. While some researchers expect economic growth to be the outcome of a green economy, others view green economic growth as the vehicle

towards development and poverty alleviation. Growth-centred perspectives often place great importance on technological innovation to decouple environmental impacts from growth. However, they may overlook the fact that rebound effects may increase overall environmental impacts, as improved environmental performance may increase consumption (Stroebel, 2015). The notion of green growth has emerged as a dominant policy response to climate change and ecological breakdown. Green growth theory asserts that continued economic expansion is compatible with our planet's ecology, as technological change and substitution will allow us to absolutely decouple GDP growth from resource use and carbon emissions. This claim is now assumed in national and international policy, including in the Sustainable Development Goals. But empirical evidence on resource use and carbon emissions does not support green growth theory (Hickel, Kallis, 2019). Green growth is based on the idea that economic growth can go hand in hand with innovation, resource-efficiency and less environmental damage. However, while the EU repeatedly promotes sustainable development, the frustration of some member states in the context of EU integration policies points out that the development of a green transformation project may be worse in some EU countries (Bleuming, Yun 2016; EaP Green, 2016; Stefemann, Ossewaarde, 2018). For these comparative purposes, as well as an assessment of environmental changes on different levels, it is important to quantify sustainable development as well as the green growth of European countries (Adamišin, Vavrek, 2014). The past two decades have seen an increase in the number of methods and indicators to measure sustainable development and green growth (Valentiny, Novotný, Huttmanová 2019; Huttmanová, Valentiny, Novotný, 2019). Several composite indicators have been proposed in academic literature and many statistical institutes have adopted sets of sustainable development indicators to monitor progress towards a sustainable society. These indicators have been developed by a number of organizations such as the OECD, Eurostat, the World Bank, and the UN (UN 2016). The system of indicators of sustainable development and green growth is important, primarily as a mechanism to achieve their goals and also as the basis for forecasting the activities of enterprises and the country as a whole (Salimov, 2018). Both of these concepts – green growth, and green economy, are separate, but share a lot of common overlaps and, it can be concluded, that also common goal. The differences that exist between them can be seen as a challenge and variable ways to achieve sustainability. In fact, the process of greening the economy and ensuring its growth can be achieved in many ways, and individual countries can choose their own effective ways and methods (Huttmanová, Adamišin, Chovancová, 2013; Huttmanová, Valentiny, Novotný, 2019).

Acknowledgments

The paper is one of the partial outputs of the research projects of the Slovak Grant Agency VEGA 1/0648/21 "Vytvorenie multikriteriálneho modelu hodnotenia efektívnosti plnenia cieľov programu Agenda 2030 pre manažment udržateľného rozvoja"; VEGA 1/0508/21 „Hodnotenie energetickej udržateľnosti krajín Európskej únie vo väzbe na ciele Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj“, and KEGA 024PU-4/2020 „Inovácia štruktúry, obsahu a spôsobu výučby ekonomických predmetov pre študijný program manažment a environmentálny manažment v doktorandskom stupni štúdia“.

References

- Adamišín, P., Vavrek, R. (2014). Sustainability Analysis of Selected Eastern European and South-East European Countries via Parameter of Complex Sustainability Assessment Q(i). In: *Geoconference on Ecology, Economics, Education and Legislation SGEM 2014* (pp. 399-405). Sofia: STEF92 Technology Ltd.
- Adamowicz, M. (2022) Green Deal, Green Growth and Green Economy as a Means of Support for Attaining the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 14, 32.
- Bleuming, B., Yun, S. (2016). Given green teeth to the tiger? A Critique of 'green growth' in South Korea. In: G. Dale, M. Mathai, J. Puppim de Oliveira, *Green Growth: Ideology, political economy and the alternatives* (pp. 114-130). London: Zed Books.
- Darmo, M. (2011). Zelený rast: ako ďalej? *Enviromagazín*, 4, 10-11.
- EaP Green. (2016). *Report on Green Transformation in Ukraine Based on OECD Green Growth Indicators*. Retrieved from: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/37043>.
- Enviroportal. (2021). *Green Growth and Sustainable Development*. Retrieved from: <https://www.enviroportal.sk/environmentalne-temy/starostlivost-o-zp/zeleny-rast/zeleny-rast-a-tur>.
- Gušťaříková, T., Kostúriková, A., Lieskovská, Z. (red.). (2019). *Obehové hospodárstvo budúcnosť rozvoja Slovenska*. Bratislava, Banská Bystrica: MŽP & SAŽP.
- Hickel, J., Kallis, G. (2019). Is green growth possible? *New Political Economy*, 25(4), 469-486.
- Huang, L., Cui, C., Cao, Q., Yu, M. (2018) Evaluation on the Sustainable Development of County in the Hilly Area of Northwest Sichuan from the Perspective of Niche. In: *4th International Conference on Social Sciences, Modern Management and Economics (SSMME 2018)* (pp. 1-6). Chengdu.
- Huttmanová, E., Adamišín, P., Chovancová, J. (2013). Assessment of the current state of environment in the Slovak republic with the use of green growth indicators. In: *Ecology, economics, education and legislation: conference proceedings SGEM 2013* (pp. 133-140). Sofia: STEF92 Technology.
- Huttmanová, E., Valentiny, T., Novotný, R. (2019). Evaluation of the green growth and sustainable development in the European union countries. In: *SGEM 2019 International multidisciplinary scientific geoconference surveying geology and mining ecology management* (pp. 327-334). Sofia: STEF92 Technology Ltd.
- Kanianska, R. (2017). *Green growth and green economy*. Banská Bystrica: Belanum.
- Kanianska, R., Jad'ud'ová, J., Marková, I. (2017). *Zelená ekonomika*. Banská Bystrica: Belianum.
- Kasztelan, A. (2017). Green Growth, Green Economy and Sustainable Development: Terminological and Relational Discourse. *Prague Economic Papers*, 4, 487-499.
- Kovalchuk, S., Kravchuk, A. (2019). The Impact of Global Challenges on "Green" Transformations of the Agrarian Sector of the Eastern Partnership Countries. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 87-95.
- OECD. (2011). *Towards Green Growth. A summary for policy makers*. Retrieved from: <https://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>.
- Ospanova, A., Popovychenko, I. Chuprina, E. (2022). Green Economy – Vector of Sustainable Development. *Problemy Ekorozwoju*, 17(1), 171-181.
- Petrášová, V. (2015) Ekosystémové služby príležitosť pre rast zelenej ekonomiky. *Regionálny rozvoj medzi teórií a praxí*, 02, 86-100.
- Pollex, J., Lenschow, A. (2018). Surrendering to growth? The European Union's goals for research and technology in the Horizon 2020 framework. *Journal of Cleaner Production*, 197(2), 1863-1871.
- Refaat, M., Abdelaal, M., Sallam, I. (2019). Green Economy Themes: Pathway to Sustainable Urban Development. *ARChive*, 3(2), 38-47.

- Ryszawska, B. (2013). *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Salimov, S. (2018). Energy Indicators for Sustainable Development of Azerbaijan Republic – Economic Dimension. *European Journal of Sustainable Development*, 7(1), 236-248.
- Sertyesilisik, B. Sertyesilisik, E. (2017). Ways of Fostering Green Economy and Green Growth. *Sustainable Economic Development*, 49-65.
- Stefemann, L., Ossewaarde, M. (2018). A sustainable myth: A neo-Gramscian perspective on the populist and post-truth tendencies of the European green growth discourse. *Energy Research & Social Science*, 43, 25-32.
- Stoknes, P.E., Rockström, J. (2018). Redefining green growth within planetary boundaries. *Energy Research & Social Science*, 44, 41-49.
- Stroebel, M. (2015). Tourism and the green economy: inspiring or averting change? *Third World Quarterly*, 36(12), 2225-2243.
- Stukalo, N., Simakhova, A. (2019). Social Dimensions of Green Economy. *Filosofija, Sociologija*, 30(2), 91-99.
- Szopik-Depczyńska, K., Cheba, K., Bąk, I., Stajniak, M., Simboli, A., Ioppolo, G. (2018). The study of relationship in a hierarchical structure of EU sustainable development indicators. *Ecological Indicators*, 90, 120-131.
- Szyja, P. (2014). Rola wskaźników zrównoważonego i trwałego rozwoju w badaniu zielonej gospodarki. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 70(4), 61-76.
- UN Economic Commission for Europe (2014). Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development.
- Valentiny, T., Novotný, R., Huttmanová, E. (2019). *Hodnotenie vývoja indikátorov udržateľného rozvoja v Európskom priestore v kontexte cieľov definovaných Agendou 2030*. Prešov: PU v Prešove.
- Zylicz, T. (2020). Zazielenianie po kryzysie. *Aura – Ochrona Środowiska*, 6, 16-17. Retrieved from: http://aura.edu.pl/images/volumens/images/volumens/AURA_2020/aur6_20.pdf.
- Zylicz, T. (2021). Jeszcze o trwałym rozwoju. *Aura – Ochrona Środowiska*, 5, 18-19. Retrieved from: http://aura.edu.pl/images/volumens/images/volumens/images/volumens/AURA_2021/aur5_21.pdf.

Aleksandra JASIŃSKA

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0002-0374-5484

STAN KAPITAŁU LUDZKIEGO W POLSCE – ANALIZA PORÓWNAWCZA NA TLE WYBRANYCH KRAJÓW EUROPEJSKICH

Streszczenie

Kapitał ludzki jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na gospodarki krajów. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy kapitału ludzkiego w krajach europejskich. Zbadano 27 państw pod względem czynników świadczących o poziomie kapitału ludzkiego, które dobrano w oparciu o kryteria merytoryczne oraz formalne. Kierowano się szerszym spojrzeniem na kapitał ludzki – zarówno pod względem ilościowym, jak też jakościowym. Zastosowano więc metodę Warda z grupy metod aglomeracyjnych w celu pogrupowania państw pod względem podobieństwa badanego zasobu. Zbadano również kapitał ludzki Polski na tle innych krajów europejskich oraz zmiany, jakie nastąpiły na przestrzeni ostatnich lat. Aby ocenić sytuację Polski, dokonano przekrojowej analizy w latach 2013 i 2019. Uzyskane wyniki badań zostały omówione, a następnie przedstawiono wnioski.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, kapitał ludzki krajów europejskich, porównanie kapitału ludzkiego.

THE STATE OF HUMAN CAPITAL IN POLAND – A COMPARATIVE ANALYSIS AGAINST SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Summary

Human capital is one of the most important factors influencing the economies of countries. This study analyzes human capital in European countries. 27 countries were examined in terms of factors reflecting the level of human capital, which were selected on the basis of substantive and formal criteria. There was a broader view of human capital – both in terms of quantity and quality. Thus, the Ward's method from the group of agglomeration methods was used in order to group countries in terms of the similarity of the researched resource. The human capital of Poland was also examined in comparison to other European countries and the changes that have occurred in recent years. In order to assess the situation of Poland, a cross-sectional analysis was made in 2013 and 2019. The obtained research results were discussed and the resulting conclusions were presented.

Key words: human capital, human capital of European countries, comparison of human capital.

Wprowadzenie

Kapitał ludzki jest istotnym aspektem w ocenie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów. Uważany jest za jeden z ważniejszych czynników wzrostu gospodarczego oraz konkurencyjności gospodarek. Już w latach 60. XVIII wieku A. Smith wskazywał zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym a kapitałem ludzkim. Wiele późniejszych analiz ekonomicznych i badań wykazało, że na jakość życia, tempo rozwoju gospodarczego oraz efektywne funkcjonowanie demokracji ma wpływ wykształcenie społeczeństwa, jego zasoby wiedzy, umiejętności i zdrowia. R. Lucas w swoich badaniach wykazał, że ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest akumulacja kapitału, zaś różnice w standardach życia różnych narodów wynikają z różnic jakości kapitału ludzkiego (1988, s. 3-42). Kapitał ludzki jest uznany za bardzo ważny czynnik produkcji, decydujący o rozwoju przedsiębiorstwa, gospodarki narodowej i świata. Jest on szczególnie istotny w dobie gospodarki opartej na wiedzy, a co ważne – jego znaczenie wciąż rośnie.

Podstawowym zagadnieniem związanym z kapitałem ludzkim jest pomiar jego poziomu. Dokonanie takiego pomiaru jest trudne ze względu na dużą liczbę zmiennych opisujących to pojęcie i brak tak pełnych danych statystycznych, jak też jednoznacznej i precyzyjnej definicji kapitału ludzkiego, co utrudnia wyznaczenie jego wartości.

Głównym celem niniejszego opracowania była wielowymiarowa analiza porównawcza kapitału ludzkiego, obejmująca kraje europejskie, a także przeprowadzenie grupowania krajów podobnych pod względem poziomu kapitału ludzkiego. Podjęta została też próba odpowiedzi na pytanie: czy Polska sprostała konkurencji wynikającej z procesów globalizacji i informatyzacji zachodzącym we współczesnej gospodarce i do których krajów europejskich jest najbardziej zbliżona. W tym celu zostały przeprowadzone badania dla lat 2013 i 2019 (brak jest pełnych danych dla późniejszych okresów) za pomocą aglomeracyjnych metod grupowania.

1. Kapitał ludzki

Człowiek – jako źródło kapitału oraz bogactwa – opisywany był w literaturze ekonomicznej już w XVII wieku. Wtedy to W. Petty potraktował kapitał zawarty w człowieku, obok ziemi, pracy, środków trwałych oraz materiałów, jako czwarty z czynników produkcji. Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdził, że wartość mieszkańców Anglii w 70% przewyższa wartość majątku materialnego i niematerialnego. Z kolei J. Nicholson (wiek XIX) na podstawie swoich badań uznał, że wartość kapitału ludzkiego mierzona poprzez dochody, które generuje, jest 5-krotnie większa niż kapitał rzeczowy (Roszkowska, 2013, s. 12). A. Smith w *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* dokonał analiz dotyczących wpływu kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy kraju. Według niego: „Ogólna masa zasobów jakiegoś kraju lub społeczeństwa jest sumą zasobów wszystkich jego mieszkańców lub członków” (Smith, 2022, s. 345) i dzieli się na: „bezpośrednią konsumpcję; jej cechą charakterystyczną jest to, że nie przynosi żadnego dochodu i zysku” (Ibidem, s. 345), „kapitał trwały, którego cechą charakterystyczną jest to, iż przynosi dochód lub zysk bez obrotu, czyli bez zmiany właściciela” (Ibidem, s. 346) oraz „kapitał obrotowy. Jego cechą charakterystyczną jest to, że przynosi zysk jedynie przez obrót, czyli przez zmianę właściciela” (Ibidem, s. 348). W swoich rozważaniach zwraca uwagę, że kapitał trwały to również:

pożyteczne umiejętności nabyte przez mieszkańców kraju, lub członków społeczeństwa. By nabyć takie kwalifikacje człowiek musi przez czas kształcenia, nauki lub terminowania otrzymywać środki utrzymania, co zawsze jest rzeczywistym wydatkiem, który jest kapitałem trwałym i jakby zawartym w danym człowieku. Te umiejętności są częścią jego majątku, a jednocześnie częścią majątku tego społeczeństwa, do którego człowiek ten należy (Ibidem, s. 347-348).

Pojęcie „kapitał ludzki” w naukach ekonomii pojawiło się w latach 60. XX wieku. Jedną z pierwszych prac, w których określono ten termin, był tekst J. Mincera z 1958 roku pt. *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution* (1958, s. 281-302). Autor ten zdefiniował kapitał ludzki jako sumę wiedzy zdobytej w szkole i w trakcie wykonywanej pracy. Wprowadził też pojęcie „inwestowanie w kapitał ludzki”, określając nim proces uczenia się w szkole i zdobywania doświadczenia (Herbst, 2007, s. 21).

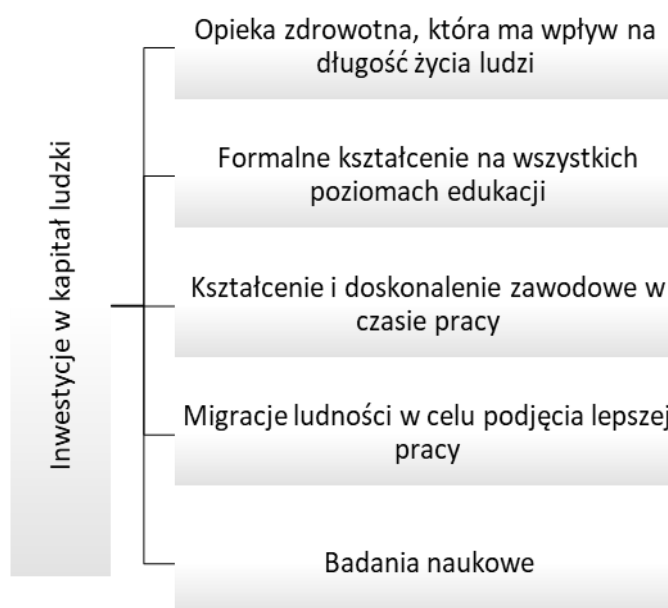
Inny z innowatorów tej problematyki – T.W. Schultz, w swojej pracy z 1961 roku pt. *Investment in Human Capital* (1961, s. 1-17) zdefiniował kapitał ludzki jako „wiedzę, umiejętności i inne atrybuty, które wpływają na konkretne ludzkie zdolności do wykonywania produktywniej pracy” (Ibidem, s. 7). Uważał on, że kapitał ludzki może być wzbogacony dzięki odpowiedniemu inwestowaniu, zaznaczając jednak, że „trudno odróżnić wydatki na konsumpcję od wydatków na inwestycje” (Ibidem, s. 8). Wskazał na trzy kategorie wydatków:

wydatki, które zaspokajają preferencje konsumentów i w żaden sposób nie zwiększają omawianych możliwości – reprezentują one czystą konsumpcję; wydatki, które zwiększają możliwości i nie zaspokajają żadnych preferencji leżących u podstaw konsumpcji – to czysta inwestycja; oraz wydatki, które mają oba skutki. Najistotniejsze działania są oczywiście w trzeciej klasie, częściowo konsumpcja, a częściowo inwestycja, dlatego zadanie identyfikacji każdego składnika jest tak ważne i dlatego pomiar akumulacji kapitału przez wydatki jest mniej użyteczny dla inwestycji ludzkich niż inwestycji w dobra fizyczne (Ibidem, s. 8).

Zdaniem T.W. Schultza, pomimo trudności z dokładnością pomiaru, analizując niektóre działania, można dokonać oceny inwestycji w kapitał ludzki. Powinny one obejmować takie obszary, jak:

- placówki i usługi zdrowotne, szeroko rozumiane jako wszystkie wydatki, które wpływają na oczekiwaną długość życia, siłę i wytrzymałość oraz wigor i witalność ludzi;
- szkolenia w miejscu pracy, w tym praktyki w starym stylu organizowane przez firmy;
- formalnie zorganizowane kształcenie na poziomie podstawowym, średnim i wyższym;
- programy studiów dla dorosłych, które nie są organizowane przez firmy, w tym programy uzupełniające, zwłaszcza w rolnictwie;
- migracje jednostek i rodzin w celu dostosowania się do zmieniających się możliwości zatrudnienia (Ibidem, s. 8).

G.S. Becker w artykule z 1963 roku pt. „*Investment in human capital: a theoretical analysis*” (1963, s. 9-49) określił inwestowanie w kapitał ludzki jako „działania, które wpływają na przyszły realny dochód poprzez osadzanie zasobów w ludziach” (Ibidem, s. 9). Badacz ten uważał, że powinno ono objąć „kształcenie, szkolenie w miejscu pracy, opiekę medyczną, oraz zdobywanie informacji o systemie gospodarczym” (Ibidem, s. 9). Zwrócił także uwagę, że mają one niejednorodny wpływ na zarobki i konsumpcję, różniąc się też wielkością zainwestowanych zasobów i wielkością zwrotów (Ibidem, s. 9). Pomimo różnic, wszystkie one podnoszą zdolności ludzi, a tym samym wpływają na ich dochody. G.S. Becker zauważył, że na wzrost gospodarczy mają wpływ takie czynniki, jak wiedza i technologia (Herbest, 2007, s. 23). Związek kapitału ludzkiego ze wzrostem gospodarczym potwierdzają badania omówione w wielu pracach, m.in.: B. Weisbrod (1962), H. Uzawa (1965), R. Nelson i E. Phelps (1966), Y. Ben-Porath (1967), R. Lucas (1988), G. Becker, K.M. Murphy i R. Tamura R (1990), C. Azariadis i A. Drazen (1990), S. Rebelo (1991), N.G. Mankiwa, D. Romer, D. Weila (1992), J. Laitnera (1993), C. Jones (2003), L. Hendricks (2002) czy R. Manuelli, A. Seshadri (2014). Pokazują one dość jasno, że kapitał ludzki powinien być traktowany jako istotny czynnik produkcji, a jego zmiana odbywa się poprzez inwestycje, które obejmują wydatki na edukację, opiekę zdrowotną i migracje. Kierunki inwestowania w rozwój człowieka przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Kierunki inwestowania w kapitał ludzki.

Źródło: opracowanie własne.

Można zatem stwierdzić, że kapitał ludzki to efekt inwestycji nie tylko w oświatę i wykształcenie, ale też innych inwestycji oddziałujących na poprawę cech jakościowych zasobów ludzkich, tj. inwestycje w zdrowie, ochronę środowiska, kulturę. Należy zauważyć, że kapitał ten jest pojmowany jako nakład, czynnik produkcji, efekt procesu wzrostu, cel procesu wzrostu (Kozuch, 2001, s. 5). Jest ważnym zasobem, ponieważ pełni funkcję źródła przyszłej przewagi konkurencyjnej. „Nie może być przedmiotem obrotu rynkowego i nie może zmieniać właściciela, gdyż jest on jego wewnętrzną cechą” (Ibidem, s. 5-6).

Obecnie jest wiele analiz dotyczących problematyki kapitału ludzkiego, brak jednak jednolitej definicji kapitału ludzkiego i uniwersalnej miary umożliwiającej jego ocenę – kategoria ta jest niejednorodna i wielowymiarowa. Przyjmując, że kapitał ludzki to „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawarty w społeczeństwie (...), można go powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka” (Domański, 1993, s. 19), a odzwierciedleniem jego poziomu w badaniach naukowych często są mierniki, które zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Wskaźniki stosowane do oceny kapitału ludzkiego w badaniach naukowych

Zakres	Miernik	Autor badania
edukacja	poziom wydatków na edukację we wszystkich jej poziomach jako procent PKB	Barro, Sala, Martin (2004); Kalaitzidakis, Mamuneas, Savvides, Stengos (2001)
	liczba lat nauki	Mankin, Romer, Weil (1992); Barro, Sala, Martin (2004); Papageorgiou (2003)
	odsetek osób z wykształceniem średnim	Chuang (2000)
energia witalna	wydatki na ochronę zdrowia	Strauss, Thomas (1998)
	stopa śmiertelności	Weil (2005)
	skłonność do nałogów i podatność na choroby	Burton, Chan, Conti, Shultz, Pransky, Edington (2005).

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Kapitał ludzki i innowacje a zmniejszanie luki rozwojowej między krajami*, D. Firszt, Ł. Jabłoński, 2022, Warszawa: CeDeWu, s. 57.

Innym podejściem do mierzenia kapitału ludzkiego jest zmierzenie inwestycji w ten czynnik. Tego rodzaju inwestowanie może mieć charakter finansowy i wtedy wiąże się z realnymi nakładami pieniężnymi na kształcenie oraz profilaktykę zdrowotną. Wzrost wydatków na opiekę zdrowotną jest jednym z czynników wpływających na ogólny poziom zdrowia społeczeństwa, a wzrost wydatków na edukację oddziałuje na wiedzę i umiejętności jednostek społeczeństwa. Inwestycje takie przynoszą korzyści w przyszłości. Inwestowanie w kapitał ludzki może mieć też charakter inny niż finansowy. Są to wskaźniki odzwierciedlające udział osób uczestniczących w kształceniu i udział osób z różnym poziomem wykształcenia w populacji (Firszt, Jabłoński, 2022, s. 61).

2. Metoda badawcza

Badania własne zostały przeprowadzone dla krajów europejskich w latach 2013 i 2019. W przeprowadzonych badaniach analizy porównawczej kapitału ludzkiego Polski na tle innych krajów europejskich przy doborze metody badawczej i wyborze zmiennych diagnostycznych uwzględnione zostały przeprowadzone powyżej analizy. W badaniu analizowano 24 kraje Unii Europejskiej, z pominięciem Estonii, Irlandii i Malty, co wynikało z braku dostępności danych. Do badań dołączono kraje spoza Unii: Islandię, Norwegię i Wielką Brytanię, która w roku 2013 była członkiem Unii Europejskiej. Przy wyborze metody badawczej kierowano się szerszym spojrzeniem na kapitał ludzki zarówno pod kątem ilościowym, jak i jakościowym, a także możliwością analizy poszczególnych czynników kształtujących ten zasób. W badaniach zastosowano

również metodę Warda z grupy metod aglomeracyjnych dla lat 2013 i 2019 w celu pogrupowania krajów na podobnym poziomie pod względem badanego zasobu. Istotnym czynnikiem w poniższym postępowaniu badawczym był dobór cech stanowiących podstawę oceny poziomu kapitału ludzkiego w poszczególnych krajach europejskich. W oparciu o kryteria merytoryczno-formalne dobrano cechy diagnostyczne. Na potrzeby tej analizy przyjęto 19 zmiennych, odnoszących się do: struktury kapitału ludzkiego mierzonego poziomem edukacji i nauki, inwestycji w naukę i wykorzystania nowych technologii, wartości wydatków inwestycyjnych na edukację i naukę, sytuacji na rynku pracy, poziomu rozwoju usług medycznych oraz migracji. Uzyskane dane pochodzą z Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>, dostęp: 13.09.2022). Badany okres wynika z ograniczonego dostępu do najnowszych danych statystycznych, odnoszących się do sytuacji w poszczególnych krajach. Zmienne diagnostyczne zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2

Wskaźniki stosowane do badania kapitału ludzkiego

Obszar	Zmienna diagnostyczna
Edukacja	X ₁ wydatki publiczne na edukację jako % PKB
	X ₂ procentowy udział uczniów w wieku ponadobowiązkowym w dalszej edukacji w stosunku do wszystkich w wieku ponadobowiązkowym
	X ₃ procent osób studiujących w wieku 20-24 lata w szkołach wyższych w systemie edukacyjnym danego kraju
	X ₄ procent osób z wykształceniem wyższym w wieku 25-34 lata
	X ₅ stosunek liczby uczniów, studentów do liczby nauczycieli, kadry akademickiej
	X ₆ odsetek pracowników w wieku od 18 do 64 lat, które odbyły kształcenie lub szkolenie w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie
Nauka i nowe technologie	X ₇ wydatki na badania i rozwój jako % PKB
	X ₈ odsetek gospodarstw domowych, które mają w domu dostęp do Internetu
	X ₉ zasoby ludzkie w nauce i technologii (HRST) – % aktywnych zawodowo zatrudnionych w HRST w populacji aktywnych zawodowo
Migracje	X ₁₀ udział emigrantów wyjeżdżających z kraju w liczbie mieszkańców
	X ₁₁ udział imigrantów w liczbie mieszkańców
Zdrowie	X ₁₂ śmiertelność noworodków (na 1 000 żywych urodzeń)
	X ₁₃ wydatki na opiekę zdrowotną jako % PKB
	X ₁₄ wydatki na opiekę zdrowotną w przeliczeniu na mieszkańca (w euro)
	X ₁₅ wskaźnik lat zdrowego życia (HLY) po urodzeniu mierzy liczbę lat, przez które osoba po urodzeniu powinna nadal żyć w zdrowiu. Wskaźnik ten nazywany jest też oczekiwaną długością życia bez niepełnosprawności
	X ₁₆ odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej jako % całej populacji
Rynek pracy	X ₁₇ stopa bezrobocia
	X ₁₈ wskaźnik zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach (liczbę osób zatrudnionych z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym [tj. ISCED 0-2] i w wieku 20-64 lata przez całkowitą populację w tej samej grupie wiekowej i umiejętności)
	X ₁₉ odsetek osób w grupie osób w wieku 15-29 lat, które nie kształcą się, nie pracują

Źródło: opracowanie własne.

W oparciu o klasyczny współczynnik zmienności dokonano weryfikacji tych zmiennych – te o małym zróżnicowaniu zostały odrzucone. Dokonano również analizy potencjału informacyjnego zmiennych w oparciu o metodę odwróconej macierzy korelacji (Panek, 2009, s. 19, 23), a także określono te wskaźniki, które są stymulantami oraz destymulantami.

W badaniu przeprowadzono grupowanie państw za pomocą metody Warda z grupy metod aglomeracyjnych. W tym celu dane surowe zostały znormalizowane za pomocą standaryzacji:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j}, \quad j = 1, 2, \dots, M, \quad i = 1, 2, \dots, N$$

gdzie:

x_{ij} – wartość j-tej zmiennej w i-tym obiekcie,

z_{ij} – znormalizowana wartość j-tej zmiennej w i-tym obiekcie,

$\bar{x}_j = \frac{\sum_{i=1}^N x_{ij}}{N}$ – średnia arytmetyczna wartości j-tej zmiennej,

$s_j = \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_{ij} - \bar{x}_j)^2 \right]^{\frac{1}{2}}$ – odchylenie standardowe j-tej zmiennej,

M – liczba proponowanych zmiennych,

N – liczba obiektów.

Zmienne potraktowano w sposób równoważny – przypisano im jednakowe wagi. Zastosowano stymulację destymulant na stymulanty, stosując przekształcenie ilorazowe:

$$z'_{ij} = b[z_{ij}^D]^{-1}$$

gdzie:

z'_{ij} – wartość j-tej zmiennej po przekształceniu w stymulantę w i-tym obiekcie,

z_{ij}^D – wartość j-tej zmiennej dystymulanty w i-tym obiekcie,

b – stałą przyjmowaną w sposób arbitralny, najczęściej $b = 1$.

Aby wyeliminować z obliczeń wartości ujemne i zapewnić spełnienie postulatu dodatniości wartości zmiennych, stosuje się przekształcenie (Gabiński, Wydymus, Zielaś, 1989, s. 28, 29), dodając do wartości zmiennych ε :

$$\varepsilon = -\min_{i,j} \{z_{ij}\} + \frac{1}{5} S(z)$$

gdzie:

$S(z)$ – odchylenie standardowe obliczone ze wszystkich elementów macierzy znormalizowanej danych wejściowych.

Aby zbadać różnice między badanymi państwami, wyznaczona została macierz odległości, w której ujęto odległość między poszczególnymi krajami parami. Odległość została zmierzona za pomocą odległości euklidesowej:

$$d_{ik} = \sqrt{\sum_{j=1}^M (z_{ij} - z_{kj})^2}$$

gdzie:

d_{ik} – miara odległości pomiędzy i-tym a k-tym obiektem.

W oparciu o uzyskaną w badaniach macierz odległości przeprowadzono grupowanie państw europejskich ze względu na osiągnięty poziom posiadanego zasobu w latach 2013 i 2019, stosując metodę Warda. Początkowo każdy obiekt jest odrębnym skupieniem, następnie na podstawie macierzy odległości stopniowo łączy się najbliższe obiekty w nowe skupienie. Metoda Warda minimalizuje sumy kwadratów odchyleń wewnątrz skupień. W metodzie tej na każdym etapie spośród wszystkich możliwych dołączenia par skupień wybiera się tę, która daje skupienie o minimalnym zróżnicowaniu (Stanisz, 2007, s. 119, 122). Do analiz wykorzystano język R.

3. Wyniki badań

W pierwszym etapie badania dokonano doboru zmiennych ze względu na zdolność dyskryminacyjną. Dla pierwotnych zmiennych wyznaczono współczynniki zmienności, a następnie odrzucono zmienne X_8 dla roku 2019 oraz X_{15} dla badanych okresów, gdyż charakteryzują się małym współczynnikiem zmienności ($V < 10\%$) – mogą być uznane za stałe.

Kolejnym etapem związanym z doбором zmiennych diagnozujących jest ocena wartości informacyjnych tych zmiennych. Zastosowano metodę obróconej macierzy korelacji. W tym celu została stworzona macierz korelacji R, zawierająca współczynniki korelacji liniowej Pearsona między poszczególnymi zmiennymi, a także macierz do niej odwrotna R^{-1} . Przy ustalonym poziomie wartości krytycznej współczynnika korelacji $r^* = 10$ otrzymano diagonalne elementy macierzy, których wartość bezwzględna jest większa od r^* .

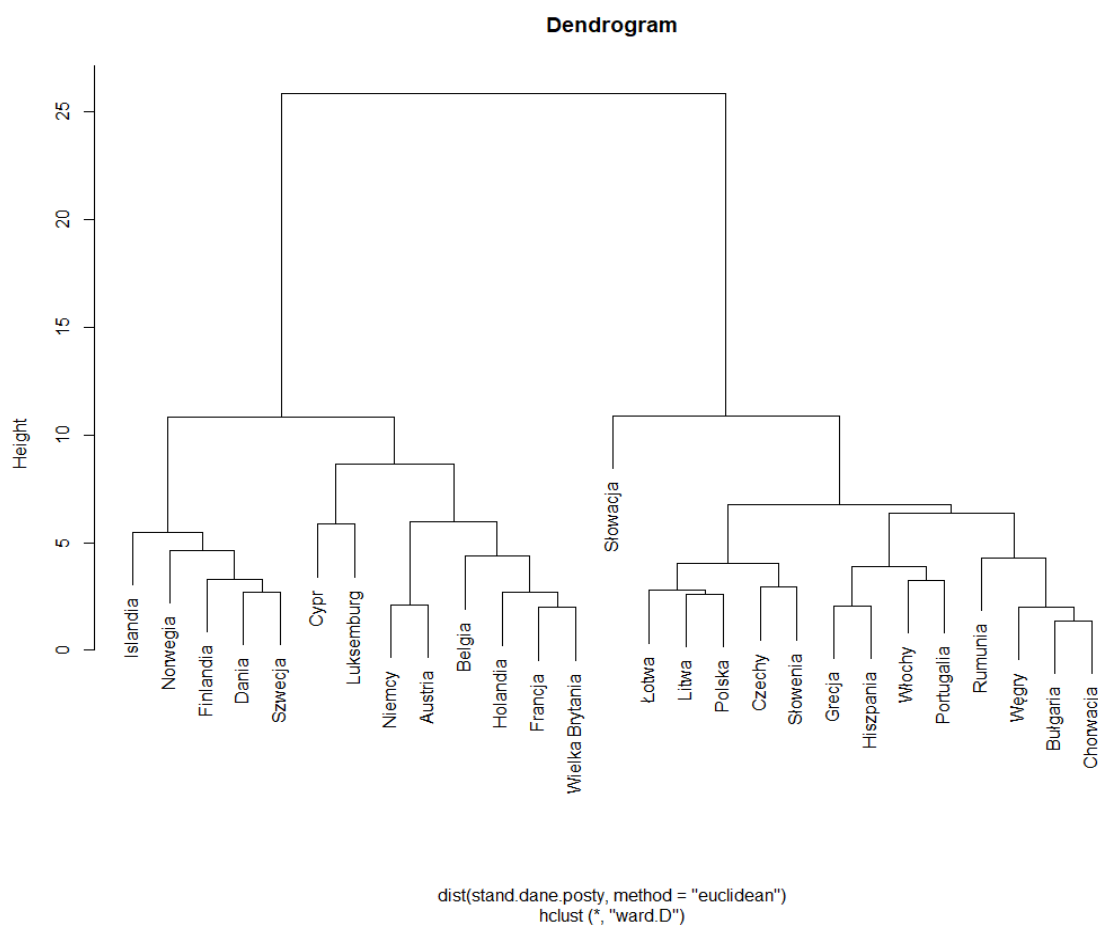
Metoda ta wykazała, że dla roku 2013 należy odrzucić zmienne X_7 , X_8 , X_9 , a dla roku 2019 zmienne: X_7 , X_9 , X_{10} , X_{14} , X_{19} .

Ostatecznie przyjęto dla 2013 roku 15 zmiennych diagnostycznych, a dla 2019 roku 12 zmiennych diagnostycznych. Zmienne będą traktowane w sposób równoważny – będą im przypisywane jednakowe wagi.

W oparciu o uzyskaną w badaniach macierz odległości przeprowadzono grupowanie badanych państw ze względu na osiągnięty poziom posiadanego zasobu w latach 2013 i 2019, stosując metodę Warda z grupy metod aglomeracyjnych. Poniżej przedstawiono dendrogramy dla badanych okresów, stanowiące podstawę do pogrupowania krajów ze względu na podobieństwo.

3.1. Wyniki badań dla 2013 roku

W wyniku przeprowadzonych analiz uzyskano dendrogram (rysunek 2).

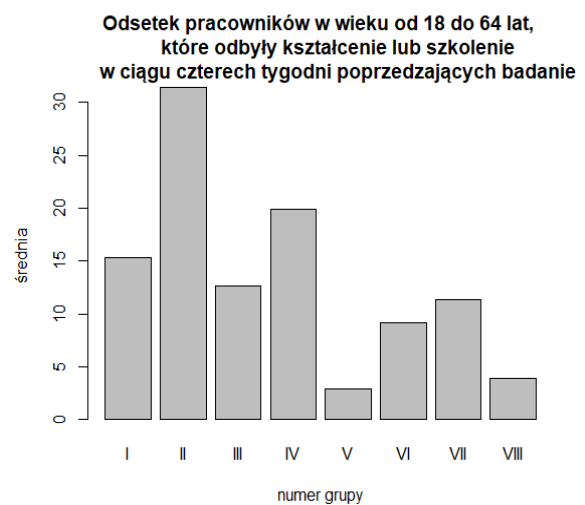
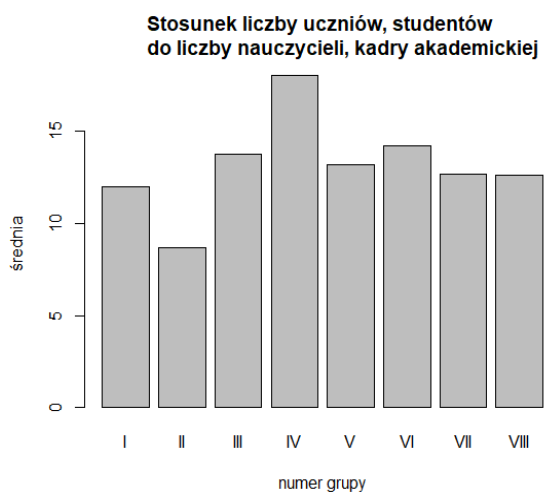
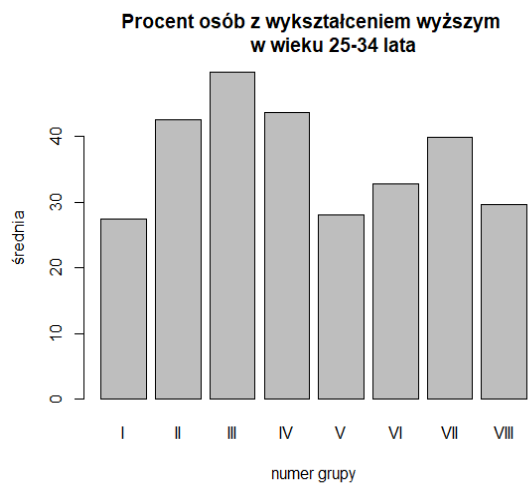
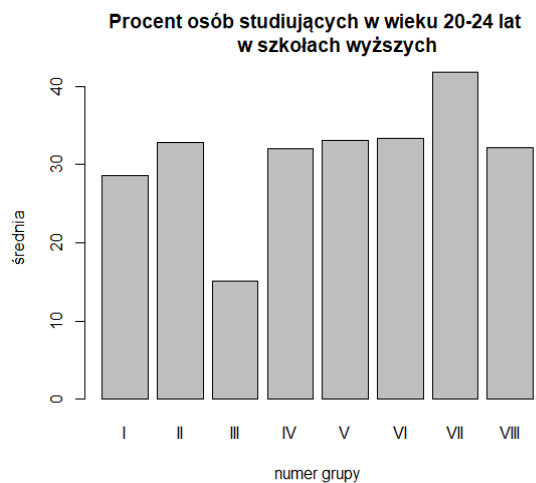
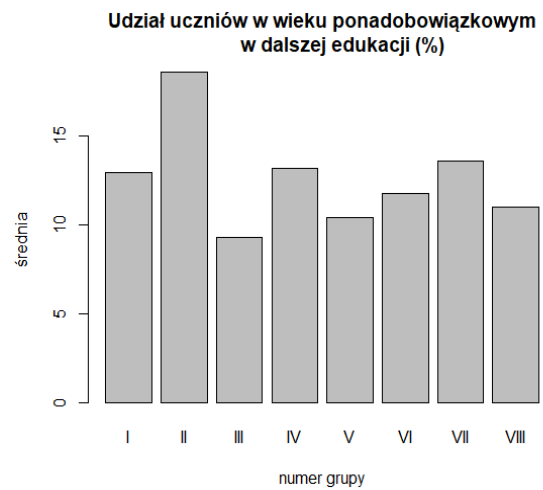
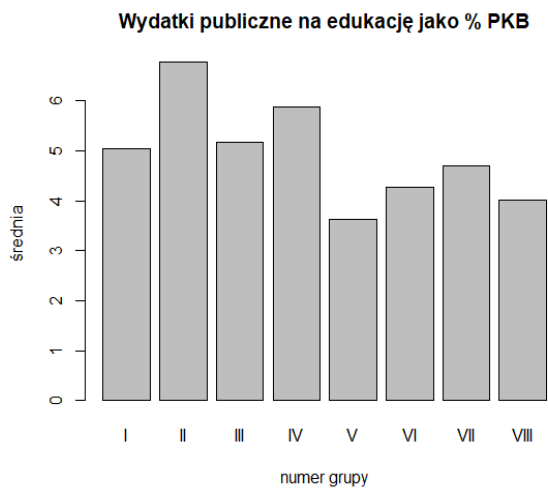


Rysunek 2. Dendrogram – kapitał ludzki w 2013 roku.
Źródło: opracowanie własne.

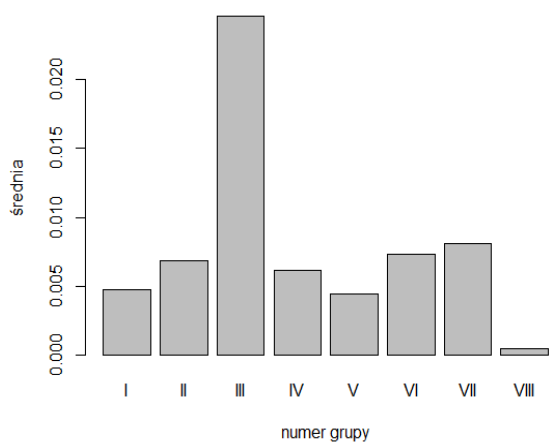
Na podstawie przeprowadzonej analizy w roku 2013 badane kraje europejskie można podzielić na grupy państw podobnych do siebie pod względem badanego kapitału ludzkiego:

- Grupa I = {Niemcy, Austria}
- Grupa II = {Islandia, Norwegia, Finlandia, Dania, Szwecja}
- Grupa III = {Cypr, Luksemburg}
- Grupa IV = {Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania}
- Grupa V = {Bułgaria, Chorwacja, Węgry, Rumunia}
- Grupa VI = {Grecja, Portugalia, Włochy, Hiszpania}
- Grupa VII = {Czechy, Polska, Słowenia, Łotwa, Litwa}
- Grupa VIII = {Słowacja}

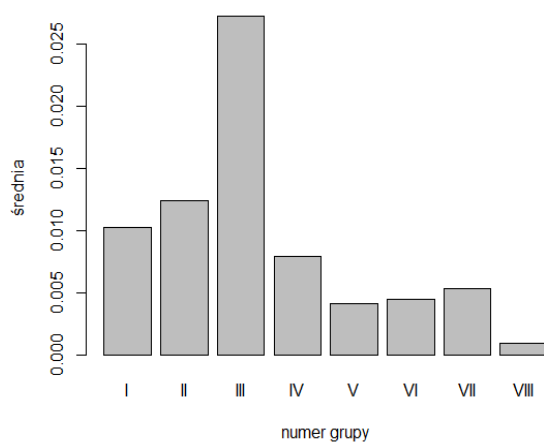
Poniżej przedstawiono średnie badanych cech dla poszczególnych grup.



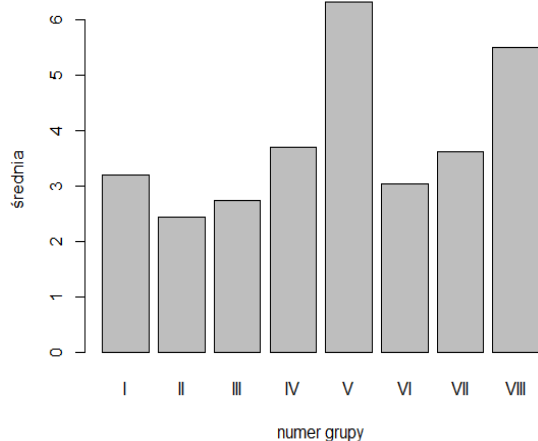
Udział emigrantów w liczbie mieszkańców



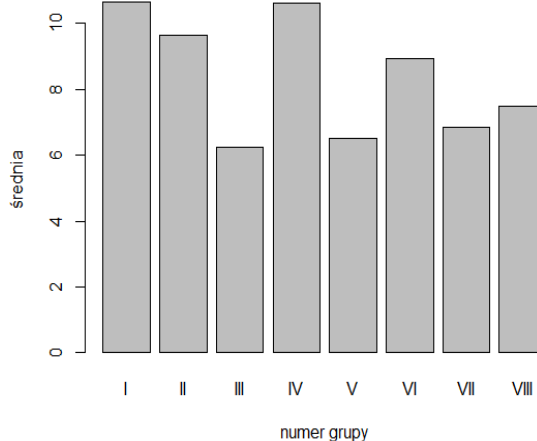
Udział imigrantów w liczbie mieszkańców



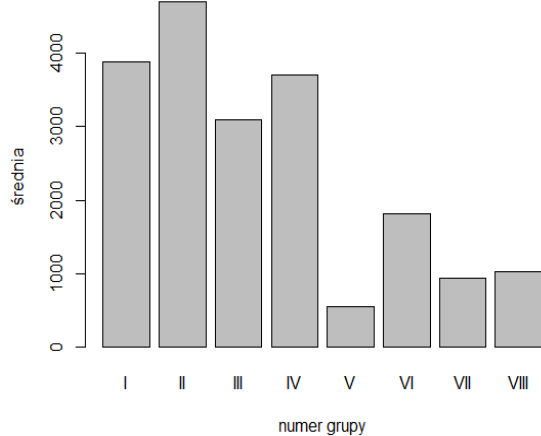
Śmiertelność noworodków
(na 1 000 żywych urodzeń)



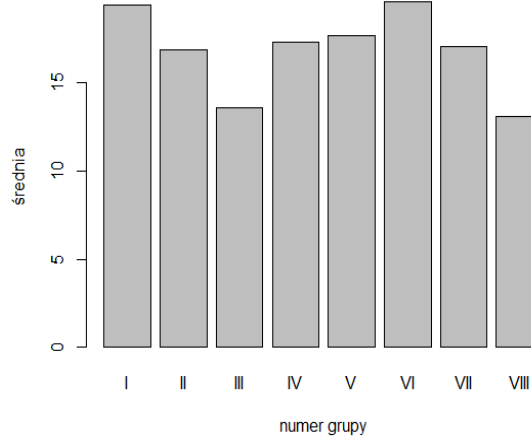
Wydatki na opiekę zdrowotną jako % PKB

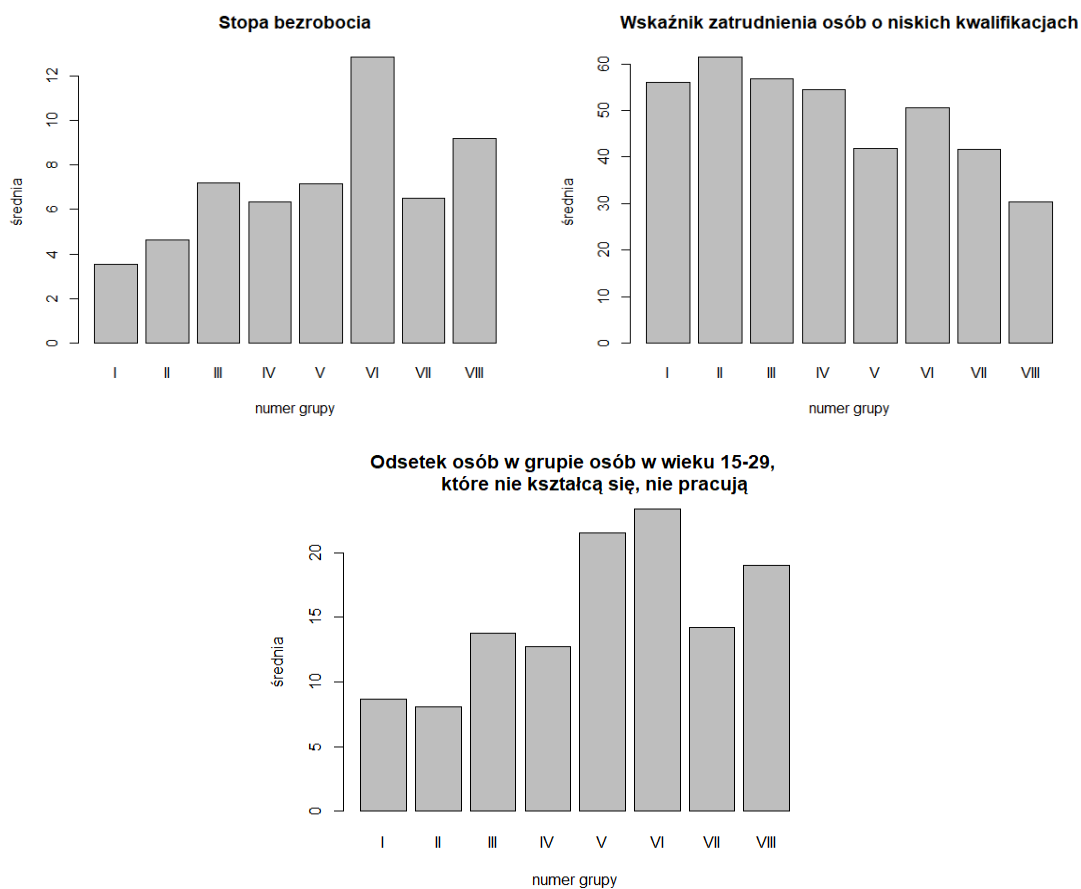


Wydatki na opiekę zdrowotną
w przeliczeniu na mieszkańca



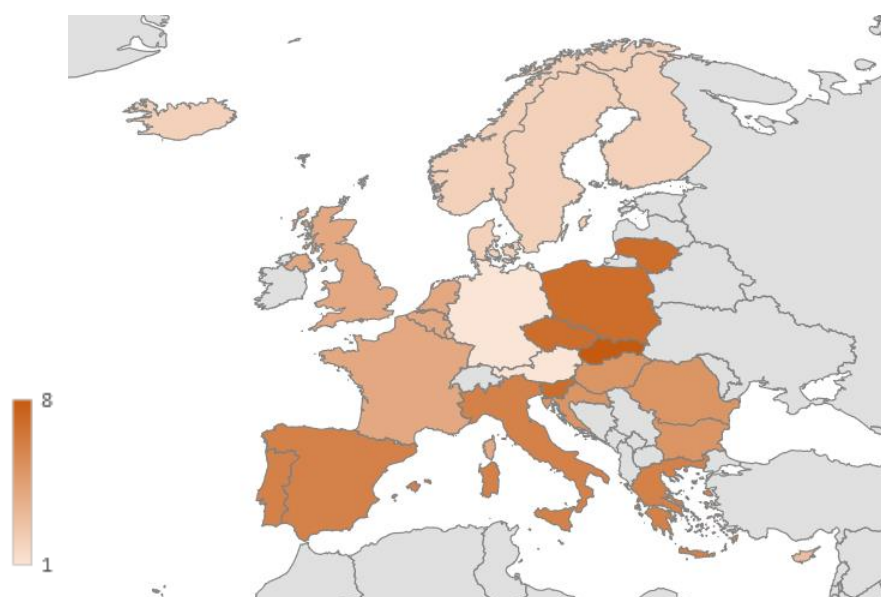
Odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej
W populacji





Rysunek 3. Średnie badanych cech w wyznaczonych grupach w 2013 roku.
Źródło: opracowanie własne.

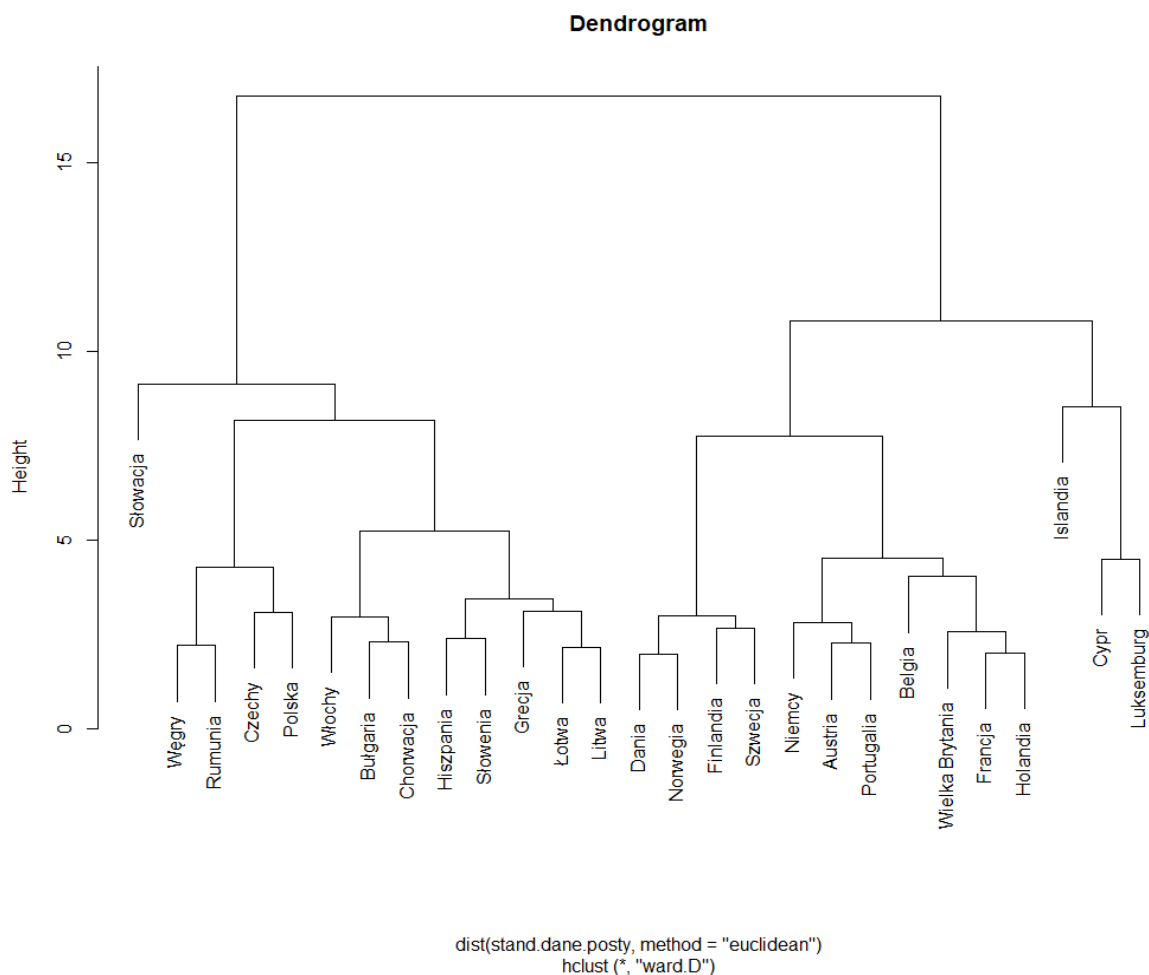
Rysunek 4 przedstawia podobieństwo badanych krajów pod względem kapitału ludzkiego w układzie geograficznym.



Rysunek 4. Układ geograficzny – przynależność do grup w 2013 roku.
Źródło: opracowanie własne.

3.2. Wyniki badań dla 2019 roku

Przeprowadzono analogiczną analizę kapitału ludzkiego w 2019 roku. Rysunek 5 przedstawia dendrogram.



Rysunek 5. Dendrogram – kapitał ludzki w 2019 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonej analizy w roku 2019 badane kraje europejskie można podzielić na grupy państw podobnych do siebie pod względem badanego zasobu ludzkiego:

Grupa I = {Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Niemcy, Austria, Portugalia}

Grupa II = {Dania, Norwegia, Finlandia, Szwecja}

Grupa III = {Cypr, Luksemburg}

Grupa IV = {Islandia}

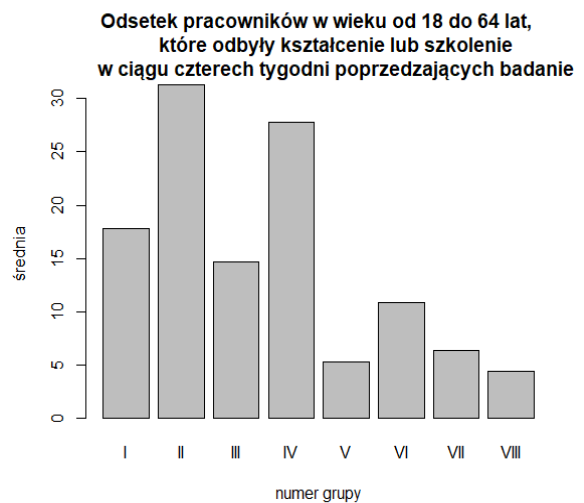
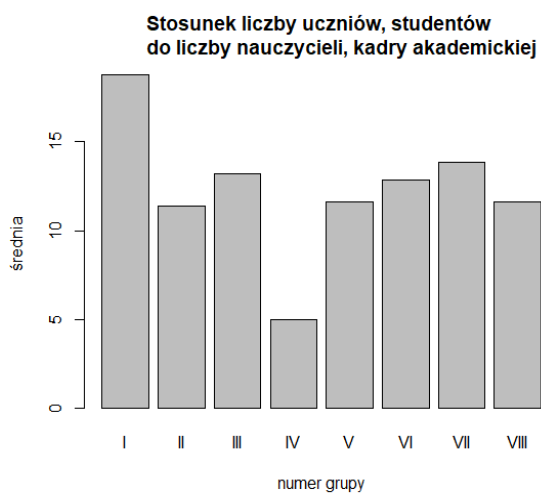
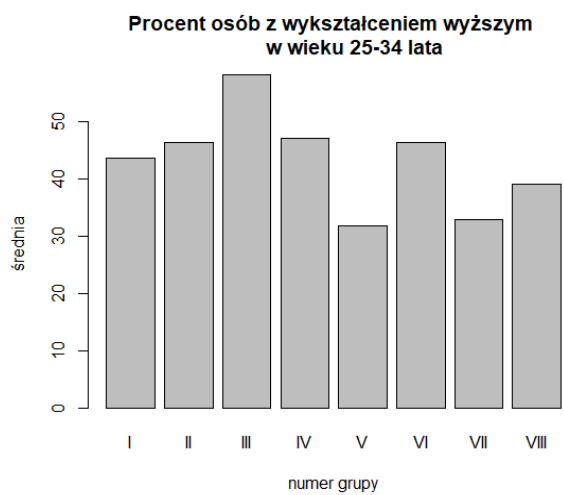
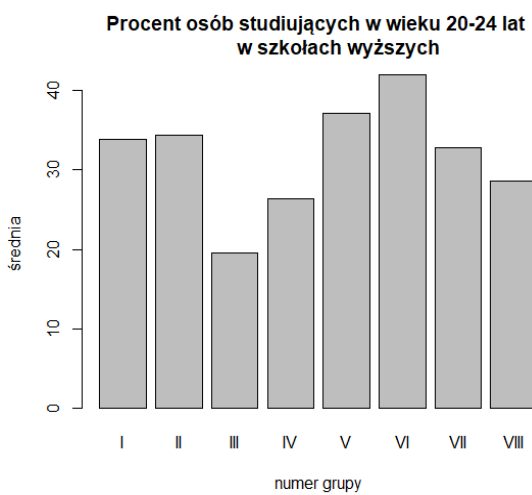
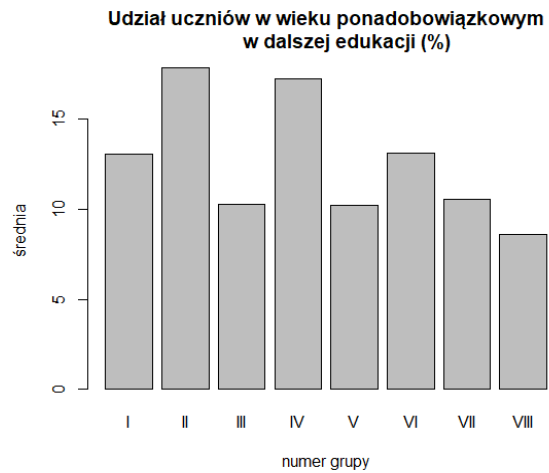
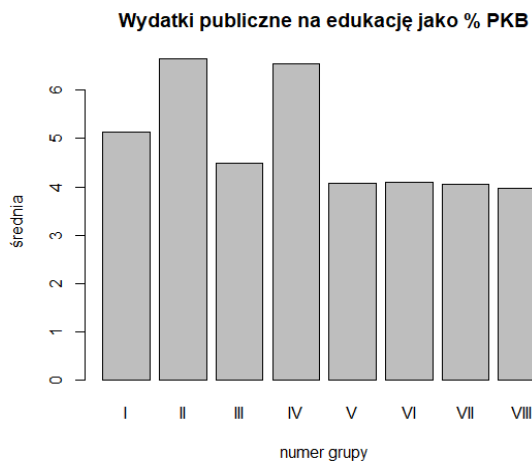
Grupa V = {Bułgaria, Chorwacja, Włochy}

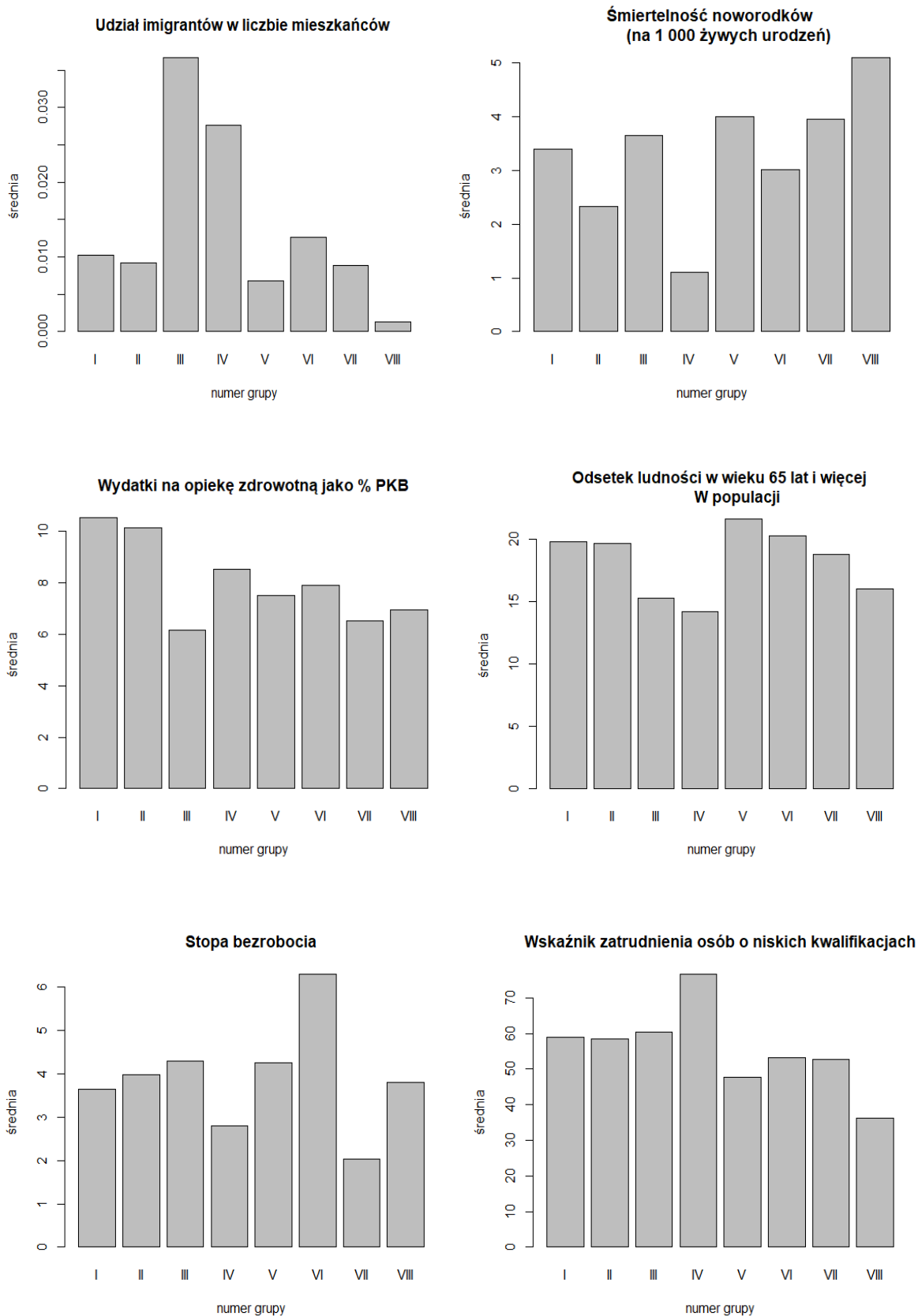
Grupa VI = {Grecja, Łotwa, Litwa, Hiszpania, Słowenia}

Grupa VII = {Czechy, Polska, Węgry, Rumunia}

Grupa VIII = {Słowacja}

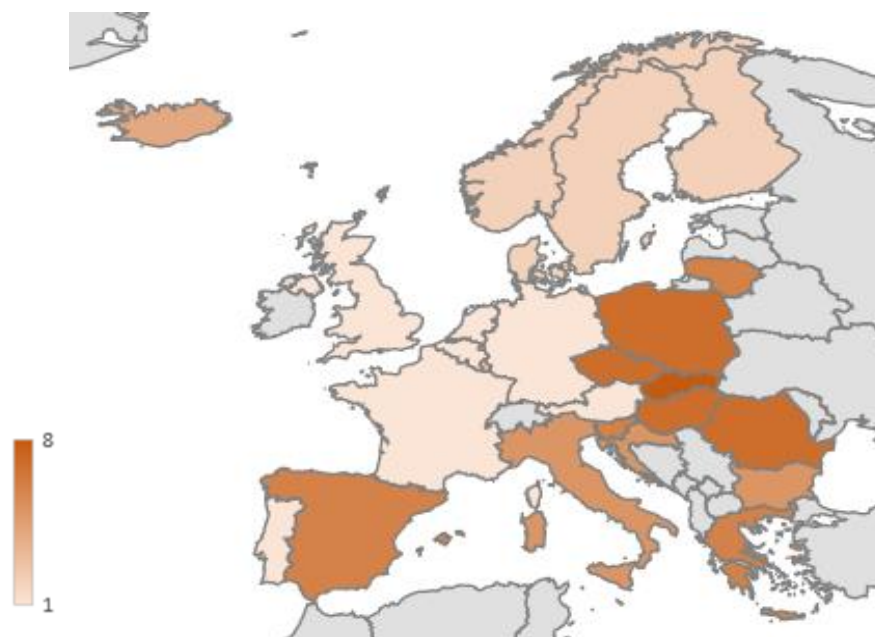
Poniżej przedstawiono wykresy średnich badanych cech dla poszczególnych grup.





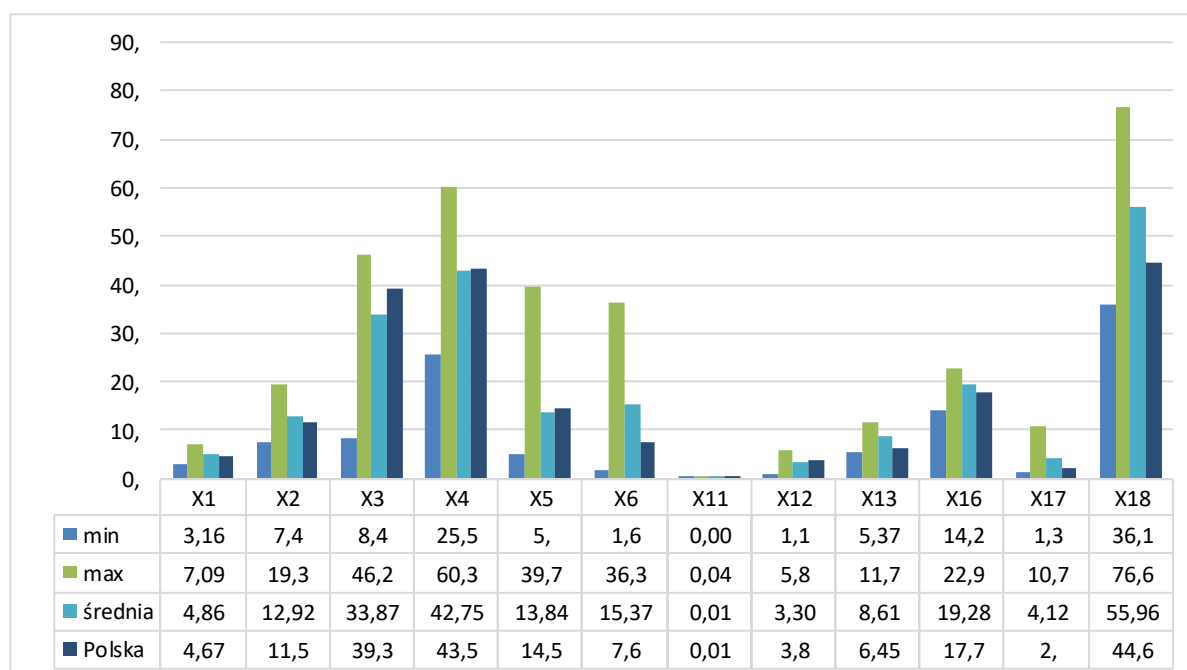
Rysunek 6. Średnie badanych cech w grupach w 2019 roku.
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 7 przedstawia podobieństwo badanych krajów pod względem kapitału ludzkiego w układzie geograficznym.



Rysunek 7. Układ geograficzny – przynależność do grup w 2019 roku.
Źródło: opracowanie własne.

Aby uzyskać aktualny obraz Polski pod względem kapitału ludzkiego na tle innych krajów europejskich, przeprowadzono porównanie uzyskanych wartości badanych cech przez Polskę w roku 2019 do wartości najmniejszych, wartości największych i wartości średnich, uzyskiwanych przez objęte badaniem kraje europejskie. Wyniki przedstawia rysunek 8.



Rysunek 8. Zmienne diagnostyczne – porównanie dla 2019 roku.
Źródło: opracowanie własne.

Dopełnieniem badania było utworzenie rankingów dla poszczególnych cech badanych państw z wyszczególnieniem pozycji Polski (tabela 3).

Tabela 3

Pozycja Polski w rankingu krajów europejskich ze względu na badane cechy w latach 2013 i 2019

Zmienna	X1	X2	X3	X4	X5*	X6	X11*	X12*	X13	X16	X17*	X18*
2013	14	8	3	10	23	19	11	23	22	23	15	5
2019	13	20	8	15	20	8	7	21	24	21	2	3

* ranking od najmniejszej do największej wartości zmiennej

Źródło: opracowanie własne.

3. Wnioski badawcze

Na podstawie uzyskanych wyników można wysunąć kilka stwierdzeń. Polska w 2013 roku znalazła się w grupie, która charakteryzuje się na tle innych grup najwyższym odsetkiem osób studiujących w wieku 20-24 lata, niskimi wydatkami na opiekę zdrowotną zarówno w przeliczeniu na mieszkańca, jako i % PKB. Pozostałe wskaźniki były na średnim poziomie w porównaniu do innych grup.

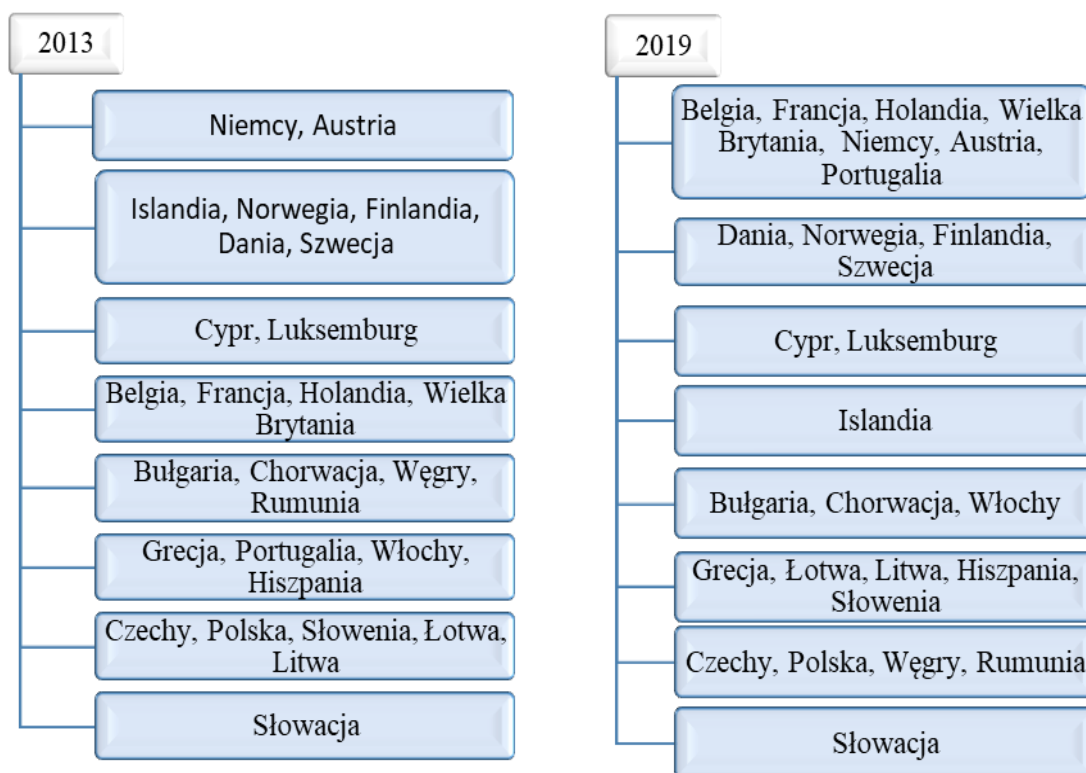
Polska w 2019 roku znalazła się w grupie, która w porównaniu z innymi grupami badanych państw europejskich cechuje się niskimi wydatkami na edukację i wysoką liczbą uczniów w stosunku do liczby nauczycieli. Odsetek osób z wyższym wykształceniem i tych, które się kształcą, szkołą jest niski. Na poziomie średnim jest natomiast odsetek osób studiujących w wieku 20-24 lata i uczących się w wieku ponadobowiązkowym. Państwa w tej grupie mają niskie wydatki na służbę zdrowia i w porównaniu z państwami w innych grupach cechuje je wysoka śmiertelność noworodków. Stopa bezrobocia jest mała, a wskaźnik zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach jest na średnim poziomie. W państwach z tej grupy odsetek osób w wieku powyżej 65 lat jest na średnim poziomie, a udział imigrantów w populacjach tych krajów dość niski.

Zmianie na przestrzeni lat 2013-2019 uległo podobieństwo państw pod względem badanego kapitału. O ile w roku 2013 państwa europejskie były zróżnicowane pod względem takich cech, jak: udział emigrantów wyjeżdżających z kraju w liczbie mieszkańców, wydatki na opiekę zdrowotną w przeliczeniu na mieszkańca (w euro), odsetek osób w grupie osób w wieku 15-29 lat, które nie kształcą się, nie pracują, a także odsetek gospodarstw domowych, które mają w domu dostęp do Internetu, to zróżnicowania tego nie było w 2019 roku i te cechy nie kwalifikowały się do analiz. Pod względem tych cech kraje europejskie stały się do siebie podobne, więc analizy były zbędne. Pozostałe cechy różnicowały kraje europejskie. Należy zauważyć, że duża część państw pozostaje w podobnych grupach, co świadczy o tym, że badane cechy pozostają na tym samym poziomie lub w podobnym tempie i tym samym kierunku ulegają zmianom w tych krajach. Pojawiają się wyjątki, które stanowią takie kraje, jak:

- Bułgaria z grupy krajów Węgry, Chorwacja, Rumunia przeszła do grupy państw Chorwacja i Włochy;
- Rumunia z grupy krajów Węgry, Chorwacja, Bułgaria przeszła do grupy państw Czechy, Polska Węgry;
- Portugalia z grupy Grecja, Portugalia, Włochy, Hiszpania przeszła do grupy Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Niemcy, Austria;

- Islandia odłączyła się od takich państw jak Norwegia, Finlandia, Dania, Szwecja, tworząc samodzielną grupę;
- Niemcy i Austria połączyły się z grupą Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania.

Zestawienie grup w latach 2013 i 2019 przedstawia rysunek 9.



Rysunek 9. Klasyfikacja państw pod względem kapitału ludzkiego w latach 2013 i 2019.
Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 8 przedstawiono analizowane cechy i ich wartości dla Polski, średnią wartość oraz minimalną i maksymalną w 2019 roku dla krajów europejskich. Wartości badanych wskaźników Polski w stosunku do średniej, maksymalnej i minimalnej wartości analizowanych krajów są następujące:

- powyżej średniej jest procent osób studiujących w wieku 20-24 lat w szkołach wyższych w systemie edukacyjnym danego kraju, jak również procent osób z wykształceniem wyższym w wieku 25-34 lata. Nieznacznie wyższy niż średnia europejska jest stosunek liczby uczniów, studentów do liczby nauczycieli, kadry akademickiej i śmiertelność noworodków;
- na poziomie średniej europejskiej utrzymują się wydatki publiczne na edukację jako procent PKB;
- poniżej średniej europejskiej jest procentowy udział uczniów w wieku ponadobowiązkowym w dalszej edukacji, odsetek pracowników w wieku od 18 do 64 lat, którzy odbyli kształcenie lub szkolenie w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie i wydatki na opiekę zdrowotną mierzone % PKB. Poniżej średniej jest również odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej, stopa bezrobocia i wskaźnik zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach.

Żaden z badanych wskaźników nie przyjmuje wartości minimalnej i maksymalnej, co świadczy o tym, że Polska rozwija zasób kapitału ludzkiego w porównywalnym tempie i w taki sposób jak pozostałe kraje europejskie. Analizując szczegółowo pozycję Polski w rankingu dla roku 2019 pod względem badanych czynników, można zauważyć, że jedną z niższych w Europie była stopa bezrobocia, podobnie jak wskaźnik zatrudniania osób o niskich kwalifikacjach. Najslabiej z kolei wypadają wydatki na opiekę zdrowotną jako % PKB – są one jedne z najniższych, a także wysoka śmiertelność noworodków.

Porównując lata 2019 i 2013, zauważa się, że Polska awansowała na wyższe miejsca w rankingu niektórych cech (tabela 3). Dotyczy to w szczególności zwiększenia liczby pracowników w wieku od 18 do 64 lat, które odbyły kształcenie lub szkolenie w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie, spadku zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach oraz obniżenia stopy bezrobocia. W porównaniu do innych krajów europejskich pogorszyła się sytuacja Polski odnośnie do edukacji, w szczególności w kwestii udziału uczniów w wieku ponadobowiązkowym w dalszej edukacji. W roku 2013 takie osoby stanowiły 14,5% populacji, a w 2019 roku już tylko 11,5%. Nastąpił też spadek pozycji Polski w rankingu badanych krajów pod względem osób studiujących w wieku 20-24 lata – w 2013 roku było to 43,9%, a w 2019 roku 39,3%. Pomimo tych dwóch spadków można uznać, że Polska sprostała konkurencji wynikającej z procesów globalizacji i informatyzacji zachodzących we współczesnej gospodarce.

Przeprowadzone analizy ograniczono do zmiennych, które były dostępne dla badanego okresu i uwzględniały jak największą liczbę krajów europejskich. Należy zauważyć, że w badaniach odnoszących się do roku 2013 wzięto pod uwagę wydatki na opiekę zdrowotną w przeliczeniu na mieszkańca w euro, nie uwzględniając efektu kursu walutowego. Być może należałoby przeprowadzić dodatkowe badania uwzględniające ten efekt. Badania można także rozszerzyć poprzez stworzenie miernika syntetycznego kapitału ludzkiego. Tego rodzaju ocena pozwoliłaby uzyskać pełniejszy obraz badanego kapitału, a także otrzymać bardziej precyzyjną ocenę krajów europejskich i porównanie Polski ze względu na badany kapitał.

Podsumowanie

Przeprowadzona w opracowaniu analiza kapitału ludzkiego krajów europejskich wskazuje dysproporcje między poszczególnymi państwami pod względem badanych cech, co udowodniła analiza ich w grupach. Aby je zniwelować, konieczne jest wypracowanie większej wewnętrznej spójności, która spowoduje zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności UE w świecie oraz stworzenie zaawansowanej gospodarki opartej na wiedzy. Powstałe podziały krajów na grupy potwierdzają, że podobieństwo państw nadal wynika z historii, położenia geograficznego, poziomu rozwoju gospodarczego oraz prowadzonej polityki.

Z powyższych badań można wyciągnąć wnioski, że konieczne są działania w sferze edukacji, nauki i wysokich technologii, jak również na rynku pracy, aby zmniejszyć dystans i podnieść jakość kapitału ludzkiego w Polsce. Państwo inwestuje w kapitał ludzki m.in. poprzez zmiany w polityce w zakresie szkolnictwa wyższego. Dokument *Polityka naukowa w Polsce*, przyjęty przez Radę Ministrów w 2022 roku zakłada m.in. optymalne wykorzystanie potencjału polskiej nauki i szkolnictwa wyższego przez stałe podnoszenie jakości kształcenia oraz prowadzenia badań naukowych; zwiększenie atrakcyjności kariery

w systemie szkolnictwa wyższego i nauki; transfer wiedzy i technologii pomiędzy nauką a przemysłem i dążenie do niezależności technologicznej przez tworzenie polskiego „know-how”; wspieranie mobilności środowiska akademickiego; kreowanie i utrwalanie pozytywnego wizerunku polskiej nauki w świecie i wzmocnienie jej międzynarodowego oddziaływania (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2022, s. 4).

Ważne jest również, aby podjąć działania zapewniające szeroki dostęp do studiów, ułatwiających karierę zawodową absolwentom uczelni oraz doprowadzenie do poprawy sytuacji materialnej pracowników szkolnictwa wyższego. Istotna dla gospodarki Polski jest potrzeba większego wykorzystania wyników prac badawczych przez podmioty gospodarcze i zwiększenie transferu nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Dążenie państwa do wzmocnienia potencjału badawczego jednostek naukowych poprzez np. inny sposób zarządzania nauką czy zmianę sposobu finansowania badań naukowych może przynieść znaczącą poprawę sytuacji Polski na tle innych krajów europejskich.

Znaczenie kapitału ludzkiego i jego rozwoju w Polsce jest uwzględniane w polityce państwa przez tworzenie strategii rozwoju kapitału ludzkiego, a także monitorowanie i ewaluowanie zaplanowanych oraz wykonywanych działań. Aktualna *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2030* została uchwalona w 2020 roku i zakłada „uczynienie z Polski bardziej atrakcyjnego miejsca do życia, rozwijania wiedzy i podejmowania pracy, a w konsekwencji lokowania inwestycji oraz tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy” (Ministerstwo Rozwoju Pracy i Technologii, 2020, s. 4). Wyzwania, jakie stoją przed Polską, ujęte w tym dokumencie, to m.in.:

poprawa jakości i efektywności edukacji formalnej i pozaformalnej, usprawnienie systemu opieki zdrowotnej, polepszenie sytuacji demograficznej w kierunku zwiększenia dzietności, a jednocześnie zmiany systemu funkcjonowania państwa wynikające z procesu starzenia się społeczeństwa, jak również działania na rzecz przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu (Ibidem, s. 4).

Bibliografia

- Azariadis, C., Drazen, A. (1990). *Threshold Externalities in Economic Development*. *The Quarterly Journal of Economics*, 105, 501-526.
- Becker, G.S. (1963). Investment in human capital: a theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*, LXX(5/2), 9-49.
- Becker, G.S., Murphy, K.M., Tamura, R. (1990). Human capital, fertility, and economic growth. *Journal of Political Economy*, 98(5/2), 12-37.
- Ben-Porath, Y. (1967). The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings. *Journal of Political Economy*, 75, 352-365.
- Domański, S.R. (1993). *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Firszt, D., Jabłoński, Ł. (2022). *Kapitał ludzki i innowacje a zmniejszanie luki rozwojowej między krajami*. Warszawa: CeDeWu.
- Grabiński, T., Wydymus, S., Zeliaś, A. (1989). *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Hendricks, L. (2002). How Important Is Human Capital for Development? Evidence from Immigrant Earnings. *American Economic Review*, 92, 198-219.
- Herbst, M. (2007). *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*. Warszawa: SCHOLAR.
- Jones, C.I. (2003). Human capital, ideas, and economic growth. In: L. Paganetto, E.S. Phelps (eds.), *Finance, research, education and growth* (pp. 51-74). London: Palgrave Macmillan.
- Koźuch, B. (2001). *Inwestowanie w kapitał ludzki a rozwój gospodarki*. Warszawa: Agencja Interart-Tal.
- Laitner, J. (1993). Long-Run Growth and Human Capital. *Canadian Journal of Economics*, 26, 796-814.
- Lucas, R.E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Mankiw, N.G, Romer, D., Weil, D.N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.
- Manuelli, R., Seshadri, A. (2014). Human Capital and the Wealth of Nations. *American Economic Review*, 104(9), 2736-2762.
- Mincer, J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *Journal of Political Economy*, 66, 281-302.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2022). *Polityka naukowa państwa*. Pobrane z: gov.pl/web/edukacja-i-nauka/polityka-naukowa-panstwa-przyjeta-przez-rade-ministrow.
- Ministerstwo Rozwoju Pracy i Technologii. (2020). *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2030*. Załącznik do uchwały nr 184/2020 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 r. Warszawa.
- Nelson, R., Phelps, E. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *The American Economic Review*, 56, 69-75.
- Panek, T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: SGH.
- Rebelo, S. (1991). Long Run Policy Analysis and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, 99, 500-521.
- Roszkowska, S. (2013). *Kapitał ludzki a wzrost gospodarczy w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Schultz, T.W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 51, 1-17.
- Smith, A. (2022). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (t. 1). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stanisz, A. (2007). *Analizy wielowymiarowe*. Kraków: StatSoft Polska.
- Uzawa, H. (1965). Optimum Technical Change in a Aggregative Model of Economic Growth. *International Economic Review*, 6, 18-31.
- Weisbrod, B.A. (1962). Education and Investment in Human Capital. *Journal of Political Economy*, 70, 106-116.

Jerzy KORNAŚ

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0001-5196-6444

PAŃSTWO DEMOKRACJI LUDOWEJ W ŚWIETLE KONSTYTUCJI POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Streszczenie

Artykuł podejmuje krytyczną próbę rekonstrukcji ustroju konstytucyjnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, poddając analizie uchwaloną w dniu 22 lipca 1952 roku Konstytucję PRL. Była ona, jak dotychczas, jedyną konstytucją obowiązującą w Polsce przez ponad 37 lat, która sankcjonowała prawnie ustrój państwa określanego demokracją ludową. Artykuł zawiera nie tylko omówienie najważniejszych przepisów tej konstytucji, dotyczących ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, ale wskazuje również na polityczno-historyczne źródła jej uchwalenia i ewolucyjne zmiany nowelizacyjne, które doprowadziły do tego, że stała się ona w ostatniej fazie obowiązywania konstytucją państwa liberalno-demokratycznego.

Słowa kluczowe: państwo ludowe, demokracja, konstytucja, państwo ludowe, ustrój polityczny, społeczno-gospodarczy.

A PEOPLE'S DEMOCRACY STATE IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND

Summary

The article attempts to reconstruct the constitutional system of People's Republic of Poland which was introduced on July 22, 1952 with the passing of Constitution of People's Republic of Poland. As of today it is the only constitution which lasted in Poland for over 37 years as it sanctioned the system called "people's democracy". The article discusses not only the most important regulations of this act, covering the political and socio-economic organisation of the state, but also points out to their political and historical roots as well as the evolution of amendments to the act, which eventually transformed it to the constitution of the newly formed state of liberal democracy.

Key words: state, people's democracy, property, political system, socio-economic system.

Wprowadzenie

Ustrój polityczny i konstytucyjny Polski kształtował się po II wojnie światowej pod wpływem wielu niekorzystnych warunków wewnętrznych i międzynarodowych. Wysokie straty poniesione w majątku narodowym, wyniszczenie biologiczne społeczeństwa (szczególnie inteligencji) w okresie wojny¹, przesunięcie terytorialne państwa, rozdarcie

¹ Zob. „Bilans strat i szkód wojennych Polski pod okupacją niemiecką i sowiecką w latach 1939-1945”, J. Sałkowski, 1992, w: P. Wójcik (red.), *Elity władzy w Polsce a struktura społeczna w latach 1944-1956 (cz. 1. Nieudana polska droga do socjalizmu 1944-1948)*, Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, s. 5-58. Por. *Społeczno-ekonomiczne skutki transformacji ustrojowej w Polsce*, J. Głowczyk, 2002, Warszawa: Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie, s. 18-21.

polityczne narodu, zacofanie techniczno-kulturowe², jak również nowy układ sił międzynarodowych w Europie, który Polska nie tworzyła jako równorzędny podmiot, nie sprzyjały demokratycznym rozstrzygnięciom politycznym w latach następnych. Program obozu lewicy komunistycznej zawarty w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z dnia 22 lipca 1944 roku postulował wdrożenie ludowo-demokratycznych reform społeczno-gospodarczych, polegających na likwidacji wielkiego kapitału i ziemiaństwa, zwłaszcza poprzez reformę rolną i nacjonalizację przemysłu³. Ustalenia jałtańskie oraz nacisk polityków państw alianckich (Komisja Dobrych Usług), doprowadziły w konsekwencji do porozumienia politycznego między lewicą komunistyczną a ludowo-demokratycznym odłamek obozu londyńskiego, osiągniętego w dniu 28 czerwca 1945 roku na konferencji w Moskwie. Porozumienie to otwierało dopiero walkę o władzę i oblicze społeczno-ustrojowe odbudowującego się po wojnie państwa polskiego. Osiągnięty w Moskwie kompromis polityczny zakładał istnienie legalnego pluralizmu politycznego oraz organizacyjnego z ograniczeniem go do reaktywowania partii demokratycznych (neutralnych lub proradzieckich i zdolnych do współpracy z lewicą komunistyczną), uzgadnianie decyzji w ramach koalicji na zasadzie wspólnego porozumienia oraz przeprowadzenie wyborów do Sejmu Ustawodawczego⁴. Do czasu uchwalenia nowej konstytucji podstawowym źródłem prawnym funkcjonowania państwa były założenia konstytucji marcowej z 1921 roku, a od stycznia 1947 roku również tzw. „Mała Konstytucja”.

Politycznym czynnikiem destabilizującym i pokazującym rozmiar konfliktu, ale niemieszczącym się formalnie w legalizujących się instytucjach oraz organizacjach ówczesnego państwa polskiego, było istnienie aktywnego podziemia zbrojnego. Niezależnie od intencji ustrojowych podziemia zbrojnego, w tym niemieckiego oraz ukraińskiego, działalność jego wpływała dysfunkcjonalnie przynajmniej do końca lat 40. na stabilizację stosunków politycznych państwie i uzasadniała z punktu widzenia władz stosowanie represyjnych metod sprawowania władzy.

Ustrój polityczny lat 1944-1948 miał przejściową strukturę, a o jego stopniu stabilizacji decydował głównie układ relacji między dwoma orientacjami politycznymi: Blokiem Stronnictw Demokratycznych (PPR, PPS, SL i SD) oraz legalną opozycją programową: Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL) i Stronnictwem Pracy (SP), walczących o przejęcie władzy państwowej. Po 1948 roku przyjmował on kształt systemu partyjnego, określanego współcześnie w literaturze politologicznej systemem partii hegemonicznej. Z kolei legalna opozycja miała swoich przedstawicieli nie tylko w ówczesnym delegacyjnym organie ustawodawczym: Krajowej Radzie Narodowej,

² Regres gospodarczy i cywilizacyjny Polski w stosunku do państw Europy Zachodniej nie zrodził się po II wojnie światowej, ale kształtował się przynajmniej od połowy XVII stulecia. Zob. *Co nam zostało z tych lat. Szkice i polemiki*, J.J. Wiatr, 1995, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 13. Por. „Czy Polska była spichlerzem Europy?”, J. Sowa, 2012, *Le Monde Diplomatique*, 5, s. 38.

³ Zob. „Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r.”, 1982, w: *Manifest PKWN i Deklaracja PPR*, Warszawa: Wydawnictwo „Książka Wiedza” (s. 7-18); „Programy przeobrażeń ustrojowych w Polsce komunistów i ugrupowań prokomunistycznych w latach 1941-1948”, M. Nadolski, 1992, w: P. Wójcik (red.), *Elity władzy w Polsce a struktura społeczna 1944-1956 (cz. 1, Nieudana polska droga do socjalizmu 1944-1948)*, Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, s. 151-174.

⁴ Zob. *Od Brześcia do „Polonii”*, K. Popiel, 1967, Londyn: Wydawnictwo Odnova, s. 90-93. Por. *Polska 1939-1945. Dzieje polityczne*, E. Duraczyński, 1999, Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona, s. 590-591; *Historia polityczna Polski 1944-1991*, L.A. Sowa, 2011, Kraków: Wydawnictwo Literackie, s. 51-52.

ale i w Tymczasowym Rządzie Jedności Narodowej. Stanowiło to kolejną *sui generis* osobliwość tego okresu, polegającą na tym, że linia podziałów politycznych nie przebiegała tylko w parlamencie, lecz też w rządzie. Legalna opozycja – ze względu na ograniczony pluralizm polityczny i zewnętrzne powiązania z emigracją polityczną oraz wewnętrzne ciśnienie podziemia politycznego – *nolens volens* spełniała funkcję alternatywy ustrojowej.

Przeprowadzenie reform społeczno-gospodarczych (od września 1944 roku reforma rolna, w styczniu 1946 roku nacjonalizacja przemysłu, upaństwowienie handlu w 1947 roku i wprowadzenie planowania nakazowo-rozdzielczego), oficjalne rozstrzygnięcie na korzyść Bloku Stronnictw Demokratycznych w czerwcu 1946 roku referendum ludowego i wyborów do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1947 roku⁵ oraz stopniowa pacyfikacja podziemia zbrojnego utorowały w następnych latach drogę do szybkich przekształceń struktur ustroju politycznego.

Obok formalnie legitymizującej w międzynarodowym sensie nową władzę, roli referendum i wyborów do Sejmu Ustawodawczego kształt ustroju politycznego Polski określiły ponadto następujące determinanty ekonomiczne i społeczno-polityczne:

- rolniczo-przemysłowy charakter polskiej gospodarki, pogłębiony zniszczeniami wojennymi (bezprecedensowymi w historii), sprzyjający racjonalnym dążeniom władzy do centralizacji skromnych wówczas środków oraz przeznaczenia ich najpierw na odbudowę zniszczeń wojennych, a następnie na gruntowne przekształcanie rolniczo-przemysłowej struktury społeczno-gospodarczej w przemysłowo-rolniczą (Karpiński, 2012, s. 34-65)⁶;
- model ustroju politycznego, akceptowany przez elitę kierującą partią oraz państwem, od połowy 1948 roku, bezkrytyczną wobec radzieckiego systemu władzy i zdolną do imitacji warunkach polskich stalinowskiej wersji socjalizmu państwowego (Ważniewski, 2014, s. 43-56);
- walka z podziemną opozycją systemową, która swą działalnością legitymizowała i uwiarygadniała w oczach nowych władz i znacznej części społeczeństwa zmęczonego wojną potrzebę rozbudowy organów bezpieczeństwa wśród instytucji nowego państwa i eskalacji represji jako sposobu doprowadzenia do stabilizacji nowo tworzonego ładu społeczno-politycznego, jak również gospodarczego;

⁵ Oficjalne wyniki referendum i wyborów do Sejmu Ustawodawczego w polskiej literaturze historycznej są kwestionowane. Emigracyjna i antykomunistyczna literatura na ogół eksponuje zastraszanie, represje, fałszowanie wyników głosowania jako główne czynniki sprawcze zwycięstwa lewicy komunistycznej. Por. *Nie paść na kolana. Szkice z opozycji lat czterdziestych*, M. Łatyński, 1987, Warszawa: Wydawnictwo Polonia; *Narodziny systemu władzy. Polska w latach 1943-1948*, K. Kersten, 1986, Paryż: Libella. Bardziej wyważoną narrację prezentuje praca *Polska w drugim tysiącleciu. Dzieje nowoczesnego narodu i państwa*, M. Kosman, 2007, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 253-255. Por. „Czy Polska była spichlerzem Europy?”, J. Sowa, 2012, *Le Monde Diplomatique*, 5, s. 91-95. Polska historiografia marksistowska nie jest w tej materii jednolita, chociaż ze względu na inne podejście metodologiczne i wcześniejszy dostęp do źródeł archiwalnych (ograniczony zresztą) kładzie nacisk na większą złożoność ówczesnych problemów oraz szersze uwarunkowania tworzonych wówczas faktów politycznych. Por. „Władysław Gomułka w okresie referendum i wyborów do Sejmu Ustawodawczego”, A. Werblan, 1987, *Dzieje Najnowsze*, 3, s. 51-110; „Spór o Polskę Ludową”, A. Czubiński, 1998, *Dziś. Przegląd Społeczny*, 5(92), s. 33-44; *Historia Polski XX wieku*, A. Czubiński, 2000, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, s. 265-268 i inne.

⁶ Por. *Społeczno-ekonomiczne skutki transformacji ustrojowej w Polsce*, J. Głowczyk, 2002, Warszawa: Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie, s. 21-35.

- poddańcza kultura polityczna najbiedniejszych i najliczniejszych warstw społecznych, wprowadzanych wówczas do aktywnej działalności zawodowej i politycznej, a wynikająca z zacofania kulturowego i braku doświadczeń demokratycznych w poprzednich okresach⁷;
- rozpad koalicji antyhitlerowskiej i narastające zagrożenie w geopolitycznym układzie stosunków międzynarodowych (początek tzw. zimnej wojny), sprzyjające mechanicznej integracji krajów demokracji ludowej, inicjowanej i przekształconej pod presją ZSRR w dominację wzorców i metod działania stalinizmu⁸.

Powyższe zjawiska występowały w latach 1944-1952, komplementarnie determinując faktyczne i prawne stosunki zachodzące pomiędzy poszczególnymi elementami ustroju politycznego¹⁰. Choć w latach 1945-1948 pozornie wydawało się, że o wyborze ustroju konstytucyjnego państwa zadecyduje wola powszechna Polaków, w rzeczywistości jednak wybór był bardzo ograniczony, czego ówczesne elity polityczne, zwłaszcza opozycyjne wobec lewicy komunistycznej, nie były w pełni świadome. Polska powojenna znalazła się w strefie konfliktu interesów dwóch odmiennych systemów politycznych i społeczno-gospodarczych, między którymi narastały po wojnie coraz większe sprzeczności, prowadzące w konsekwencji do tzw. zimnej wojny. W miarę narastania tych sprzeczności – wpływały one na sytuację wewnętrzną Polski – swobodny wybór ustroju państwa stawał się iluzoryczny dla obydwu stron ówczesnego konfliktu. Obóz prozachodni (Polskie Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Pracy i podziemie niepodległościowe) kalkulował, a raczej łudził się, że przy międzynarodowym poparciu Stanów Zjednoczonych Ameryki i Wielkiej Brytanii w wolnych wyborach zdobędzie władzę w Polsce. Nie przyjmowano początkowo do wiadomości tego, że problem ten został faktycznie już wcześniej przesądzony, a gra międzynarodowa o Polskę ze strony

⁷ Por. „Bilans 45-lecia PRL”, S. Kuziński, 1991, *Dziś. Przegląd Społeczny*, 3, s. 5-6.

⁸ Historyki i polityk A. Werblan wyodrębnił dwa zakresy pojęcia stalinizmu: węższy i szerszy. Pierwszy zdefiniował jako „ekscesywne formy rządów samowładnych, dyktatorskich, rozległe i arbitralne represje i bałwochwalstwo w propagandzie”, natomiast drugi wiązał przede wszystkim ze „skrajnie scentralizowanym nakazowym systemem gospodarczym, zespołem autorytarnych metod rządzenia i cechującymi się daleko posuniętymi ograniczeniami demokracji, monocentrycznym systemem politycznym, instrumentalnym traktowaniem prawa, wyróżnioną pozycją organów bezpieczeństwa” itp. Zob. *Stalinizm w Polsce*, A. Werblan, 2009, Warszawa: Towarzystwo Wydawnicze i Literackie Sp. z o.o., s. 11-29. Z kolei J.J. Wiatr traktuje stalinizm jako system polityczny, którego cechami były: „dyktatura wodza (sprawowana także w stosunku do partii i jej kadr kierowniczych), terror policyjny oraz zdławienie wszelkich form demokratycznej dyskusji tak w społeczeństwie jak i w partii”. „Stalinizm próba analizy socjologicznej”, J.J. Wiatr, 1990, *Dziś. Przegląd Społeczny*, 1, s. 27-44. Węższe rozumienie przez A. Werblana stalinizmu i definicja J. Wiadra odnoszą się do funkcjonalnej strony stalinowskiego systemu politycznego. Szersze pojęcie stalinizmu odnosi się z kolei do organizacyjno-instytucjonalnego kształtu ustroju, znacznie trwalszego czasowo niż w znaczeniu węższym. W Polsce stalinizm w funkcjonalnym znaczeniu występował w zasadzie w latach 1948-1956, a w drugim rozumieniu z pewnymi historycznymi modyfikacjami do 1989 roku.

¹⁰ Współczesne opracowania historyczne, akcentujące wyraźną dezaprobatę do tego systemu koncentrują się wyłącznie na podkreślaniu wpływu ZSRR i represji aparatu bezpieczeństwa na kształt systemu politycznego, nie dostrzegając innych uwarunkowań wewnętrznych. Traktują ten model jako obcy i narzucony oraz jednorodny w całym okresie 1948-1989. Stanowisko to, wysoce uproszczone, nie wyjaśnia tych faz rozwoju systemu politycznego po 1956 roku, kiedy czynniki te przestały wprost oddziaływać, a system zdolny był jeszcze samodzielnie funkcjonować przez ponad 30 lat. Bardziej zasadna wydaje się natomiast teza że, obecność radziecka w Polsce paraliżowała uzyskanie zewnętrznego poparcia przez obóz walczący z władzą komunistyczną, a proces legitymizacji władzy zaawansowany w latach 1944-1948 ukoronowany został przełomem październikowym. *Co nam zostało z tych lat. Szkice i polemiki*, J.J. Wiatr, 1995, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 22.

państw alianckich była formą przetargu i funkcją wzajemnych stosunków między nimi a ZSRR. Obóz prokomunistyczny był natomiast przekonany o potrzebie wprowadzenia nowego ustroju, mając w tym zakresie efektywne wsparcie Stalina i ZSRR (choć nie bezwarunkowe), lecz o kształcie nowego ustroju przesądzić miały ostatecznie programy polskiej lewicy, odwołujące się do interesów ludzi pracy najemnej oraz drobnej przedsiębiorczości indywidualnej (w PPS także średniej), a nie imitacja wzorców radzieckich. Taką wymowę miały ówczesne dyskusje teoretyczne o tzw. polskiej drodze do socjalizmu w łonie PPS i przynajmniej części PPR⁹.

Ostatecznie w walce politycznej o to, kto będzie kształtował w 2 poł. lat 40. polski ustrój polityczny przegrała cała ówczesna centroprawica i szeroko rozumiana lewica. Ustrój i system polityczny państwa, nazywany początkowo „demokracją ludową”, określony został przez ortodoksyjne grupy działaczy komunistycznych PPR i Stalina oraz tzw. jednolitofrontowców z innych organizacji prokomunistycznych¹⁰.

1. Prawno-polityczne przesłanki uchwalenia Konstytucji PRL

Wybory do Sejmu Ustawodawczego poprzedziło (propozycję zgłosiło kierownictwo Polskiego Stronnictwa Ludowego) powszechne referendum ludowe, przeprowadzone dnia 30 czerwca 1946 roku, w którym obywatele mieli odpowiedzieć na trzy pytania o randze ustrojowej:

- 1) Czy jesteś za zniesieniem senatu?
- 2) Czy chcesz utrwalenia w przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienia podstawowych gałęzi gospodarki krajowej z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej?
- 3) Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic państwa polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej? (Buszko, 1979, s. 520).

W świetle oficjalnie ogłoszonego w dniu 12 lipca 1946 roku komunikatu, w referendum uczestniczyło ponad 85,3% uprawnionych do głosowania. Na pierwsze pytanie pozytywnie odpowiedziało 68,2% głosujących, na drugie – 77,1%, a na trzecie – 91,4%.

Wybory do Sejmu Ustawodawczego odbyły się dnia 19 stycznia 1947 roku. Według oficjalnych danych, zdecydowane zwycięstwo odniósł Blok Stronnictw Demokratycznych, w skład którego wchodziły: Polska Partia Robotnicza (PPR), Polska Partia Socjalistyczna (PPS), Stronnictwo Ludowe (SL), Stronnictwo Demokratyczne (SD) i Stronnictwo Pracy (SP), zdobywając 80,1% głosów¹¹. Pozostałe partie biorące udział w wyborach: Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Stronnictwo Pracy (SP) i PSL „Nowe Wyzwolenie” zdobyły odpowiednio 10,3%, 4,7% i 3,5% głosów (Rybicki, 1990, s. 269). Ostatecznie w Sejmie na 444 mandaty Blok Demokratyczny uzyskał 394 mandaty, PSL – 28, SP – 12, PSL „Nowe Wyzwolenie” – 7, a niezależni katolicy – 3 (Buszko, 1979, s. 522-523).

⁹ Zob. *O polską drogę do socjalizmu. Dyskusje w PPR i PPS w latach 1944-1948*, J. Jagiełło, 1984, Warszawa – Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 103-242.

¹⁰ Por. *Posttotalitarny autorytaryzm PRL: analiza ustrojowo-polityczna*, L. Mażewski, 2000, Warszawa: Wydawnictwo Arte, s. 335-343.

¹¹ Stronnictwo Pracy i PSL „Nowe Wyzwolenie” na Ziemiach Odzyskanych przyłączyły się do Bloku Demokratycznego. *Historia Polski 1964-1948*, J. Buszko, 1979, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 522.

Wyniki referendum i wyborów do Sejmu Ustawodawczego, jak wyżej wspomniano, w literaturze przedmiotu, zwłaszcza wydanej po 1990 roku, dość powszechnie uważa się za sfałszowane, ale skali tego zjawiska nie można już dzisiaj dokładnie określić. Historycy z reguły twierdzą, że była ona duża zwłaszcza w odniesieniu do fałszowania wyników wyborów do Sejmu Ustawodawczego¹². Jeśli zgodzimy się z tą opinią, to jednak należy dodać, że odbywały się one w okresie ostrego konfliktu politycznego i sytuacji dalekiej od stabilizacji wewnętrznej państwa z uwagi na istnienie walczącego z nową władzą państwową podziemia zbrojnego, czyli w pewnym sensie w warunkach „wojny domowej”.

Sejm Ustawodawczy rozpoczął swoją działalność w dniu 4 lutego 1947 roku, a jego głównym zadaniem było przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji. Na tym samym posiedzeniu Sejmu posłowie dokonali wyboru Prezydenta RP, którym został dotychczasowy przewodniczący KRN – Bolesław Bierut. Według uchwalonej wówczas ustawy *O wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*, jego kadencja miała trwać 7 lat. Cztery dni później rozwiązano Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, zastępując go rządem wyłonionym z przedstawicieli ugrupowań Stronnictw Bloku Demokratycznego (Witkowski, 2012, s. 397). Jeszcze w tym samym dniu w Sejmie powstała Komisja Specjalna złożona z 30 członków, która miała przygotować projekt nowej ustawy zasadniczej. Podstawą jej prac był projekt opracowany przez PPR i PPS, oparty na wcześniejszych projektach złożonych odrębnie przez te dwie partie. Drugi projekt, którym zajmowała się Komisja Specjalna, był autorstwa PSL, a zakładał obowiązywanie w kraju konstytucji marcowej, dopóki nie zostanie uchwalona nowa konstytucja. Negatywne stanowisko Komisji Specjalnej wobec tego projektu spowodowało, że PSL zdecydowało się złożyć poprawki do projektu przygotowanego przez PPR i PPS. W dniu 17 lutego 1947 roku odbyła się dyskusja na forum Komisji Specjalnej, dotycząca projektu sejmowej większości, 19 lutego odbyło się ponowne rozpatrzenie projektu, do którego w debacie odbywającej się wcześniej zgłoszono poprawki redakcyjne i jeszcze w tym samym dniu Sejm Ustawodawczy uchwalił przygotowany przez PPR i PPS projekt Ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, określanej w literaturze przedmiotu jako „Mała Konstytucja” (Rybicki, 1990, s. 271-272).

W art. 1 stwierdzono, że ustawa konstytucyjna uchwalona przez Sejm Ustawodawczy, który stanowi *organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego*, określa ustrój i kompetencje najważniejszych organów państwowych (Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1, dalej: „Mała Konstytucja”). Najwyższymi organem RP był Sejm Ustawodawczy jako władza prawodawcza. Prezydent RP, Rada Państwa oraz rząd stanowiły władzę reprezentacyjną i wykonawczą, zaś władzę sądowniczą sprawowały niezależne sądy (Ibidem, art. 2).

Do kompetencji Sejmu Ustawodawczego należało uchwalenie Konstytucji RP, uchwalanie ustaw, kontrola nad działalnością Rady Ministrów i wytyczanie podstawowych kierunków prowadzonej przez państwo polityki. Sejm otrzymał również możliwość udzielenia rządowi w drodze ustawy pełnomocnictw, pozwalających mu na wydawanie dekretów z mocą ustawy. Nie mogły one jednak dotyczyć ustawy zasadniczej, ordynacji

¹² Por. „Czy Polska była spichlerzem Europy?”, J. Sowa, 2012, *Le Monde Diplomatique*, 5, s. 94.

wyborczej, spraw związanych z kontrolą państwową, budżetu państwa, odpowiedzialności politycznej zarówno Prezydenta, jak i poszczególnych ministrów, narodowego planu gospodarczego, systemu monetarnego, poboru żołnierzy, samorządów oraz ratyfikacji umów międzynarodowych. Rada Ministrów mogła je wydawać między sesjami Sejmu, w przypadku odroczenia sesji sejmowej bądź rozwiązania Sejmu i zebrania się nowego. Premier miał obowiązek przedłożenia tych dekretów do zatwierdzenia przez Radę Państwa. Prezydent z kolei zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP po złożeniu na nich podpisu przez premiera oraz odpowiednich ministrów. Dekrety z mocą ustawy, które nie zostały przedłożone do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższej sesji bądź zostały odrzucone przez posłów zwykłą większością głosów, traciły moc obowiązującą z chwilą zamknięcia lub odroczenia sesji sejmowej. Informację o tym podawał do publicznej wiadomości Prezes Rady Ministrów poprzez obwieszczenie ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP (Ibidem, art. 4). Oprócz Sejmu inicjatywa ustawodawcza należała do rządu i Rady Państwa. Kadencja Sejmu trwała 5 lat (Ibidem, art. 5-6). Do kompetencji Sejmu należał również wybór Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (Ibidem, art. 21 ust. 1).

Prezydent Rzeczypospolitej wybierany był przez Sejm na 7-letnią kadencję. Uchwała w tej sprawie musiała być podjęta przez posłów bezwzględną większością głosów przy obecności przynajmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (Ibidem, art. 12). Prezydent zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał posiedzenia Sejmu. Jesienna sesja zwyczajna Sejmu zwoływana miała być najpóźniej w październiku, a wiosenna najpóźniej w kwietniu. Sesja jesienna nie mogła zostać zamknięta przed uchwaleniem budżetu, narodowego planu gospodarczego i określenia poboru rekruta. Sesja wiosenna nie mogła z kolei zostać zamknięta przed uchwaleniem absolutorium rządowi. Do kompetencji Prezydenta należało również zwoływanie sesji nadzwyczajnych, co mógł uczynić na wniosek 1/3 ustawowej liczby posłów w ciągu 2 tygodni od dnia złożenia wniosku. Prezydent, w przypadku gdy Sejm nie uchwalił w ciągu 3 miesięcy od momentu przedłożenia mu przez rząd projektu budżetu, narodowego planu gospodarczego, poboru rekruta i za zgodą Rady Państwa, mógł zarządzić ogłoszenie projektu rządowego jako ustawy (Ibidem, art. 7-8).

Rada Państwa składała się z Prezydenta RP, który był jej przewodniczącym, Marszałka Sejmu, wicemarszałków Sejmu i Prezesa NIK. Podczas wojny skład Rady Państwa uzupełniany był Naczelnym Dowódcą Wojska Polskiego. Rada Państwa mogła też zdecydować o powołaniu przez Sejm maksymalnie trzech kolejnych członków (Ibidem, art. 15). Do jej kompetencji należało: nadzór nad radami narodowymi w terenie, zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy wydawanych przez rząd, podejmowanie uchwał o wprowadzeniu stanu wyjątkowego bądź wojennego, wyrażanie zgody na publikację ustawy budżetowej, o narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta w przypadku nieuchwalenia ich przez Sejm w ciągu 3 miesięcy od złożenia projektu rządowego i rozpatrywanie sprawozdań przygotowanych przez Naczelną Izbę Kontroli (Ibidem, art. 16).

Rząd składał się z Prezesa Rady Ministrów, który stał na jego czele i przewodził ministrom tworzącym Radę Ministrów. W sprawach wyjątkowych, na wniosek Prezydenta, zwoływana była przez Prezesa Rady Ministrów Rada Gabinetowa. W jej skład wchodziła Rada Ministrów i Prezydent, który był również jej przewodniczącym. Na podstawie wniosku rządu wprowadzony mógł zostać stan wyjątkowy bądź wojenny (Ibidem, art.

17-18, art. 19 ust. 2). Mała Konstytucja w swoich przepisach nie określiła struktury wewnętrznej rządu. Sposób powoływania rządu i egzekwowania jego odpowiedzialności politycznej oparto na zasadach zawartych w konstytucji marcowej. W przeciwieństwie do niej wprowadzono jednak istotną zmianę dotyczące pozycji Prezesa Rady Ministrów. Premier był nie tylko przewodniczącym Rady Ministrów, ale stał na czele rządu, kierując jego pracami (Malec, 2000, s. 198). Zmiana konstytucji mogła odbyć się przy poparciu większości 2/3 ustawowej liczby posłów (Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, art. 30).

„Mała Konstytucja” miała charakter tymczasowy. W jej przepisach zabrakło wiele kwestii związanych z regulacją spraw ustrojowych, praw i wolności przysługujących obywatelom oraz organizacji terenowej administracji państwowej. W 1947 roku istniał jeszcze podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Poszczególne naczelné organy nie były sobie równe pod względem kompetencji i uprawnień. Formalnie nadrzędna rola w państwie należała do Sejmu, który zajmował – zgodnie z zasadą jednolitości władzy – dominującą pozycję wobec pozostałych organów państwowych. Było to nawiązanie do założeń konstytucji marcowej, która również nadrzędną rolę przekazywała w ręce wybieranych przez obywateli posłów. Z biegiem czasu pozycja Sejmu zaczęła wyraźnie słabnąć. Decydujące znaczenie w rządzeniu państwem uzyskiwały organy pozaparlamentarne, a najważniejszą rolę w nich odgrywała partia komunistyczna (Witkowski, 2012, s. 398).

2. Ustrój polityczny w świetle przepisów konstytucji z 22 lipca 1952 roku

„Mała Konstytucja”, będąc tymczasowym aktem ustrojowym, umożliwiła funkcjonowanie państwa do czasu uchwalenia nowej konstytucji. Uchwalenie nowej konstytucji okazało się jednak w ówczesnych warunkach dość złożone. Wpływ na to miał m.in. fakt, że żadna z partii nie posiadała wtedy jasno sprecyzowanego stanowiska na temat kształtu nowej ustawy zasadniczej. Nie bez znaczenia były również, jeśli nie przede wszystkim, czynniki międzynarodowe, które uzależniały ówczesne władze polskie od polityki ZSRR prowadzonej wobec państw w Europie Środkowej.

Prace nad jej przygotowaniem rozpoczęto 2 lata po uchwaleniu „Małej Konstytucji”. W czerwcu 1949 roku rozpoczęły prace dwie komisje, które powołał Sekretariat Komitetu Centralnego PZPR, a przewodniczył im minister sprawiedliwości, Henryk Świątkowski. Pierwsza z nich, nazywana Komisją „A”, miała charakter roboczy, zaś drugi zespół – Komisja „B” – odpowiadał za kwestie ideologiczne. Komisja „A” zajmowała się wskazaniem problemów ustrojowych, które miały być uregulowane przez konstytucję, zaś zadaniem Komisji „B” było dokonanie selekcji problemów, których zapisanie w konstytucji wymagało podjęcia odpowiednich decyzji politycznych. Członkowie obydwu Komisji zgadzali się w jednej kwestii: nowa konstytucja nie powinna zawierać instytucji ustrojowych znanych z dwudziestolecia międzywojennego. Dotyczyło to głównie konstytucji kwietniowej, która uchodziła wtedy za niedemokratyczną i nielegalną. Prace obydwu zespołów odbywały się w ścisłej tajemnicy (Kallas, 2001, s. 444-445).

Nowa konstytucja, w rozumieniu ówczesnych władz partyjnych, miała mieć przede wszystkim charakter ideowo-polityczny, który wyznaczałby kierunek zmian systemowych zachodzących w Polsce, wyjaśniał ich przyczyny i przedstawiał cele nowego ustroju politycznego. Treść nowej konstytucji miała nawiązywać do rozwiązań konstytucji

z 1936 roku obowiązującej wówczas w Związku Radzieckim. Pierwszy, tajny, projekt konstytucji został przygotowany we wrześniu 1950 roku. Zawierał on nową nazwę państwa – Polska Rzeczpospolita Ludowa, a także zmiany, które zostały już wprowadzone do systemu prawnego: nadanie radom narodowym charakteru terenowych organów władzy państwowej, nowe uprawnienia przysługujące prokuraturze i nowa organizacja sądownictwa. Nad pracami komisji bezpośredni nadzór sprawowało Biuro Polityczne KC PZPR, a w nim głównie Bolesław Bierut. Na posiedzeniach Biura Politycznego zapadały najważniejsze decyzje odnośnie do kształtu przyszłej konstytucji. Zdarzało się, że o decyzjach tych nie były informowane Komisje. Przykładem może być kwestia kontroli państwowej, która została usunięta z projektu konstytucji przez członków Biura Politycznego bez poinformowania o tym Komisji. Wykreślona również została z projektu konstytucji Najwyższa Izba Kontroli, która w założeniu miała być odrębnym oraz niezależnym od Rady Ministrów organem państwowym. Podobnie postąpiono z przepisem mówiącym o kierowniczej roli PZPR. Uznano, że wprowadzenie tego przepisu w ówczesnym okresie byłoby przedwczesne i szkodliwe. Komisje swoje prace zakończyły w dniu 12 marca 1951 roku. Przygotowany przez nie projekt konstytucji przedłożony został na Biurze Politycznym PZPR. Na tym etapie opracowywania konstytucji, w tekście znajdował się jeszcze urząd Prezydenta RP. Najważniejszym politykiem w kraju, który zdecydował o ostatecznym kształcie ustawy zasadniczej był Prezydent Bolesław Bierut. Projekt konstytucji konsultował on z Jakubem Bermanem, który znajdował się w tamtym czasie w gronie najściślejszego kierownictwa PZPR. Każdą decyzję dotyczącą konstytucji Bierut przysyłał do akceptacji Józefowi Stalinowi (Ajnenkiel, 1991, s. 294-295).

Oficjalne prace nad projektem ustawy zasadniczej rozpoczęte zostały w dniu 26 maja 1951 roku. Uchwalono wówczas ustawę konstytucyjną pn. O trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na podstawie tej ustawy, powołano do życia Komisję Konstytucyjną, która składała się ze 103 osób wybranych zarówno z grona posłów, jak i kręgu pozasejmowego. Przewodniczącym Komisji został Bolesław Bierut. Pierwsze posiedzenie odbyło się dopiero w dniu 19 września (Kallas, 2006, s. 445). Komisja rzadko zbierała się na posiedzeniach plenarnych, których odbyła tylko cztery. Zasadnicze prace toczyły w węższym gronie w Podkomisji Redakcyjnej i Zagadnień Ogólnych, których pracami kierował też B. Bierut. W myśl wspomnianej wyżej ustawy, projekt nowej konstytucji miał zostać omówiony podczas debaty ogólnonarodowej. W oparciu o wnioski, które spływać miały podczas debaty, Komisja przygotować miała ostateczny projekt konstytucji w terminie do końca roku 1951. Z racji niedotrzymania tego terminu, Sejm w uchwalonej w dniu 15 grudnia nowej ustawie wyznaczył kolejny termin przygotowania ostatecznego projektu na dzień 30 kwietnia 1952 roku. Wiązało się to również z przedłużeniem kadencji Sejmu Ustawodawczego do dnia 4 sierpnia 1952 roku (Ajnenkiel, 1991, s. 296).

Początkowy projekt ustawy zasadniczej, który miał być poddany ogólnokrajowej debacie, został przyjęty w dniu 23 stycznia 1952 roku. Do początku kwietnia na jego temat miało swoją opinię wypowiedzieć społeczeństwo. W rozumieniu władz partyjnych, ogólnokrajowa dyskusja miała przyjąć formę masowej kampanii propagandowej, której zadaniem było przybliżenie społeczeństwu treści przygotowanego projektu konstytucji i pozyskanie dla niego akceptacji społeczeństwa (Skrzydło, 2000, s. 53). Stalinizacja kraju, stosowany terror i naciski na społeczeństwo sprawiły, że prawdziwa dyskusja

w tych warunkach nie była możliwa, a społeczeństwu pozostała jedynie możliwość zademonstrowania akceptacji dla przyjęcia przedstawionych mu przez władzę zasad zapisanych w nowej konstytucji. Debaty nad projektem konstytucji odbywały się głównie w zakładach pracy. Nikt na publicznym forum nie odważył się kwestionować zasad zawartych w tym projekcie. Pomimo propagandowego charakteru tej debaty, był to pierwszy w Polsce przypadek zastosowania masowych konsultacji społecznych nad projektem konstytucji.

Ostatnie posiedzenie Komisji Konstytucyjnej odbyło się w dniu 30 kwietnia 1952 roku, a przyjęto na nim ostateczny projekt konstytucji, przesyłając go następnie Marszałkowi Sejmu. Przed głosowaniem sprawozdanie z przebiegu ogólnokrajowej dyskusji przedstawił na forum Komisji Edward Ochab (Ibidem, s. 296-297). Projekt konstytucji z 1951 roku przesłany został do J. Stalina celem jego akceptacji. Zgłosił on kilkadziesiąt poprawek, wśród których znalazły się również te dotyczące zasadniczego kształtu ustroju państwowego (Kallas, 2006, s. 446).

Uchwalenie konstytucji znalazło się w porządku obrad Sejmu w dniu 18 lipca 1952 roku. Referat dotyczący uchwalenia nowej konstytucji wygłosił Prezydent B. Bierut. Mówił w nim m.in., że w debatę nad projektem ustawy zasadniczej zaangażowanych było 11 mln Polaków, z których blisko 1,4 mln wypowiedziało się ustnie, zaś 25 tys. przesłało ogółem ponad 2 800 poprawek na piśmie (Ajnenkiel, 1991, s. 297). W referacie wymowna była konkluzja końcowa, mówiąca, że „opracowany przez nią projekt Konstytucji znalazł całkowite uznanie i poparcie milionowych mas naszego narodu” (Rybicki, 1990, s. 341). Sejmowa debata konstytucyjna trwała 3 dni. Głosowanie nad uchwaleniem ustawy zasadniczej odbyło się dnia 22 lipca 1952 roku, a w jego wyniku Sejm przyjął nową konstytucję (Kallas, 2006, s. 407).

Na konstytucji z dnia 22 lipca 1952 roku przez wiele dziesięcioleci opierał się system konstytucyjny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przepisy konstytucji zastępowały znany z poprzednich ustaw zasadniczych podział władzy podziałem kompetencji. Wyodrębniono następujące organy władzy państwowej: Sejm, Rada Państwa i rady narodowe, administracji państwowej, Rada Ministrów i terenowe organy administracji państwowej, sądowej i prokuratury (Bożyk, 2009, s. 166-167).

We wstępie do Konstytucji PRL zapisano, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego. (...) Podstawę obecnej władzy ludowej w Polsce stanowi sojusz klasy robotniczej z chłopstwem pracującym. W sojuszu tym rola kierownicza należy do klasy robotniczej jako przodującej klasy społeczeństwa” (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.). Wstęp charakteryzował najważniejsze zasady polityczne, które stanowiły podstawę państwa ludowego. Wyjaśniał sposób, w jaki powstało nowe państwo, a także sposób wykonywania przepisów zawartych w konstytucji. Konstytucja wprowadza nieznane wcześniej pojęcie „lud pracujący” jako przodująca klasa społeczna. Ludowi pracującemu nadano w przepisach konstytucyjnych znaczenie ważniejsze niż narodowi (Ajnenkiel, 1991, s. 300).

Odnosząc się do formy ustrojowej państwa, w rozdziale pierwszym konstytucji zapisano, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem demokracji ludowej. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi” (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy

w dniu 22 lipca 1952 r., art. 1). Suwerenem w państwie był nie naród, ale lud pracujący miast i wsi. Pod tym pojęciem rozumiano wszystkie klasy społeczne, które utrzymywały się z własnej i społecznie użytecznej pracy, czyli klasa robotnicza, chłopci, inteligencja pracująca i rzemieślnicy. W sojuszu robotniczo-chłopskim kierownicza rola przypadła klasie robotniczej (Witkowski, 2012, s. 399). Oznaczało to wprost stworzenie państwa klasowego, w którym – mimo zapewnień konstytucji – nie wszystkie grupy społeczne były względem siebie równe. Najbardziej wyraziście ujęto to w sformułowaniu, że „prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej są wyrazem interesów i woli ludu pracującego” (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., art. 4). To klasa robotnicza była konstytucyjnie najbardziej uprzywilejowaną grupą społeczną w PRL i jej interesom podporządkować miała się pozostała część społeczeństwa.

Lud pracujący władzę państwową sprawował poprzez przedstawicieli wybranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych. Wybory przeprowadzane były w sposób powszechny, równy, bezpośredni i tajny. Wybrani przedstawiciele ludu pracującego odpowiadali politycznie przed swoimi wyborcami i mogli być przez nich odwołani (Ibidem, art. 2). Do zadań Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej należało:

- stanie na straży zdobyczy ludu pracującego miast i wsi, zabezpieczanie jego władzy i wolności przed wrogimi siłami;
- rozwijanie i zapewnienie nieustannego wzrostu sił wytwórczych poprzez uprzemysłowienie, likwidację zacofania gospodarczego, technicznego oraz kulturalnego;
- rozwijanie gospodarki planowej, opartej głównie na własności społecznej;
- ograniczanie i likwidowanie klas społecznych, żyjących z wyzysku robotników oraz chłopów;
- dbanie o ciągły wzrost dobrobytu, zdrowotności i poziomu wykształcenia obywateli;
- zapewnienie rozwoju kultury narodowej (Ibidem, art. 3).

Wszystkie organy państwowe miały opierać swoją działalność na świadomym i czynnym współdziałaniu szerokich mas ludowych. Ponadto zobowiązane były one do zdawania sprawozdań narodowi ze swojej działalności, rozpatrywania i uwzględniania wniosków, zażaleń i życzeń społeczeństwa, a także wyjaśniania ludowi pracującemu celów oraz wytycznych polityki władzy ludowej w najważniejszych dziedzinach życia społecznego i politycznego (Ibidem, art. 5).

Najwyższym organem państwowym w świetle Konstytucji PRL był Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Określony on został „jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi”. Podkreślono ponownie formułę klasową państwa, uznając za suwerena lud pracujący. Do najważniejszych zadań Sejmu PRL należało uchwalanie ustaw oraz sprawowanie kontroli nad działalnością pozostałych organów państwowych (Ibidem, art. 15). Posłowie wybierani byli na 4-letnią kadencję w okręgach wyborczych według stosunku 1 na 60 000 mieszkańców. Rada Państwa zarządzała termin wyborów nie później niż miesiąc przed końcem trwającej kadencji Sejmu. Wybory musiały odbyć się w dzień wolny od pracy, który przypadał nie później niż 2 miesiące od zakończenia kadencji Sejmu. Ważność wyborów stwierdzana i ogłaszana była przez Sejm (Ibidem, art. 16 ust. 1-2, 23). Wybory do Sejmu odbywały się na podstawie 4-przymiotnikowego

głosowania: powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego. Czynne prawo wyborcze przysługiwało każdemu obywatelowi, który ukończył 18 lat. Nie miała znaczenia płeć, przynależność rasowa i narodowa, wykształcenie, wyznanie, czas zamieszkiwania na terenie okręgu wyborczego, stan majątkowy czy zawód. Bierne prawo wyborcze uzyskali obywatele po ukończeniu 21 lat. Prawa wyborcze przysługiwały kobietom, a także żołnierzom w służbie czynnej. Pozbawieni praw wyborczych zostali chorzy umyślowo i osoby, które na podstawie orzeczenia sądowego pozbawione były praw publicznych (Ibidem, art. 80-85). Nowością w porównaniu do konstytucji marcowej czy kwietniowej było przyznanie czynnego prawa wyborczego wojskowym. Niektórzy konstytucjoniści uważają, że nie chodziło w tym przypadku o demokrację i zrównanie wojskowych z osobami cywilnymi, ale o możliwość wywierania przez władzę większej presji na tych wyborców. Wojskowi z racji swojej sytuacji i zawodu zobowiązani byli do większej dyscypliny, a wydanie rozkazu oznaczało oddawanie przez nich głosu na partię rządzącą (Ajnenkiel, 1991, s. 313).

Posłowie obradowali na sesjach zwoływanych przez Radę Państwa przynajmniej 2 razy w roku. Pierwsza sesja nowego Sejmu musiała zostać zwołana w ciągu 30 dni od momentu przeprowadzenia wyborów. Posłowie uchwalali narodowe plany gospodarcze (okresy kilkuletnie) oraz budżet państwa (corocznie). Ustawy uchwalone przez Sejm podpisywane były przez Przewodniczącego i Sekretarza Rady Państwa. Ogłoszenia w Dzienniku Ustaw dokonywał Przewodniczący Rady Państwa. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała – oprócz posłom – też Radzie Państwa i rządowi (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., art. 17, 19-20). W konstytucji nie uwzględniono instytucji sesji nadzwyczajnej, która we wcześniejszych ustawach zasadniczych mogła zostać zwołana na wniosek 1/3 ustawowej liczby posłów (Ajnenkiel, 1991, s. 304).

Chociaż konstytucja wyposażyla Sejm w wiele uprawnień ustawodawczych, nominacyjnych i kontrolnych, nie był on rzeczywistym jedynym dysponentem władzy ustawodawczej. Faktycznie, pomimo przeprowadzanych wyborów, o składzie Sejmu nie decydowali obywatele, ale kierownictwo przewodniej partii. Sejm nie był zatem reprezentantem zróżnicowanego społeczeństwa w znaczeniu liberalnej zasady reprezentacji narodu, a woli politycznej partii rządzącej. Decyzje o najważniejszych sprawach państwowych nie zapadały na forum sejmowym, a poza nim na posiedzeniach Biura Politycznego i Komitetu Centralnego PZPR (Witkowski, 2012, s. 401).

Pozycja Sejmu – jako najwyższego organu władzy państwowej – była odzwierciedleniem zasady jednolitości władzy państwowej. Ustrój polityczny polegał na wyraźnej dominacji jednego organu, a w tym przypadku Sejmu jako organu przedstawicielskiego, który sprawował kontrolę bezpośrednią bądź pośrednią nad pozostałymi organami państwa. Wybrani w wyborach posłowie reprezentowali formalnie wolę suwerena, którym był lud pracujący miast i wsi, a także podejmowali najważniejsze decyzje państwowe w zakresie realizacji funkcji ustrojowej oraz ustawodawczej. Sejm posiadał ponadto bardzo duże uprawnienie kreacyjne, ponieważ powoływał zarówno skład Rady Państwa, jak i rządu (Bożyk, 2009, s. 165). Posiadał nie tylko możliwość bieżącego kontrolowania działalności Rady Państwa, ale przysługiwało mu również wyłączne i pełne prawo do decydowania o osobach wchodzących w jej skład (Ibidem, s. 167).

Rada Państwa wybierana była przez Sejm ze swojego grona, a składała się: z przewodniczącego, czterech zastępców przewodniczącego, sekretarza i dziewięciu członków (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., art. 24 ust. 1). Członkami Rady Państwa mogli zostać Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu, którzy nie mogli jednak objąć funkcji przewodniczącego. Zasiadali oni w Radzie Państwa tylko jako zastępcy przewodniczącego bądź jego członkowie. Kadencja Sejmu warunkowała kadencję Rady Państwa, którą pełniła do pierwszego posiedzenia nowego Sejmu (Ibidem, art. 24 ust. 2-3). Do kompetencji Rady Państwa należało: zarządzanie wyborów do Sejmu, zwoływanie sesji Sejmu, ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, wydawanie dekretów z mocą ustawy, mianowanie i odwoływanie przedstawicieli PRL w innych krajach, przyjmowanie listów uwierzytelniających oraz odwołujących akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych innych krajów, podpisywanie i wypowiadanie międzynarodowych umów, obsadzanie stanowisk cywilnych oraz wojskowych, które odrębne ustawy przekazywały do kompetencji Rady Państwa, nadawanie orderów, odznaczeń oraz tytułów honorowych, stosowanie prawa łaski (Ibidem, art. 25 ust. 1), powoływanie sędziów Sądu Najwyższego na 5-letnią kadencję (Ibidem, art. 51 ust. 3), jak również powoływanie i odwoływanie Prokuratora Generalnego PRL (Ibidem, art. 55 ust. 1).

Rada Państwa była odpowiedzialna konstytucyjnie przed Sejmem. Działalność jej opierała się na systemie kolegalności, zaś oficjalnymi reprezentantami byli: Przewodniczący bądź jeden z jego zastępców (Ibidem, art. 25). Między sesjami Sejmu posiadała ona możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy, które zobowiązana była do przedstawienia Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia. Dekrety te musiały być podpisane przez przewodniczącego i sekretarza i ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Rada Państwa sprawowała również nadzór nad radami narodowymi. W przypadku zbrojnej agresji na PRL bądź konieczności zbiorowej obrony wynikającej z traktatów międzynarodowych, Rada Państwa mogła wprowadzić stan wojny pod warunkiem, że Sejm w tym czasie nie obradował. Do jej uprawnień należała również możliwość wprowadzenia na całym terytorium państwa lub też jego części stanu wojennego, co związane było z obronnością bądź bezpieczeństwem państwa (Ibidem, art. 26-28).

Konstytucja nie określała wprost, ile ma trwać kadencja Rady Państwa, ale czas trwania jej kadencji został powiązany z kadencją Sejmu. Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji oznaczało równocześnie rozwiązanie Rady Państwa, która miała jednak działać do czasu ukonstytuowania się nowego parlamentu. Gwarantowało to zapewnieniu ciągłości wykonywania zadań przez najważniejsze organy państwowe. W przepisach konstytucji nie zawarto artykułu dotyczącego odwoływania członków Rady Państwa. Zważywszy jednak na jej podległość Sejmowi, uznaje się, że posłowie mieli możliwość przedterminowego odwołania członka Rady Państwa i powołania w jego miejsce nowego. Skład osobowy tego organu państwowego był uzależniony od składu politycznego danej kadencji Sejmu. Każda Rada Państwa składała się w dużej mierze z posłów PZPR, a jej przewodniczącym był z reguły ważny polityk PZPR (Bożyk, 2009, s. 168-169). Ważną funkcją Rady Państwa były jej uprawnienia wykonywane w zastępstwie Sejmu: wydawanie dekretów posiadających moc ustawy, dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów i wprowadzenie stanu wojennego.

Rada Państwa była drugim, obok Sejmu, naczelnym organem władzy państwowej w Polsce. Nie posiadała ona jednak cech charakterystycznych dla przedstawicielskiej instytucji. Jej członkowie nie byli wybierani w wyborach powszechnych bezpośrednich. Za ich wyłanianie odpowiadał Sejm, zaś wyboru tego dokonywał jedynie spośród zasiadających w nim posłów. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było to, że część posłów zasiadała równocześnie w dwóch organach państwowych. Rada Państwa nie była jednak organem równorzędnym Sejmowi. To parlament, według konstytucji, był najwyższym organem władzy państwowej. Konstytucja odrzuciła w systemie ustrojowym funkcję Prezydenta, którego kompetencje przekazała Radzie Państwa – zarówno te wewnętrzne, jak też zewnętrzne w kontaktach z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi (Ibidem, s. 161-162).

Rada Państwa przekraczała w rzeczywistości często uprawnienia przyznane jej przez konstytucję, przede wszystkim w zakresie prawodawstwa i uprawnień kontrolnych względem działalności rządu. Zastąpiła też zlikwidowany w 1952 roku urząd prezydenta, wykonując kompetencje przypisane dotychczas głowie państwa (Witkowski, 2012, s. 401).

Konstytucja PRL oficjalnie nie wprowadziła zasady trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, likwidując wzajemną równowagę, a także niezależność między nimi (Paczkowski, 1995, s. 683-684). Oznaczało to przyjęcie w sensie ustrojowym zasady jednolitości władzy, która stanowiła, że najwyższym organem władzy jest Sejm jako reprezentant ludu pracującego miast i wsi, a wszystkie pozostałe były mu bezpośrednio lub pośrednio formalnie podporządkowane. Znalazło to odzwierciedlenie w kompetencjach Rady Państwa, które składały się z części uprawnień przysługujących wcześniejszej władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rada Państwa przejęła część uprawnień, które formalnie miały należeć do Sejmu, oraz kompetencje zlikwidowanego w 1952 roku urzędu prezydenta. Przysługiwały jej szerokie uprawnienia z zakresu ustawodawstwa (Ajnenkiel, 1991, s. 304-305).

Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz poszczególni ministrowie byli powoływani i odwoływani przez Sejm. Pomiędzy sesjami parlamentarnymi powoływania i odwoływania ministrów dokonywała Rada Państwa na wniosek premiera. Uchwała w tym zakresie musiała być skierowana do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższej sesji (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., art. 29). Rada Ministrów, według przepisów konstytucji, była „naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej” (Ibidem, art. 30 ust. 1). Rząd odpowiadał przed Sejmem bądź Radą Państwa w przypadku, gdy Sejm nie obradował. Rada Ministrów składała się z Prezesa Rady Ministrów, który był jej przewodniczącym, wiceprezesów, ministrów, przewodniczących komisji i komitetów (Ibidem, art. 30 ust. 2, art. 31). Do kompetencji Rady Ministrów należało: koordynowanie działalności poszczególnych ministerstw i innych podległych jej organów, a także nadawanie im ogólnego kierunku działania, uchwalanie budżetu państwa (corocznie) i narodowego planu gospodarczego (okres kilkuletni) oraz przedstawianie go Sejmowi, uchwalanie rocznych narodowych planów gospodarczych, zapewnianie odpowiedniego wykonania ustaw, czuwanie nad realizacją budżetu państwa oraz narodowego planu gospodarczego, przedstawianie Sejmowi corocznego sprawozdania z realizacji budżetu, zapewnianie ochrony porządku publicznego, interesów państwa i praw obywatelskich, wydawanie rozporządzeń, podejmowanie uchwał oraz czuwanie nad ich prawidłowym

wykonaniem, sprawowanie ogólnego kierownictwa w zakresie stosunków z innymi państwami, obronności kraju oraz organizacji sił zbrojnych, określanie corocznego kontyngentu obywateli, którzy powoływani byli do czynnej służby wojskowej i kierowanie pracą prezydiów rad narodowych (Ibidem, art. 32).

Ministrowie mieli kierować poszczególnymi działami administracji państwowej. Zakres ich działania określały odrębne ustawy. Na ich podstawie mogli wydawać rozporządzenia i zarządzenia wykonawcze. Akty prawne konkretnych ministrów mogła uchylić Rada Ministrów (Ibidem, art. 33). Uznaje się, że powierzenie rządowi roli naczelnego organu wykonawczego Sejmu, będącego mu równocześnie całkowicie podporządkowanym, spowodowało zlikwidowanie instytucji prezydenta. Urzędu prezydenta nie zawierała w swoich przepisach również konstytucja ZSRR, na której to konstytucja PRL była wzorowana (Bożyk, 2009, s. 166, przypis 2).

Nie uwzględniono też w konstytucji odrębnych instytucji kontrolnych administracji państwowej, a przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli. Konstytucjonalizacja NIK nastąpiła dopiero odrębną ustawą z dnia 13 grudnia 1957 roku, która obowiązywała do 1976 roku, kiedy to po nowelizacji konstytucji z dnia 10 lutego 1976 roku uchwalono w dniu 27 marca 1976 roku ustawę o Naczelnej Izbie Kontroli. W jej wyniku po raz drugi organ kontroli państwowej stał się organem administracji. Prezes NIK nadal wprawdzie był powoływany przez Sejm, jednak na wniosek premiera w uzgodnieniu z przewodniczącym Rady Państwa. Oznaczało to większe uzależnienie prezesa NIK od władzy administracyjnej, którą formalnie miał kontrolować. Ponadto od 1976 roku NIK nie miał obowiązku wnioskowania o udzielenie absolutorium dla rządu. Sytuacja ta uległa dopiero zmianie po uchwaleniu w dniu 8 października 1980 roku ustawy o NIK, przywracającej jej podporządkowanie parlamentowi.

Konstytucja mogła zostać zmieniona wyłącznie w drodze uchwalonej przez Sejm ustawy, za którą zagłosowała większość 2/3 posłów przy obecności przynajmniej połowy ich ustawowej liczby (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., art. 91). Nie określono procedury, według której mogła nastąpić zmiana konstytucji. Sugeruje to przypuszczenie, że w przyszłości miało to służyć łatwiejszej nowelizacji ustawy zasadniczej. Trudno się z tym nie zgodzić, biorąc pod uwagę ilość dokonywanych później nowelizacji (Ajnenkiel, 1991, s. 313).

Podstawy ideologiczne konstytucji PRL stanowiła teza o dyktaturze proletariatu i kierowniczej roli partii komunistycznej. Odrzucono model demokracji parlamentarnej, który według twórców konstytucji był nieprzydatny i obcy klasowo. Wprowadzono przepisy ustrojowe zaczerpnięte z radzieckiej konstytucji z 1936 roku, stosując w praktyce przynajmniej do 1956 roku stalinowski model państwa. Strategicznym celem działalności PZPR i państwa była budowa ustroju socjalistycznego (Witkowski, 2012, s. 399).

Choć przewodnia rola PZPR znalazła się w przepisach konstytucyjnych dopiero w 1976 roku, już wcześniej o najważniejszych sprawach państwowych decydowali członkowie partii. Edward Gierek używał określenia, że „partia kieruje, a rząd rządzi” (Malec, Malec, 2000, s. 212). PZPR przygotowywała program działania i wytyczne dla działalności administracyjnej państwowej oraz kontrolowała jej działania. Partia wpływała na kształt polityki głównie przez decyzje personalne, polegające na obsadzaniu stanowisk kierowniczych członkami PZPR. Obejmując dane stanowisko, byli oni zobowiązani do przestrzegania i realizacji uchwał oraz poleceń partyjnych (Ibidem, s. 212).

3. Społeczno-ekonomiczny ustrój państwa

Ustrój społeczno-gospodarczy określony został w rozdziale drugim konstytucji. Gospodarka miała być rozwijana na zasadach przyjętych w narodowym planie gospodarczym. Dotyczyło to przede wszystkim rozbudowy państwowego przemysłu, który miał stanowić rozstrzygający czynnik w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych. Do państwa należał monopol w zakresie prowadzenia zagranicznego handlu. Podstawowym zadaniem planowej polityki gospodarczej było rozwijanie krajowych sił wytwórczych, ciągłe podnoszenie poziomu życiowego ludu pracującego, wzmacnianie siły, obronności, a także niezależności państwa (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., art. 7).

Do mienia ogólnonarodowego, które miało być pod szczególną opieką i troską państwa oraz społeczeństwa, konstytucja zaliczyła: złoża mineralne, wody, lasy państwowe, kopalnie, drogi, transport kolejowy, wodny i powietrzny, środki łączności, banki, zakłady przemysłowe, gospodarstwa rolne, ośrodki maszynowe, przedsiębiorstwa handlowe będące w zarządzaniu państwowym, przedsiębiorstwa i urzędnictwa komunalne (Ibidem, art. 8).

Państwo miało planowo rozwijać partnerskie relacje gospodarcze między miastem a wsią, której istotę stanowić miała współpraca pomiędzy robotnikami i chłopami. W tym celu państwo zapewnić miało ciągły wzrost produkcji przemysłu państwowego, który służyć miał zaspokajaniu wszelkich potrzeb wytwórczych i konsumpcyjnych mieszkańców wsi. Państwo planowo miało również wpływać na ciągły wzrost towarowej produkcji rolniczej, dzięki czemu przemysł miał być zaopatrywany w surowce, a mieszkańcy wsi w żywność (Ibidem, art. 9).

Konstytucja zobowiązywała państwo do opieki nad indywidualnymi gospodarstwami rolnymi pracujących chłopów i zapewnienia im pomocy, która miała ich chronić przed wyzyskiem kapitalistycznym, zwiększyć produkcję, podwyższyć poziom rolniczo-techniczny, a także podnieść poziom ich dobrobytu. Pod opieką państwa znaleźć się miały ponadto rolnicze spółdzielnie produkcyjne, które stanowić miały formę gospodarki zespołowej. Podstawowymi formami ich wsparcia były państwowe ośrodki maszynowe wykorzystujące nowoczesną technikę, a także tanie kredyty państwowe (Ibidem, art. 10).

Państwo popierać miało rozwój różnorodnych form ruchu spółdzielczego zarówno w mieście, jak i na wsi. Ponadto udzielać miało mu pomocy w realizacji jego zadań. Szczególna opieka i ochrona była przewidziana również dla własności spółdzielczej jako formy własności społecznej. Pod ochroną państwa znalazła się też indywidualna własność, prawo dziedziczenia ziemi, budynków oraz pozostałych środków produkcji, które należały do rzemieślników, chłopów oraz chałupników. W konstytucji zapisano również, że państwo „poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli” (Ibidem, art. 11-13).

Konstytucja stanowiła, że „praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela”. Dzięki wykonywanej pracy, przestrzeganiu jej dyscypliny, współzawodnictwu, doskonaleniu jej metod robotnicy mogli wzmocnić siłę i potęgę państwa, podnieść dobrobyt społeczeństwa, a także przyspieszyć wprowadzenie ustroju socjalistycznego. Przewodnicy pracy obdarzani byli przez państwo powszechnym szacunkiem. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wprowadzona została zasada „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy” (Ibidem, art. 14).

Przepisy regulujące ustrój społeczno-gospodarczy można znaleźć też w rozdziale poświęconym prawom i obowiązkom obywateli¹³. Zapisano tam, że obywatele mieli prawo do pracy, czyli prawo do zatrudnienia, za które otrzymywali wynagrodzenie zgodnie z ilością i jakością wykonywanej pracy. Prawo do pracy oparte było na społecznej własności podstawowych środków produkcji, rozwoju na terenie wsi ruchu spółdzielczego, który był wolny od wyzysku, planowym wzroście sił wytwórczych, usunięciu źródeł kryzysu ekonomicznego oraz likwidacji bezrobocia. Obywatele państwa mieli ponadto prawo do wypoczynku, co związane było z 8-godzinnym dniem pracy, dniami ustawowo wolnymi od pracy i corocznymi płatnymi urlopami (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., art. 58, 59 ust. 1-2). Konstytucja dawała obywatelom prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w przypadku choroby bądź niezdolności do pracy. Wykonanie tego przepisu miały gwarantować następujące prawa socjalne:

- rozwój ubezpieczeń społecznych robotników i pracowników umysłowych, które przysługiwały im w przypadku choroby, starości, niezdolności do pracy, a także rozbudowa wszelakich form pomocy społecznej;
- rozwój państwowej ochrony zdrowia, którą zamierzono osiągnąć poprzez rozbudowę urządzeń sanitarnych, podnoszenie stanu zdrowotnego mieszkańców miast i wsi, ciągłe polepszanie bezpieczeństwa, ochronę oraz higienę pracy, akcje uświadamiające społeczeństwo w zakresie sposobów zapobiegania i zwalczania chorób, udostępnienia w coraz większym stopniu bezpłatnej pomocy lekarskiej, rozbudowę zakładów leczniczych, czyli szpitali, ambulatoriów, sanatoriów, ośrodków zdrowia na wsi, a także opieki nad niepełnosprawnymi (Ibidem, art. 60).

Obywatele polscy mieli również zapewnione prawo do edukacji oraz nauki: powszechną, bezpłatną i obowiązkową szkołę podstawową, ciągłe rozbudowywanie średniego szkolnictwa ogólnokształcącego i zawodowego, a także szkolnictwa wyższego, podnoszenie kwalifikacji obywateli, którzy zatrudnieni byli w zakładach przemysłowych oraz pozostałych formach pracy zarówno w mieście, jak i na wsi, system stypendiów przyznawanych przez państwo, rozbudowę domów akademickich, burs i internatów oraz inne formy pomocy materialnej, przyznawanej dzieciom robotników i chłopów oraz inteligencji (Ibidem, art. 61).

Państwo miało dbać również o rozwój nauki, która oparta miała być: „na dorobku przodującej myśli ludzkiej i postępowej myśli polskiej – nauki w służbie narodu” (Ibidem, art. 64-65). Oprócz nauki, konstytucja wymagała od państwa troski o rozwój literatury i sztuki, które wyrażały dążenia oraz potrzeby narodu, a także odpowiadały najważniejszym postępowym tradycjom w polskiej kulturze. Pod szczególną opieką miały znaleźć się inteligencja twórcza, czyli pracownicy nauki, oświaty, literatury, sztuki, jak również pionierzy postępu technicznego, wynalazcy i racjonalizatorzy (Ibidem, art. 64-65).

¹³ Szerzej na temat praw obywatelskich w zapisanych konstytucji z 1952 r. zob. „Prawa obywatelskie w konstytucjach z 1952 r. i 1997. Analiza porównawcza”, A. Szymaniak, 2001, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXIII(3), s. 31-48. Por. „System organów państwowych w konstytucjach z 1952 i 1997 r.”, B. Dziemidok-Olszewska, 2015, w: A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), *Konstytucje polskie z 1952 i 1957 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.

W życiu społecznym, politycznym, gospodarczym i kulturalnym kobiety otrzymały prawa na równi z mężczyznami, a opierało się to na następujących założeniach:

- prawo do pracy i wynagrodzenia zgodnie z zasadą: „równa płaca za równą pracę”, ubezpieczenia społecznego, wypoczynku, nauki, zajmowania stanowisk państwowych, otrzymywania odznaczeń;
- zapewnienie opieki nad matką i dzieckiem, ochrona kobiet ciężarnych, gwarantowaniu płatnego urlopu przed porodem i po jego zakończeniu, rozbudowa sieci zakładów położniczych oraz żłobków i przedszkoli, a także zakładów usługowych i żywienia zbiorowego (Ibidem, art. 66).

Pod szczególną opieką i ochroną państwa miało znajdować się małżeństwo oraz rodzina, zwłaszcza rodzina z wielodzietnym potomstwem. Dzieci urodzone poza związkiem małżeńskim nie traciły swoich praw. Troską otoczona miała być również młodzież, której państwo zapewnić miało wychowanie i możliwie wszechstronny rozwój (Ibidem, art. 67-68).

Konstytucja PRL z 1952 roku zerwała z jednolitym ujmowaniem własności, ustanawiając trzy rodzaje własności:

- społeczną: ogólnonarodową lub spółdzielczą;
- indywidualną, czyli prywatną: drobnotowarową lub kapitalistyczną;
- osobistą.

Ujęcie własności znalazło się w konstytucji w wielu artykułach i uznawane było przez ustawodawcę jako problem społeczno-gospodarczy i polityczny. Konstytucja przyjęła własność społeczną za fundament ustroju gospodarczego, społecznego oraz politycznego. Artykuł 77 konstytucji nakładał na każdego obywatela obowiązek strzeżenia własności społecznej. Ponadto obowiązek ochrony własności społecznej konstytucja nakładała na rady narodowe (art. 39), Prokuratora Generalnego (art. 54 ust. 1) i sądy, które „stoją na straży ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ochraniają zdobycze polskiego ludu pracującego, strzegą praworządności ludowej, własności społecznej i praw obywateli, karzą przestępców” (art. 48) (Bużowicz, 2016, s. 494-498).

Najważniejsza była własność państwowa, która otoczona była szczególną opieką przez państwo. Własność indywidualna nie była chroniona w sposób bezwzględny. Jej ochronę zapewniało ustawodawstwo zwykłe, które stosunkowo łatwo rządząca partia mogła zmienić. Ta forma własności była jednak prawnie uznawana przez państwo. Dotyczyło to własności zarówno na wsi, jak też w mieście. W praktyce preferowano oraz rozwijano formalnie własność społeczną, zaś faktycznie państwową, uznawano spółdzielczą i tolerowano prywatne formy gospodarowania (Ajnenkiel, 1991, s. 302).

Konstytucję PRL uchwaloną w dniu 22 lipca 1952 roku konsultowano z ówczesnym przywódcą ZSRR J. Stalinem, a traktowana była przez jej twórców jako bilans przeprowadzonych do tego czasu przeobrażeń politycznych i społeczno-gospodarczych. Postanowienia jej w rozmaitych okresach Polski Ludowej były dość swobodnie interpretowane przez rządzących i często regulowane za pomocą zwykłych ustaw. Nie oznaczało to jednak, jak twierdzą niektórzy konstytucjonaliści historycy, że była czystą fikcją, ponieważ „nie oddawała rzeczywistości, społecznej, gospodarczej i politycznej” (Szymanek, 2006, s. 198)¹⁴.

¹⁴ Por. *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej 1945-2001* (t. 10), A.L. Sowa, 2001, Kraków: Oficyna Wydawnicza Fogra, s. 87.

4. Nowelizacje konstytucji z dnia 22 lipca 1952 roku

Konstytucja PRL w swoim zasadniczym kształcie obowiązywała do 1989 roku. Podczas tego okresu uchwalono 18 nowelizacji. Pomimo licznych zmian, niezmienny pozostawał system polityczny obowiązujący w kraju, opierający się na przewodniej roli partii dążącej do budowy socjalizmu (Ibidem, s. 314). Ograniczymy się tutaj do krótkiej charakterystyki najważniejszych nowelizacji konstytucji PRL.

Na początku lat 70 XX wieku, w myśl nowo przyjętej doktryny budowy państwa rozwiniętego socjalizmu, zaczęto myśleć o szerszych zmianach przepisów konstytucji. Poprzednie nowelizacje dotyczyły głównie terenowej administracji państwowej. W świetle głoszonego wówczas programu PZPR, państwo polskie wchodziło w nowy, a zarazem wyższy etap rozwoju – budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego. Stwierdzono formalnie, że wcześniejsze główne cele i zadania zawarte w konstytucji PRL z 1952 roku zostały już zrealizowane, w związku z czym pojawiała się potrzeba budowy bardziej rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego. Uznano, że w konstytucji powinny znaleźć się sformułowania, które silniej akcentują socjalistyczny charakter państwa. We wrześniu 1975 roku przedstawiono ogólne założenia przygotowywanych zmian konstytucyjnych jako uchwałę KC PZPR pt. O dynamiczny rozwój budownictwa socjalistycznego – o wyższą jakość pracy i warunków życia narodu. Wśród tych założeń, pojawił się zapis mówiący o kierowniczej i przewodniej roli partii w systemie politycznym kraju oraz sojuszu PRL z ZSRR i innymi państwami socjalistycznymi.

Obradujący w dniach 8-12 grudnia 1975 roku VII Zjazd PZPR podjął uchwałę o dokonaniu zmian w ustawie zasadniczej, zgodnie z przyjętym założeniem wchodzenia kraju w okres „stopniowego kształtowania się ogólnonarodowego państwa socjalistycznego” (Ibidem, s. 3328-329). W ciągu kilku kolejnych dni zwołano sesję sejmową. Powołano wówczas do życia specjalną komisję, która – obradując pod przewodnictwem Henryka Jabłońskiego – miała przygotować projekt zmian w konstytucji. Zaczęły pojawiać się zdecydowane głosy sprzeciwu wobec proponowanych zmian, zwłaszcza związane z zamiarem wpisania w konstytucję zapisu o kierowniczej roli PZPR. Oprócz środowisk opozycyjnych jednym z krytyków wspomnianych zmian był Kościół katolicki w Polsce. Niezadowolone z mających nastąpić zmian konstytucyjnych wyrażała również część obywateli PRL w nadsyłanych pisemnie protestach. Komisja Konstytucyjna, obradująca prawie 2 miesiące, w dniu 23 stycznia 1976 roku przedstawiła wstępny projekt zmian w ustawie zasadniczej, który miał być przekazany do debaty. Pomimo wielu głosów krytycznych, a także ostrej dyskusji w Sejmie, posłowie przyjęli projekt jednomyślnie (Ibidem, s. 330-331).

W dniu 10 lutego 1976 roku uchwalono ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Określiła ona zmianę w zakresie typu państwa, stanowiąc, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym” (Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, art. 1). W art. 3 znalazł się przepis mówiący o tym, że Polska Zjednoczona Partia Robotnicza jest „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu” (Ibidem, art. 2a pkt 1) PZPR w sojuszu ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym tworzy Front Jedności Narodu – organizację społeczno-patriotyczną, działającą na rzecz interesów PRL (Ibidem, art. 2a pkt 2-3). Ponadto zdefiniowano oraz uaktualniono cele i zadania stojące przed państwem, które miało: ochraniać i rozwijać

socjalistyczne zdobycze ludu pracującego, zapewniać obywatelom udział w rządzeniu, rozwijać siły wytwórcze i gospodarkę kraju przez planowe wykorzystanie, a także wzbogacanie krajowych zasobów materialnych, umacniać własność społeczną będącą najważniejszą podstawą siły gospodarczej państwa, stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez likwidację wyzysku „człowieka przez człowieka” i przeciwdziałać łamaniu przyjętych zasad współżycia społecznego, stwarzać odpowiednie warunki do wzrostu dobrobytu i zacieraniu różnic pomiędzy mieszkańcami miast i wsi, otaczać opieką rodzinę, macierzyństwo oraz edukację i wychowanie młodzieży, dbać o odpowiedni stan zdrowia obywateli oraz rozwijać i upowszechniać oświatę (Ibidem, art. 3). Zmiany dotyczyły również ustroju społeczno-gospodarczego. Podstawę tego ustroju stanowił socjalistyczny system gospodarczy, „oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji” (Ibidem, art. 7 pkt 1).

Sejm w przepisach znowelizowanej konstytucji, oprócz uchwalania ustaw, mógł również podejmować uchwały, które określały główne kierunki działalności państwa (Ibidem, art. 15 ust. 3), uchwalać narodowe plany społeczno-gospodarcze na okres kilkuletni oraz udzielać rządowi absolutorium z wykonania budżetu i wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego za rok poprzedni (Ibidem, art. 19 ust. 1, 3). Rada Państwa otrzymała z kolei nowe kompetencje, polegające na czuwaniu nad zgodnością prawa państwowego z konstytucją (Ibidem, art. 25 ust. 1) oraz powoływania i odwoływania sędziów (Ibidem, art. 50 pkt 1). Prezes Rady Ministrów miał kierować pracami rządu, a także Prezydium rządu, które tworzyli premier i wiceprezesi Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów otrzymał możliwość wydawania rozporządzeń oraz zarządzeń w celu wykonywania ustaw (Ibidem, art. 31 ust. 1-2). Znalazł się tam również krytykowany zapis ideologiczny o stałej współpracy ze Związkiem Radzieckim, mówiący, że „PRL w swej polityce nawiązuje do szczytnych tradycji solidarności z siłami wolności i postępu, umacnia przyjaźń i współpracę ze Związkiem Radzieckim i innymi państwami socjalistycznymi” (Ibidem, art. 3a).

Nowe przepisy konstytucyjne regulowały też stosunek państwa do wsi i gospodarki rolnej. PRL miała się troszczyć o wyżywienie narodu poprzez: stwarzanie rolnictwu warunków do wzrostu produkcji rolnej, dbanie o odpowiednie użytkowanie ziemi, otaczanie opieką indywidualne gospodarstwa rolne, udzielanie poparcia, a także pomocy zespołowym gospodarstwom rolnym, rozwijanie i umacnianie państwowych gospodarstw rolnych (Ibidem, art. 10).

W kwestiach równouprawnienia kobiet wzmocniona została pozycja kobiet, w tym przede wszystkim matek i kobiet pracujących zawodowo. Szczególną opieką i ochroną, oprócz małżeństwa, objęto również macierzyństwo. Państwo miało obowiązek zapewnić realizację praw i obowiązków alimentacyjnych. Status materialny rodziny miał być polepszony przez poprawę sytuacji mieszkaniowej, w tym rozwijanie i popieranie różnorodnych form budownictwa spółdzielczego oraz dbanie o racjonalne gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi (Ibidem, art. 66 ust. 3, art. 67 ust. 1-2, 3-5).

Kolejna ważna nowelizacja ustawy zasadniczej miała miejsce 20 lipca 1983 roku. Sojusz PZPR, ZSL i SD został podtrzymany w nowo utworzonym Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego (PRON), który miał umacniać i rozwijać socjalizm w PRL. Podobnie jak poprzednia, Front Jedności Narodu, była to organizacja społeczno-polityczna, stanowiąca płaszczyznę porozumienia i współpracy pomiędzy partiami politycznymi,

organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi oraz obywatelami. Głównym jej celem było umacnianie socjalistycznego ustroju w państwie i dążenie do wszechstronnego rozwoju kraju (Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, art. 3 ust. 2-3). Nowelizacja przyznała Radzie Państwa możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego na czas określony na całym terytorium państwa bądź też jego części. W przypadku niecierpiącym zwłoki, mógł uczynić to przewodniczący Rady Państwa. Stan wyjątkowy mógł zostać wprowadzony również w sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa bądź klęski żywiołowej (Ibidem, art. 33 ust. 2-4).

Ostatnie dwie nowelizacje konstytucji w PRL o randze ustrojowej przeprowadzone zostały w 1989 roku. Pierwsza z nich – uchwalona zaraz po zakończeniu obrad „Okrągłego Stołu” w dniu 7 kwietnia 1989 roku – rozpoczęła początkującą proces transformacji ustrojowej modyfikację konstytucji z 1952 r. (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Kruk, 1998, s. 57-64)¹⁵. Przeprowadziła zmiany w systemie naczelnych organów państwa i spowodowała poważne zmiany w mechanizmie sprawowania władzy. W jej wyniku reaktywowano instytucję prezydenta państwa w miejsce dotychczasowej Rady Państwa i Senat jako drugą izbę parlamentu, zmodyfikowano system wyborczy i rozszerzono ustrojowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej. W rezultacie tych legislacji nastąpiła zmiana wzajemnych relacji między naczelnymi organami państwa. Dotychczasową formalno-prawną supremację Sejmu nad pozostałymi naczelnymi organami państwowymi zastąpiono zależnościami zbliżonymi do podziału władz, wprowadzając pewne mechanizmy ich równowagi. Celem tych zmian było stopniowe przejście od systemu dotychczasowego, opartego na zasadzie jednolitości władzy (jego istotą była formalna nadrzędność władzy ustawodawczej nad pozostałymi organami władzy, przewodniej sile PZPR w sojuszu z pozostałymi stronnictwami, brak opozycji i wolnych wyborów)¹⁶, do demokratycznego ładu ustrojowego z charakterystyczną dla niego konstrukcją podziału i równowagi naczelnych organów państwa, pluralizmem politycznym oraz polityczną kreacją władz, zależną od poparcia wyborczego uzyskanego w tzw. „wolnych wyborach”.

Nowelizacja kwietniowa przyjęła koncepcję prezydenta arbitra z kompetencjami umożliwiającymi mu koordynację działań, dysponującego prawem weta wobec ustaw parlamentu i uprawnieniami powstrzymującymi w stosunku do innych organów państwa. Prezydent miał być gwarantem zachowania równowagi władz z możliwością interwencji w sytuacjach wyjątkowych, kiedy zagrożone zostaną podstawy ustrojowe państwa. Wprowadzono również przepis, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa polskiego, a jego rola polega na: czuwaniu nad przestrzeganiem konstytucji, staniu na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodległości jego terytorium, przestrzeganiu międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Prezydent otrzymał także prawo inicjatywy ustawodawczej i mógł przedterminowo

¹⁵ Zob. „Transformacja ustrojowa w Polsce w latach 1989-1997”, W. Wic, 1999, w: J. Kornaś, M. Banach (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Spór o kształt ustroju*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 7-13.

¹⁶ Por. „Parlament w ustroju Polski Ludowej (1944-1989) na tle pozycji parlamentu w państwach realnego socjalizmu”, W. Skrzydło, 1997, w: A. Gwizdź (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 57.

rozwiązać obie izby, gdyby te nie uchwaliły budżetu bądź też podjęły uchwały uniemożliwiające mu realizację jego uprawnień, a ponadto konstytucja uczyniła go zwierzchnikiem sił zbrojnych. Nowelizacja kwietniowa konstytucji legalizowała porozumienia Okrągłego Stołu, które urząd prezydenta zarezerwowały dla gen. Wojciecha Jaruzelskiego jako gwaranta pryncypiów systemu realnego socjalizmu i ewolucyjnej drogi jego przekształceń. Utworzenie Senatu jako drugiej izby polskiego parlamentu było następstwem przyjęcia koncepcji „kontraktowych” wyborów i w politycznym sensie stanowiło ustępstwo strony rządowej wobec opozycji¹⁷. Wyłonienie go w drodze wolnych wyborów¹⁸ pozwalało przede wszystkim stronie koalicyjno-rządowej Okrągłego Stołu zweryfikować oczekiwany zakres poparcia wyborczego w praktyce, nie narażając się formalnie na utratę władzy¹⁹. Na mocy noweli kwietniowej Senat został ukształtowany jako samodzielny organ państwowy będący obok Sejmu ogólnonarodowym organem przedstawicielskim, składającym się z reprezentantów województw. Zadania Senatu były niewielkie, ponieważ ograniczone do korygowania ustaw sejmowych. W świetle znowelizowanej konstytucji Senat nie był ani izbą wyższą parlamentu, ani nawet izbą równorzędną Sejmowi. Władza ustawodawcza koncentrowała się przede wszystkim w Sejmie. Znaczenie konstytutywne miały zawsze ustawy i uchwały Sejmu.

W noweli kwietniowej uległa również modyfikacji pozycja Sejmu. Została ona wzmocniona, ponieważ usunięto możliwość wydawania dekretów z mocy ustawy, które przed nowelizacją przysługiwały Radzie Państwa, a po niej nie przyznano ich prezydentowi. Zniesiono także sesyjny tryb obrad na rzecz zdolności do działania w trybie permanentnym. Sejm uzyskał prawo udziału w ratyfikacji międzynarodowych umów, ograniczone jednak tylko do takich, które pociągały za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie.

Na podstawie noweli kwietniowej i późniejszej ustawy z dnia 20 grudnia 1989 roku przeprowadzono także zmiany pozycji ustrojowej sądów i sędziów. Ustanowiono Krajową Radę Sądownictwa w celu przedstawiania prezydentowi wniosków w sprawach powoływania sędziów. Stali się oni nieusuwalni, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Wprowadzono m.in. zakaz przynależności sędziów do partii politycznych i prowadzenia działalności politycznej, a także zwiększono samodzielność sędziów w kształtowaniu orzecznictwa.

Znacznych przekształceń ustrojowych Polski dokonała druga nowelizacja konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 roku (Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). Była ona wynikiem radykalizowania się poglądów i postaw reformatorskich dotychczasowej opozycji po sukcesie odniesionym w czerwcowych wyborach do parlamentu. Wyłoniony kontraktowy Sejm PRL (65% dotychczasowe siły polityczne, 35% Komitety Obywatelskie „Solidarności”) i w 99% „solidarnościowy” Senat, mimo trudności z utworzeniem oraz powołaniem pierwszego niekomunistycznego rządu Tadeusza Mazowieckiego, przyspieszył kolejne konstytucyjne zmiany.

¹⁷ Zob. *Senat RP i jego relacje z sejmem (lata 1989-1993)*, P. Sarniecki, 1995, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 8.

¹⁸ Koncepcję wolnych wyborów do Senatu według M.F. Rakowskiego zgłosił podczas rozmów przy Okrągłym Stole Aleksander Kwaśniewski. Zob. *Jak to się stało*, F.M. Rakowski, 1991, Warszawa: „BGW”, s. 203.

¹⁹ Porażka strony koalicyjno-rządowej w wyborach do Senatu nie odbierała jej większości w Zgromadzeniu Narodowym. Por. *Wybory czerwcowe 1989*, A. Małkiewicz, 1994, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, s. 24.

Od czerwca do grudnia 1989 roku kształtowała się nowa sytuacja polityczna, w której szereg przepisów konstytucyjnych fundamentalnych dla ustroju Polski Ludowej straciło aktualność. W nowelizacji konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 roku straciły ważność m.in.: art. 3 „o przewodniej roli w społeczeństwie” PZPR czy przepis o sojuszu PZPR z SD i ZSL, które po czerwcowych wyborach zerwały sojusz z PZPR i weszły w porozumienie z Obywatelskim Klubem Parlamentarnym, tworząc jeszcze z udziałem posłów PZPR większość sejmową zdolną wyłonić rząd.

Nowela grudniowa wprowadziła do konstytucji przede wszystkim nowe zasady ustroju politycznego: suwerenności narodu (art. 2), pluralizmu politycznego (art. 4), swobody działalności gospodarczej (art. 6), ochrony i poszanowania własności (art. 7). Ponadto anulowała ideologiczne deklaracje konstytucji z 1952 roku i wprowadziła zasadę demokratycznego państwa prawnego, stwierdzając, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Przełomową zmianą ustrojową było nowe określenie suwerena. Konstytucyjny przepis, że władza należy do „ludu pracującego miast i wsi” zastąpiono nowym, zgodnie z którym: „W Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu”. O ile poprzedni zapis określał z jednej strony klasowy charakter państwa, zaś z drugiej akcentował specyfikę zasady ludowładztwa, z której wyprowadzono prawo do kierowniczej i przewodniej roli PZPR w państwie, o tyle nowa formuła przywróciła narodowi podmiotowość władzy zwierzchniej. Nawiązaniu do tradycji i nowemu pojmowaniu demokracji odpowiadało przywrócenie nazwy „Rzeczpospolita Polska” oraz korekta dotychczasowego godła na wizerunek orła białego w koronie. Zmiany te, o symbolicznym wymiarze, podkreślały odzyskanie przez państwo polskie pełnej suwerenności i zerwanie z tradycją ustrojową Polski Ludowej.

Podsumowanie

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, choć była tworzona i uchwalona w okresie rozwoju polskiego systemu ustrojowego, określanego najczęściej mianem totalitarnego, ostatecznie przestała obowiązywać po wejściu w życie nowelizacji konstytucji z dnia 17 października 1992 roku, czyli tzw. „Małej Konstytucji”, a niektóre przepisy przetrwały do uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Nasuwa się przy tej okazji refleksja, że jej pochodzenie stalinowskie, jak się powszechnie podkreśla w literaturze przedmiotu, nie stanowiło istotnej przeszkody dla ewolucyjnego kształtowania ustroju demokratycznego w Polsce.

Konstytucja nakreśliła kształt państwa ludowo-demokratycznego, zrywającego z poprzednim ustrojem politycznym i społeczno-gospodarczym, czyli z republikańskim modelem liberalnej demokracji. Usankcjonowany przez nią model państwa nie był później wprost kwestionowany nawet okresach powtarzających się w PRL konfliktów politycznych oraz społeczno-gospodarczych. Protestujący podczas tych konfliktów odwoływali się do obowiązującej konstytucji, wykazując odstępstwa od niej ówczesnej władzy. W myśl konstytucji PRL odrzucono system państwowy oparty na myśli liberalno-demokratycznej i doświadczeniach państw zachodnich, ponieważ ustrój ten nie przetrwał w Polsce międzywojennej, a jej twórcy byli zwolennikami urealnienia przede wszystkim idei równości i sprawiedliwości społecznej (idei demokracji ludowej), którą stawiali

ponad liberalną ideę praw i wolności obywatelskich. Jeżeli dodamy do tego wojnę oraz bezpośrednio po niej kształtujący się układ stosunków międzynarodowych w Europie, który włączył Polskę w strefę wpływów Związku Radzieckiego, będącego – jak wówczas uważano – jedynym realnym modelem ustroju państwa socjalistycznego, to alternatywa odmiennego ustroju konstytucyjnego dla Polski nie istniała. Pejoratywne i ahisteryczne stwierdzenia, odnoszące się do charakteru państwa ludowo-demokratycznego i jego twórców, usankcjonowanego przez konstytucję z dnia 22 lipca 1952 roku, trudno traktować jako wyjaśniające i naukowo inspirujące.

Bibliografia

- Ajnenkiel, A. (1991). *Polskie konstytucje*. Warszawa: Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne.
- Bożyk, S. (2009). Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. *Miscellanea Historico-Iuridica*, VIII, 161-174.
- Buszko, J. (1979). *Historia Polski 1964-1948*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bużowicz, M. (2016). Ewolucja prawa własności w Polsce Ludowej w latach 1944-1956. *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, X, 485-502.
- Czubiński, A. (1998). Spór o Polskę Ludową. *Dziś. Przegląd Społeczny*, 5(92), 33-50.
- Czubiński, A. (2000). *Historia Polski XX wieku*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Duraczyński, E. (1999). *Polska 1939-1945. Dzieje polityczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.
- Dziemidok-Olszewska, B. (2015). System organów państwowych w konstytucjach z 1952 i 1997 r. W: A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), *Konstytucje polskie z 1952 i 1957 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Główny, J. (2002). *Społeczno-ekonomiczne skutki transformacji ustrojowej w Polsce*. Warszawa: Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie.
- Jagiello, J. (1984). *O polską drogę do socjalizmu. Dyskusje w PPR i PPS w latach 1944-1948*. Warszawa – Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kallas, M. (2006). *Historia ustroju Polski X-XX w.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Karpiński, J. (2012). PRL a uprzemysłowienie i urbanizacja Polski. W: W. Żółtkowski (red.), *Zrozumieć PRL* (s. 34-65). Warszawa: MUZA SA.
- Kersten, K. (1986). *Narodziny systemu władzy. Polska w latach 1943-1948*. Paryż: Libella.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232).
- Kornaś, J. (1999). Transformacja ustrojowa w Polsce w latach 1989-1997. W: J. Kornaś, M. Banach (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Spór o kształt ustroju* (s. 69-74). Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Kosman, M. (2007). *Polska w drugim tysiącleciu. Dzieje nowoczesnego narodu i państwa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kruk, M. (1998). Transformacja polskiego porządku konstytucyjnego 1989-1997. W: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji* (s. 57-64). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kuziński, S. (1991). Bilans 45-lecia PRL. *Dziś. Przegląd Społeczny*, 3, 3-23.
- Łatyński, M. (1987). *Nie paść na kolana. Szkice z opozycji lat czterdziestych*. Warszawa: Wydawnictwo Polonia.
- Malec, D., Malec, J. (2000). *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Małkiewicz, A. (1994). *Wybory czerwcowe 1989*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. (1982). W: *Manifest PKWN i Deklaracja PPR* (s. 7-18). Warszawa: Wydawnictwo „Książka Wiedza”.
- Materska-Sosnowska, A., Słomka, T. (red.). (2015). *Konstytucje polskie z 1952 i 1957 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Mażewski, L. (2000). *Posttotalitarny autorytaryzm PRL: analiza ustrojowo-polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Arte.
- Nadolski, M. (1992). Programy przeobrażeń ustrojowych w Polsce komunistów i ugrupowań prokomunistycznych w latach 1941-1948. W: P. Wójcik (red.), *Elity władzy w Polsce a struktura społeczna 1944-1956, cz. 1. Nieudana polska droga do socjalizmu 1944-1948* (s. 151-174). Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW.
- Paczkowski, A. (1995). *Pół wieku dziejów Polski 1939-1989*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietrzak, M. (1992). *Odpowiedzialność konstytucyjna*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Popiel, K. (1967). *Od Brześcia do “Polonii”*. Londyn: Wydawnictwo Odnova.
- Rakowski, F.M. (1991). *Jak to się stało*. Warszawa: „BGW”.
- Rybicki, M. (1990). Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. W: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu* (t. 1-2, s. 265-287). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sałkowski, J. (1992). Bilans strat i szkód wojennych Polski pod okupacją niemiecką i sowiecką w latach 1939-1945. W: P. Wójcik (red.), *Elity władzy w Polsce a struktura społeczna w latach 1944-1956 (cz. 1. Nieudana polska droga do socjalizmu 1944-1948, s. 5-58)*. Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sarnecki, P. (1995). *Senat RP i jego relacje z sejmem (lata 1989-1993)*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skrzydło, W. (1997). Parlament w ustroju Polski Ludowej (1944-1989) na tle pozycji parlamentu w państwach realnego socjalizmu. W: A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu* (s. 32-64). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skrzydło, W. (2000). Prawo konstytucyjne w latach 1944-1989. W: W. Skrzydło (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 2000 r.* (s. 46-67). Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe.
- Sowa, J. (2012). Czy Polska była spichlerzem Europy? *Le Monde Diplomatique*, 5.
- Sowa, L.A. (2001). *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945-2001)*. Kraków: Oficyna Wydawnicza Fogra.
- Sowa, L.A. (2011). *Historia polityczna Polski 1944-1991*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Szymanek, J. (2006). *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Szymaniak, A. (2001). Prawa obywatelskie w konstytucjach z 1952 r. i 1997. Analiza porównawcza. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXIII(3), 31-48.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1976 r., Nr 5, poz. 29).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1983 r., Nr 39, poz. 175).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444).

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 19, poz. 101).
- Ważniewski, W. (2014). *Walka polityczna w kierownictwie PPR i PZPR 1944-1964*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Werblan, A. (1987). Władysław Gomułka w okresie referendum i wyborów do Sejmu Ustawodawczego. *Dzieje Najnowsze*, 3, 51-110.
- Werblan, A. (2009). *Stalinizm w Polsce*. Warszawa: Towarzystwo Wydawnicze i Literackie Sp. z o.o.
- Wiatr, J.J. (1990). Stalinizm próba analizy socjologicznej. *Dziś. Przegląd Społeczny*, 1, 12-23.
- Wiatr, J.J. (1995). *Co nam zostało z tych lat. Szkice i polemiki*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Wic, W. (1999). Transformacja ustrojowa w Polsce w latach 1989-1997. W: J. Kornaś, M. Banach (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Spór o kształt ustroju* (s. 7-13). Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Witkowski, W. (2012). *Historia administracji w Polsce 1764-1989*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wyrzykowski, M. (1998). Zasada demokratycznego państwa prawnego. W: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji* (s. 74-87). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Helena ZIELIŃSKA

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0003-4991-7963

GŁÓWNE DETERMINANTY OSZUSTW KSIĘGOWYCH

Streszczenie

Głównym celem niniejszego artykułu jest prezentacja i analiza: istoty, determinant oraz wpływu oszustw księgowych na wypaczenie głównych funkcji rachunkowości, tj. funkcji informacyjnej i analitycznej. Realizację powyższego celu prezentowanego tekstu umożliwiła jego struktura, obejmująca część teoretyczną oraz empiryczną. Teoretyczna część dotyczy szczegółowego omówienia: istoty, determinant, skutków i metod ograniczania oszustw księgowych. Została ona poparta empiryczną częścią pracy, która zawiera prezentację i analizę przykładów metod oraz sposobów fałszowania ewidencji księgowej i sprawozdawczości finansowej. Na podstawie przytoczonych przykładów starano się wskazać motywy dokonanych oszustw oraz ich wpływ na fałszowanie rzeczywistego obrazu kondycji finansowej jednostki gospodarczej.

Słowa kluczowe: determinanty, oszustwa księgowe, przestępstwa gospodarcze, manipulowanie kosztami i przychodami, wynik finansowy.

MAIN DETERMINANTS OF ACCOUNTING FRAUD

Summary

The main purpose of this study is to present and analyze: the essence, determinants and the impact of accounting fraud on the distortion of the main accounting functions, i.e. the information and analytical functions. The above aim of the presented text was achieved thanks to its structure, including the theoretical and empirical part. The theoretical part concerns a detailed discussion of: the essence, determinants, effects and methods of reducing accounting fraud. It has been supported by the empirical part of the work, which includes the presentation and analysis of examples of methods and ways of falsifying accounting records and financial reporting. On the basis of the cited examples, attempts were made to indicate the motives of the frauds and their impact on falsifying the real picture of the financial condition of the economic entity.

Key words: determinants, accounting fraud, economic crimes, cost and revenue manipulation, financial result.

Wprowadzenie

Oszustwa księgowe stanowią współcześnie poważne zagrożenie dla stabilności systemu finansowego. Rozważania dotyczące problematyki fałszowania sprawozdań finansowych i innych dokumentów księgowych pozwalają potwierdzić tezę, że rodzaj, wiarygodność i porównywalność informacji prezentowanych przez sprawozdawczość finansową przesądzają o jej przydatności do podejmowania decyzji gospodarczych przez zróżnicowany krąg użytkowników. Oszustwa księgowe mogą być dokonywane w interesie

zarządu jednostki lub jej właścicieli. W przeważających przypadkach ukierunkowane są na sztuczną poprawę wyniku finansowego i innych dokonania przedsiębiorstwa, co wpływa na poprawę jego pozycji finansowej i jego wyceny. Za pierwotną przyczynę oszustw księgowych uznaje się nieścisłość obowiązujących regulacji prawnych, umożliwiających wykorzystywanie różnego rodzaju luk w prawie. Należy podkreślić, że nie istnieją w pełni skuteczne rozwiązania i metody przeciwdziałające oszustwom księgowym. Stąd też, oprócz metod wskazanych w poniższym artykule, szczególnego znaczenia w walce z oszustwami księgowymi nabiera przestrzeganie etyki w zawodzie księgowego.

1. Oszustwa księgowe – przegląd definicji

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji oszustw oraz przestępstw gospodarczych. Pojęcie „oszustwo finansowe” związane jest z anglojęzycznym słowem „fraud”. Określenie „przestępstwo gospodarcze” stosowane jest z kolei w odniesieniu do regulacji prawa karnego. Ogólna definicja oszustwa stanowi, że jest ono rozmyślnym działaniem, podejmowanym w celu zapewnienia sobie nieuczciwych lub bezprawnych korzyści (Kutera, 2008, s. 16). Oszustwo definiowane jest zatem jako łamanie prawa w sposób bezpośredni lub pośredni przez praktyki wykorzystujące luki prawne, dotyczące np. rachunkowości. Celem tych praktyk jest wprowadzanie w błąd odbiorców informacji, głównie poprzez fałszowanie sprawozdań finansowych. Oszustwa księgowe mogą być dokonywane w trakcie okresu sprawozdawczego lub na koniec okresu, czyli na dzień bilansowy. Pojęcie „oszustwo księgowe” zostało również zdefiniowane przez Radę Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej i Usług Zabezpieczających oraz w Międzynarodowym Standardzie Rewizji Finansowej nr 240 (http://www.kibr.webserwer.pl/_doc/msrf/MSRF_240.pdf, dostęp: 01.10.2022). Powyższe dokumenty precyzują, że oszustwa gospodarcze polegają na:

- zafałszowaniu, manipulacji lub zmianie danych bądź dokumentów;
- zawłaszczeniu majątku;
- pominięciu lub wyłączeniu w zapisach lub dokumentach księgowych skutków transakcji;
- rejestrowaniu pozornych transakcji;
- nieprawidłowym stosowaniu zasad rachunkowości (Schneider, 2007, s. 274).

W najszerszym więc ujęciu oszustwo oznacza dokonane w złej wierze wprowadzenie osoby w błąd, nie wyprowadzenie tej osoby z błędu, a także wykorzystanie błędu lub niezdolności do należytego pojmowania działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Oszustwo zostaje popełnione nie tylko wtedy, gdy sprawca chce osiągnąć korzyść majątkową, lecz również wówczas, gdy chce jej przysporzyć innej osobie kosztem pokrzywdzonego (Wąsowski, 2010, s. 26). Do zaistnienia oszustwa konieczne jest wystąpienie czterech warunków:

- istotnego zafałszowania informacji;
- świadomość fałszu w momencie składania oświadczenia;
- poleganie przez ofiarę na fałszywej informacji;
- wystąpienie szkody jako skutku.

Przyjmuje się, że przestępstwa gospodarcze powinny oznaczać wyłącznie oszustwa sprecyzowane w prawie karnym (Kutera, 2008, s. 17). Jednakże, na ogół uważa się, że przestępstwa gospodarcze to wszelkie niezgodne z prawem działania ludzi, godzące w sferę życia gospodarczego (Wójcik, 2008, s. 21). Można do nich zaliczyć: przestępstwa popełniane przez zorganizowane grupy przestępcze, przestępstwa komputerowe, korupcję, fałszowanie danych księgowych, oszustwa kapitałowe, podatkowe, giełdowe, bankowe, naruszanie norm bezpieczeństwa w firmach, przestępstwa na szkodę wierzycieli i konsumentów, nieuczciwą konkurencję, fałszowanie pieniędzy czy przestępstwa na szkodę środowiska.

Szczególnym i znacznie większym kosztem dla przedsiębiorstwa są oszustwa oraz przestępstwa gospodarcze, powodowane przez osoby zajmujące eksponowane stanowiska w jednostce gospodarczej. Do powyższych przestępstw należą różnego rodzaju czyny zabronione, np. sprzeniewierzenia, defraudacje, korupcje, oszustwa podatkowe, naruszanie tajemnicy zawodowej, machinacje przetargowe. Według twórcy koncepcji przestępstwa gospodarczego, Edwina H. Sutherlanda, wymienione przykłady należą do tzw. „przestępczości białych kołnierzyków”. Dla odróżnienia, przestępstwa dokonywane przez personel niższego szczebla to tzw. „przestępczość niebieskich kołnierzyków”, która najczęściej obejmuje sprzeniewierzenia i kradzieże.

Trzecim pojęciem wyróżnionym przez regulacje prawne jest termin „nadużycia gospodarcze”. Zgodnie z definicją podaną przez Stowarzyszenie Biegłych ds. Wykrywania Nadużyć Gospodarczych, Audytorów Wewnętrznych i Amerykański Instytut Biegłych Rewidentów, nadużycia gospodarcze to celowe działania lub zaniedbania dokonane poprzez wprowadzenie w błąd, wskutek których sprawca osiąga korzyści lub ofiara ponosi straty (Kraszkiewicz, 2010, s. E1). Zbliżoną definicję nadużycia gospodarczego podaje kodeks karny, według którego nadużycie to wykroczenie poza udzielone uprawnienia lub też niedopełnienie obowiązków, w wyniku czego wyrządzone są znaczne szkody majątkowe (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny). Konkludując, można zatem stwierdzić, że główną różnicą między znaczeniem pojęć: „oszustwo”, „przestępstwo” i „nadużycie gospodarcze” jest zakres szkodliwości (Wells, 2006, s. 5).

2. Cel i główne przyczyny oszustw księgowych

Głównym celem fałszerstw sprawozdań finansowych i manipulacji wynikami finansowymi przedsiębiorstw jest, w gospodarce rynkowej, poprawa ich wizerunku finansowego. Każda jednostka gospodarcza bowiem działa w konkurencyjnym otoczeniu, a ryzyko jej działalności jest coraz większe. Warunkiem rozwoju większości przedsiębiorstw jest zatem dopływ kapitału od inwestorów, którzy oczekują poprawy wyników, wzrostu dywidendy i cen akcji. Źródło informacji o ekonomiczno-finansowej sytuacji każdego podmiotu gospodarczego stanowi dla interesariuszy sprawozdanie finansowe danej jednostki. Oczywiście fałszerstwa sprawozdań i manipulowanie wynikami finansowymi stanowią zjawiska o dużej groźbie dla rynku, gdyż obrót gospodarczy opiera się wtedy na informacjach zawartych w sfalszowanych dokumentach. Z tego też względu jednym z największych wyzwań dla współczesnej rachunkowości są jak najbardziej precyzyjne i wiarygodne szacunki. Celem dokonywania oszustw w sprawozdaniach finansowych jest wprowadzanie w błąd użytkowników sprawozdań poprzez zamierzone zawieranie nieprawidłowości, pominięcia kwot lub nieujawnianie informacji. Powyższe fałszerstwa mogą polegać na:

- wprowadzaniu w błąd przez np. manipulację, zmiany danych lub dokumentów źródłowych, na podstawie których sporządzono sprawozdanie;
- błędnej interpretacji lub umyślnym pominięciu zdarzeń, transakcji i innych znaczących informacji w sprawozdaniu finansowym;
- zamierzonym niepoprawnym stosowaniu zasad rachunkowości dotyczących wyceny oraz klasyfikacji i ujawniania informacji.

Za pierwotne przyczyny manipulacji księgowych przyjmuje się:

- słabość obowiązujących przepisów i standardów księgowych oraz często występujące luki w prawie;
- słabość instytucjonalną, w tym nadzoru księgowego, systemu egzekwowania prawa, funkcjonowania rad nadzorczych oraz permanentnie zmieniające się regulacje prawne (w szczególności podatkowe);
- słabą orientację inwestorów w odróżnianiu istoty memoriałowych i kasowych wyników przedsiębiorstwa. Różnice między tymi podejściami uzasadniają, dlaczego jednostki tracą płynność finansową i upadają pomimo osiągniętych zysków (Mączyńska, 2002);
- wygórowane ambicje zarządzających, którzy przekazują w ten sposób informacje o wysokiej wartości zarządzanej przez nich firmy (w szczególności może to dotyczyć spółek giełdowych). Stanowi to przykład współczesnej „propagandy sukcesu”;
- sytuacje poprzedzające ujawnienie kryzysu w firmie, który może polegać na utracie płynności, wypłacalności czy rentowności;
- nieudolność w obliczu globalnej konkurencji i alokacji kapitału;
- ochronę własnych interesów, obawę o utratę pieniędzy i reakcję środowiska towarzysko-zawodowego;
- ukrycie złej kondycji finansowej przedsiębiorstwa;
- obdarowywanie chciwych menedżerów dużymi pakietami akcji, którzy są wtedy zainteresowani wzrostem cen akcji, a nie tworzeniem realnych wartości;
- maksymalizację wynagrodzeń i wyłudzenie premii zależnych od osiągniętych wyników;
- dążenie do oszukania organów podatkowych, organizacji gospodarczych czy samorządowych poprzez sztuczne zmniejszanie podatków, opłat i świadczeń;
- zmniejszanie wskaźników przedstawiających stan zadłużenia, zwłaszcza gdy podmiotowi gospodarczemu zależy na pozyskaniu dodatkowych źródeł finansowania;
- wymagania jednostki dominującej w stosunku do realizacji określonego zwrotu z inwestycji przez jednostkę podporządkowaną;
- przewidywane pogorszenie koniunktury gospodarki.

Przykładowo, często stosowaną praktyką jest tworzenie rezerw w okresie, w którym wynik finansowy jest wyższy od planowanego. Zawyżone rezerwy są wykorzystywane w okresie, gdy osiągnięte wyniki finansowe przedsiębiorstw są niższe niż planowane (Gut, 2006, s. 53).

Do ekonomicznych przyczyn oszustw księgowych zalicza się również „wyścig szczurów” oraz stałą presję konkurencji i postępującą globalizację, stawiającą ogromne wyzwania organizacyjne.

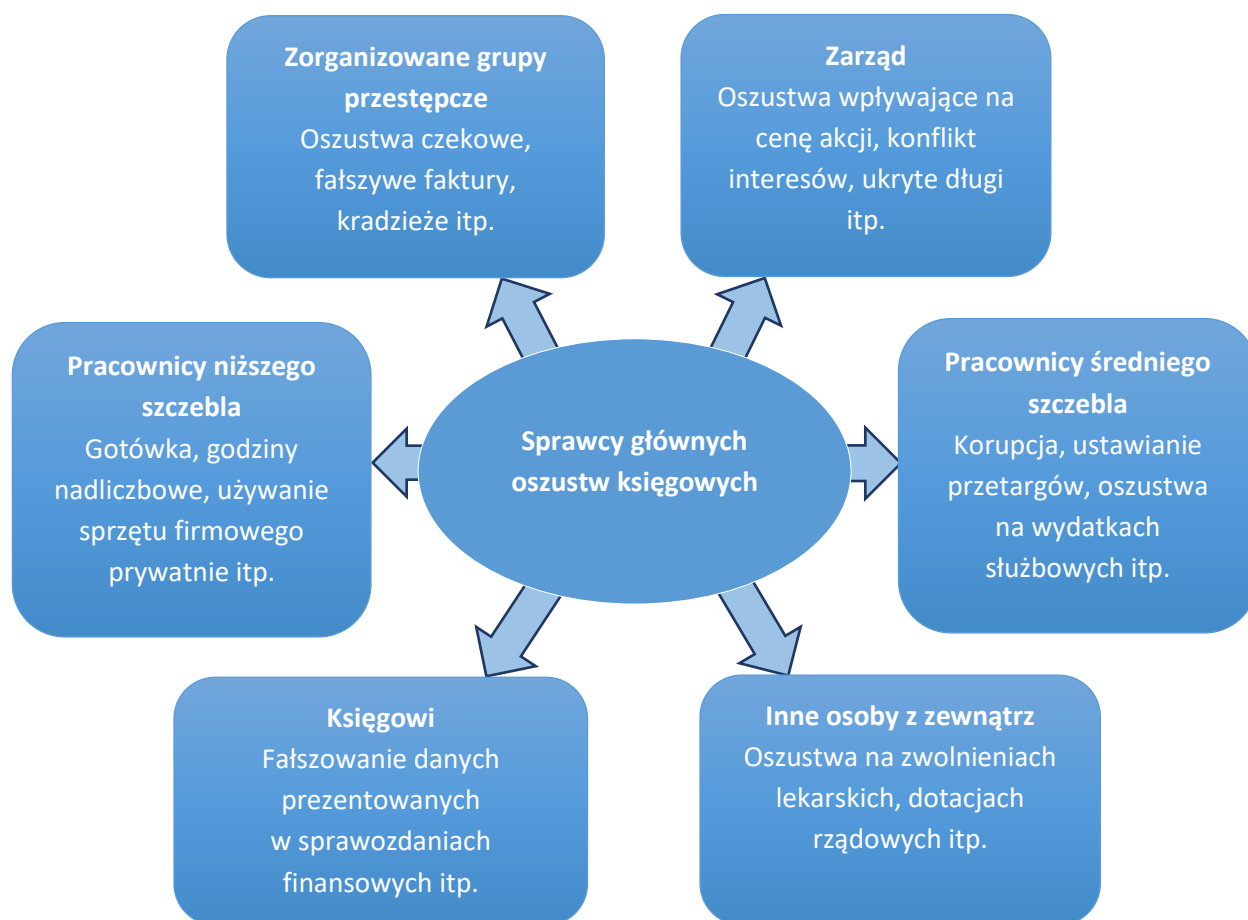
Podane wyżej przyczyny oszustw księgowych można podzielić na:

- obiektywne – powodowane grą o rynek, a zwłaszcza dążenie do zdobycia środków finansowych. Rosnąca konkurencja i wzrost ryzyka gospodarczego mogą przyczyniać się do wzrostu znaczenia tych przyczyn;
- subiektywne – wynikające z chciwości, wygórowanych ambicji lub też nieudolności i strachu przed skutkami niepowodzeń, tj. utratą zatrudnienia, reakcji rynku i inwestorów, odmowy dalszego kredytowania. Wydaje się, że im warunki rynkowe w zakresie pozyskania kapitału są trudniejsze, tym sposoby fałszowania dokumentów księgowych są bardziej wyrafinowane i przebiegłe, ukrywane, skomplikowane, niejednokrotnie podbudowane tworzoną w tym celu dokumentacją.

Poprawianie wizerunku jednostki gospodarczej przez fałszowanie jej sprawozdania finansowego to tylko chwilowe przesunięcie nieuniknionych zdarzeń. Takie postępowanie przyczynia się do zniechęcenia inwestorów, kredytodawców, zatrudnionych i innych interesariuszy. Zjawisko fałszerstw księgowych jest zatem niebezpieczne dla wszystkich uczestników rynku, którzy, na podstawie analizy sprawozdań finansowych, podejmują różne decyzje gospodarcze (Schneider, 2007, s. 274). W zarządzaniu przedsiębiorstwem i w jego nadzorowaniu ważne jest ciągle poszukiwanie nowych rozwiązań, identyfikacja procesów mających negatywne znaczenie dla jednostki gospodarczej i źródeł zagrożenia realizacji wyznaczonych celów. Budowana strategia musi uwzględniać zagrożenia. Pozwala to unikać szukania rozwiązania problemu metodami „kreatywnej” rachunkowości. Należy zawsze pamiętać, że osiągnięcie ponadprzeciętnego zysku oznacza narażenie się na ponadprzeciętne ryzyko. Zarząd, podejmując decyzje w procesach gospodarczych, musi mieć świadomość, czy określone postępowanie oznacza ryzyko dla działalności gospodarczej czy niegospodarność lub spekulację. Podobnie, sporządzając sprawozdania i inne dokumenty finansowe, musi zdawać sobie sprawę, czy zamieszczone w nich dane oznaczają: realny obraz zaistniałych zdarzeń gospodarczych, optymizm czy stanowią oszustwo (Wąsowski, 2010, s. 11).

3. Sprawcy i techniki oszustw księgowych

Oszustwa oraz nadużycia finansowe są popełniane przez: kadrę zarządzającą, pracowników niższego szczebla i osoby z zewnątrz przedsiębiorstwa (Kutera, 2008, s. 20). Przyjmuje się, że prawie 85% oszustw oraz nadużyć gospodarczych popełniają pracownicy przedsiębiorstw, a wśród nich 55% oszustw dokonują menedżerowie średniego i wyższego szczebla (Witalis, 2010, s. 6). Każda wymieniona wyżej grupa podmiotów popełnia charakterystyczne oszustwa, które zaprezentowano na rysunku 1.



Rysunek 1. Główne grupy sprawców oszustw księgowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rola audytu finansowego w wykrywaniu przestępstw gospodarczych*, M. Kutera, 2008, Warszawa: Difin, s. 27.

Oszustwa popełniane przez kadrę zarządzającą, chociaż są rzadsze niż oszustwa pracowników niższego szczebla, są poważniejsze i bardziej dotkliwe dla przedsiębiorstwa oraz wywierają znaczący wpływ na jego wynik finansowy. Oszustwa popełniane przez pracowników niższego szczebla należą z kolei do drobnych, niemających odzwierciedlenia w księgach rachunkowych i niewywierających większego wpływu na wynik finansowy. Do przykładowych oszustw tego typu zalicza się:

- wykorzystywanie rabatów pracowniczych przy zakupach dla rodziny lub przyjaciół;
- kradzieże przedmiotów należących do firmy;
- pobieranie wynagrodzenia za nieprzepracowane godziny;
- inkasowanie większych niż należne kwoty z tytułu wydatków służbowych;
- przedłużanie, bez zgody zwierzchnika, przerw w pracy;
- nieprzestrzeganie ustalonych godzin pracy;
- przedstawianie fikcyjnych zwolnień lekarskich;
- wykonywanie pracy pod wpływem alkoholu lub środków odurzających (Wells, 2006, s. 8).

W literaturze przedmiotu metody oszustw księgowych klasyfikuje się według różnych kryteriów. Według jednego z nich, podział oszustw obejmuje dwie grupy:

- manipulacje księgowe stosowane w sprawozdaniach finansowych;
- oszustwa księgowe stosowane podczas konsolidacji sprawozdań finansowych.

Do pierwszej grupy zalicza się głównie:

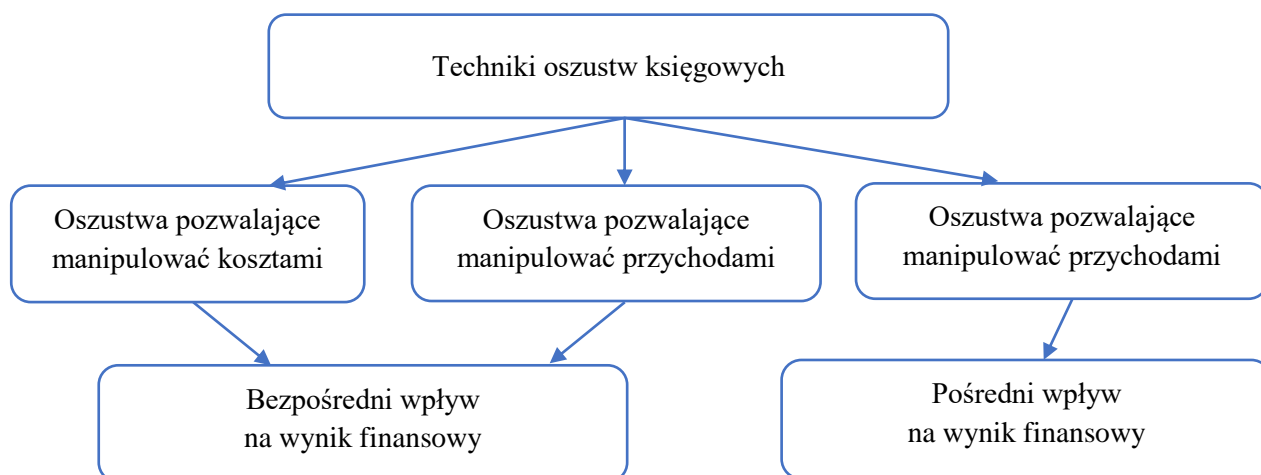
- oszustwa związane z wyceną udziałów i akcji posiadanych w spółkach prawa handlowego;
- manipulacje księgowe związane z wyceną bilansową należności i zapasów;
- wpływanie na poziom wyniku finansowego przez manipulowanie wysokością podatku odroczonego;
- zwiększanie płynności finansowej jednostki poprzez wykorzystanie weksli;
- manipulowanie ewidencją księgową spółki przekazującej aport na pokrycie kapitału podstawowego jednostki zależnej;
- wykorzystanie możliwości konwersji wierzytelności na kapitał zakładowy spółki w celu poprawy sytuacji majątkowo-finansowej prezentowanej w sprawozdaniu;
- sztuczne zwiększanie przychodów między jednostkami powiązаныmi;
- niewłaściwe stosowanie zasad kompensat wzajemnych rozrachunków.

Do oszustw księgowych stosowanych w konsolidacji sprawozdań finansowych należą z kolei przykładowo:

- celowe zniekształcanie struktury grupy kapitałowej;
- odmienne zasady wyceny oraz prezentacji aktywów i pasywów;
- celowe stosowanie różnych metod konsolidacji;
- unikanie pełnych wyłączeń transakcji dokonanych pomiędzy jednostkami powiązаныmi;
- celowe dokonywanie korekt podwyższających wynik finansowy grupy (Kutera, Hołda, Surdykowska, 2006, s. 57).

Oszustwa księgowe najczęściej występują w rozbudowanych strukturach jednostek powiązanych. Im większa jest liczba spółek wchodzących do danej grupy, tym łatwiej jest stosować różne manipulacje księgowe i tym trudniejsze są one do wykrycia.

Większość technik dokonywania oszustw księgowych polega na fałszowaniu kosztów lub przychodów. Powyższe manipulacje wpływają na wynik finansowy jednostki w bieżącym okresie lub w przyszłych okresach. Tylko znikoma ilość fałszerstw dotyczy wyłącznie kategorii zasobowych (składników aktywów czy pasywów). Przykładowo, do tego rodzaju fałszerstw należą: manipulowanie terminami płatności czy wadliwa prezentacja rozrachunków w bilansie. Syntetycznym ujęciem systematyki technik oszustw księgowych jest rysunek 2.



Rysunek 2. Systematyka technik oszustw księgowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Oszustwa księgowe – teoria i praktyka*, M. Kutera, A. Hołda, S. Surdykowska, 2006, Warszawa: Difin, s. 58.

Rozwijając treść rysunku 2, należy stwierdzić, że do technik pozwalających na manipulowanie wartością kosztów można zaliczyć (Kutera, Hołda, Surdykowska, 2006, s. 59):

- aktywowanie niewłaściwych kosztów;
- wadliwą prezentację kosztów prac rozwojowych;
- manipulowanie odpisami amortyzacyjnymi i nakładami na ulepszenia;
- tworzenie fikcyjnych rezerw;
- odpisy aktualizujące aktywa (szczególnie zapasy i należności);
- brak uwzględnienia właściwego rozmiaru działalności w wycenie zapasów.

Do najczęstszych manipulacji wartością przychodów należą:

- przyspieszone fakturowanie i manipulowanie okresem ujęcia przychodów;
- sprzedaż z klauzulą odkupu;
- rozwiązywanie nieuzasadnionych rezerw;
- fikcyjna sprzedaż (np. dostawy bez złożonych wcześniej zamówień);
- szacunek przychodu w kontraktach długoterminowych;
- wykorzystanie cen transferowych.

Ostatnią z wyodrębnionych wyżej kategorii oszustw księgowych stanowią tzw. pozostałe oszustwa, które nie wywierają bezpośredniego wpływu na wynik finansowy jednostki gospodarczej. Przykładowo, obejmują one:

- wadliwe ujęcie leasingu i związanych z nim odpisów amortyzacyjnych;
- manipulowanie terminami płatności;
- niewłaściwą klasyfikację rozrachunków ze względu na termin ich płatności;
- brak rzetelnego wyodrębnienia strumieni działalności kontynuowanej oraz niekontynuowanej;
- nieujawnianie zagrożeń kontynuacji działalności.

4. Przykłady oszustw księgowych umożliwiające manipulowanie wartością kosztów

Oszustwa pozwalające na manipulowanie kosztami należą do technik bezpośrednio wpływających na wynik finansowy jednostki (rysunek 2).

4.1. Wadliwe aktywowanie kosztów

Praktyka aktywowania kosztów polega na wykazywaniu pewnych kosztów w momencie ich poniesienia jako składnika aktywów bilansu. W konsekwencji takie postępowanie umożliwia niewykazywanie kosztów w rachunku zysków i strat bieżącego okresu. Postępowanie takie powoduje w efekcie „przesuwanie” kosztów między okresami lub, w skrajnych przypadkach, ich permanentne niewykazywanie w rachunku zysków i strat. Zasadniczo wyróżnia się dwa rodzaje oszustw polegających na wadliwym aktywowaniu kosztów:

- rzeczywiste koszty dotyczące bieżącego okresu ujmowane są jako koszty podlegające rozliczeniu w czasie;
- rzeczywiste koszty (bieżące lub rozliczane w czasie) ujawniane są w pozycjach aktywów poza rozliczeniami międzyokresowymi i w konsekwencji są trwale wyłączone poza krąg kosztów.

W pierwszym przypadku następuje jedynie czasowe przesunięcie kategorii kosztowych między okresami sprawozdawczymi. Zwykle takie postępowanie ma na celu krótkookresowe „poprawianie” wyniku finansowego jednostki. Natomiast łączna kwota kosztów, która obciąża rachunek kosztów w długim okresie, nie ulega zmianie. W drugim przypadku następuje wyłączenie rzeczywistych kosztów poza krąg kosztów oraz permanentne ich ujmowanie w aktywach jednostki. Takie postępowanie trwale i w sposób szczególnie niebezpieczny może fałszować obraz kondycji finansowej przedsiębiorstwa.

Przykład ujęcia kosztów bieżącego okresu jako kosztów rozliczanych w czasie

Jednostka „X” poniosła koszty usług obcych w wysokości 60 000 zł. Powyższe koszty są kosztami bieżącego okresu. Jednak jednostka „X” ujęła je w księgach jako koszty podlegające rozliczeniu w czasie (okres 3 lat). W związku z powyższym, wynik finansowy brutto bez uwzględnienia tych kosztów kształtował się przez kolejne 3 lata na poziomie 120 000 zł w każdym roku. Poniżej przedstawiono tabele ukazujące wpływ klasyfikacji kosztów na wynik finansowy brutto spółki „X”.

Tabela 1

Kształtowanie się wyniku finansowego brutto spółki „X” wskutek rozliczenia w czasie kosztów bieżących

Treść	Rok I	Rok II	Rok III
Wynik finansowy brutto (przed ujęciem kosztów usług obcych)	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł
Koszty usług obcych	20 000 zł	20 000 zł	20 000 zł
Wynik finansowy brutto (po ujęciu kosztów usług obcych)	100 000 zł	100 000 zł	100 000 zł

Źródło: opracowanie własne.

W rzeczywistości wynik finansowy brutto spółki „X” powinien kształtować się w poszczególnych latach na zupełnie innym poziomie. Całkowite koszty usług obcych powinny bowiem zostać uwzględnione w pierwszym roku obrachunkowym (tabela 2).

Tabela 2

Kształtowanie się wyniku finansowego brutto spółki „X” przy poprawnej kwalifikacji poniesionych kosztów

Treść	Rok I	Rok II	Rok III
Wynik finansowy brutto (przed ujęciem kosztów usług obcych)	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł
Koszty usług obcych	60 000 zł	-	-
Wynik finansowy brutto (po ujęciu kosztów usług obcych)	60 000 zł	120 000 zł	120 000 zł

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych zestawień wynika, że błędna klasyfikacja kosztów (zakwalifikowanie ich do rozliczenia w czasie) wpłynęła na znacznie korzystniejszy wynik finansowy brutto spółki „X” w pierwszym roku analizy.

4.2. Manipulowanie odpisami amortyzacyjnymi

Amortyzacja, w przypadku wielu podmiotów, stanowi znaczący koszt działalności operacyjnej i może w istotny sposób wpływać na wynik finansowy. Istnieje wiele metod amortyzacji, a na okres użytkowania amortyzowanego składnika majątku może mieć wpływ wiele czynników. W konsekwencji, oszacowanie okresu użytkowania danego aktywów jest kwestią oceny własnej podmiotu. Amortyzacja jest zatem kategorią podatną na manipulacje. Jednostki, które zamierzają wykazać dobre wyniki finansowe, mogą systematycznie zaniżać poziom stawek amortyzacyjnych, zwłaszcza gdy dotyczą one aktywów wykorzystywanych przez długi okres. Spowoduje to wykazanie zawyżonych wyników finansowych, co może wpłynąć na łatwiejszy dostęp do źródeł finansowania. Konieczność weryfikacji wysokości odpisów wymusi na takich podmiotach korekty, jednak nastąpi to w późniejszym okresie (Węgrzyńska, 2012, s. 208).

Przykład wpływu manipulacji stawką amortyzacji na wynik finansowy przedsiębiorstwa

Przedsiębiorstwo „X” posiada budynki o wartości 9 240 000 zł, które, zgodnie z prawem podatkowym, amortyzuje stawką 2,5%. Przedsiębiorca stwierdził, że w bieżącym roku poniesie stratę. Stąd też w trakcie roku obrotowego (od kwietnia) obniżył stopę amortyzacji budynków do 1,25%. Nie mógł tego dokonać zgodnie z prawem, ponieważ obniżenie stawki amortyzacyjnej amortyzowanych już środków trwałych może nastąpić nie później niż w momencie dokonania pierwszego w danym roku odpisu amortyzacyjnego. Dzięki obniżeniu stawki amortyzacyjnej, obniżono koszty obciążające wynik finansowy. Wynik finansowy brutto bez uwzględniania kosztów amortyzacji wynosił 165 000 zł. Obniżenie stopy amortyzacji budynków spowodowało zmniejszenie kosztów obciążających wynik finansowy o 86 625 zł. Dzięki temu zabiegowi przedsiębiorstwo mogło wykazać

w sprawozdaniu finansowym, że osiągnęło zysk w wysokości 20 625 zł, zamiast rzeczywiście poniesionej straty w wysokości 66 000 zł. Osiągnęło to przez przesunięcie częściowych kosztów amortyzacji do późniejszych okresów. Powyższe działanie znacznie zniekształciło obraz sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, wprowadzając w błąd odbiorców sprawozdania finansowego, choćby przez poprawę wskaźników rentowności.

4.3. Tworzenie fikcyjnych rezerw

Technika tworzenia fikcyjnych rezerw jest często stosowana. Można ją bowiem stosować w celu zawyżania kosztów (nadmiarowe rezerwy) bądź też przychodów (rozwiązywanie zbędnych rezerw). Według ustawy o rachunkowości, rezerwy to zobowiązania, których termin wymagalności lub kwota nie są pewne (Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r., poz. 217, 2105 i 2106, a także z 2022 r. poz. 1488, art. 3 ust. 1 pkt 21).

Rezerwy tworzy się w związku z przewidywanymi stratami oraz wydatkami. Utworzenie rezerw jest zatem wyrazem ostrożności przedsiębiorstwa w prowadzeniu jego polityki finansowej. Kategoria rezerw, zarówno w regulacjach prawnych krajowych, jak i w standardach międzynarodowych, ma charakter szacunkowy. Z tego też względu pomimo wielu warunków, które powinny być spełnione podczas szacowania i tworzenia rezerw, możliwe jest stosunkowo łatwe manipulowanie kwotą rezerw. Literatura przedmiotu wskazuje trzy zasadnicze rodzaje oszustw finansowych, które związane są z metodologią tworzenia rezerw (Kutera, Surdykowska, 2009, s. 133). Należą do nich:

- oszustwa polegające na tendencyjnym nietworzeniu rezerw, mimo istniejącego obowiązku. Wskutek tego wykazywany jest wyższy wynik finansowy niż w rzeczywistości;
- oszustwa polegające na tworzeniu rezerw zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz na nierozwiązywaniu rezerw w momencie, gdy staną się zbędne, lecz w momencie dogodnym dla jednostki w celu poprawy jej wyniku finansowego;
- oszustwa związane z rezerwami dotyczącymi tendencyjnego zawyżania wysokości rezerw w bieżącym okresie (lub fikcyjne tworzenie ich „na zapas”), a następnie rozwiązywanie ich w dogodnym dla podmiotu okresie.

Przykład wpływu fikcyjnych rezerw na wynik finansowy podmiotu

Spółka „X” od dłuższego czasu co roku wykazuje stratę. Spółka w kolejnych 2 latach poniosła straty 460 000 zł oraz 410 000 zł. Na koniec pierwszego roku zarząd utworzył fikcyjne rezerwy w kwocie 430 000 zł (np. na restrukturyzację zatrudnienia i koszty potencjalnych odpraw). W kolejnym roku działalności utworzone rezerwy okazały się zbędne i konieczne było ich rozwiązanie. Efektem takich pozornych działań restrukturyzacyjnych jest znaczne powiększenie straty w roku pierwszym (do 890 000 zł) i wykazanie dodatniego wyniku w roku drugim (20 000 zł). Takie manipulacje mają na celu wprowadzenie w błąd odbiorców informacji, co może pozwolić na osiągnięcie krótkoterminowych celów (np. uzyskanie przez zarządzających premii za efektywne działania i poprawę wyników finansowych). Ponadto wprowadzenie w błąd zewnętrznych odbiorców informacji może mieć na celu przekonanie inwestorów do ulokowania kapitałów w spółce, wykazując, że generuje ona zyski. Należy zaznaczyć, że tego rodzaju działania umożliwiają tylko przenoszenie między okresami sprawozdawczymi fikcyjnych kosztów i przychodów wynikających z tworzonych i rozwiązywanych rezerw.

5. Praktyki manipulowania wartością przychodów

Jak wynika z rysunku 2, manipulowanie wartością przychodów może wywierać bezpośredni lub pośredni wpływ na wynik finansowy.

5.1. Manipulowanie okresem ujęcia przychodów

Powyższa technika jest często stosowana przed dniem bilansowym, np. wystawianie faktur na przedpłaty i zaliczanie takich operacji do przychodów bieżącego okresu, choć ich faktyczna realizacja nastąpi dopiero w następnym roku. Ogólne zasady uznania przychodów za zrealizowane precyzuje np. Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej nr 15, zgodnie z którym za przychód należy rozumieć występujący w danym okresie wzrost korzyści ekonomicznych, przybierający formę wpływów lub zwiększeń aktywów lub zmniejszenia zobowiązań, które skutkują przyrostem kapitału własnego innego niż przyrost związany z wpłatami udziałowców. W praktyce gospodarczej, przychód ze sprzedaży uznawany jest za osiągnięty z chwilą wysłania, wydania lub postawienia dostawy do dyspozycji odbiorcy. Nie można uznać przychodu za zrealizowany w sytuacjach, w których na jednostce nadal ciąży znaczące ryzyko związane z własnością (np. nabywca ma prawo odstąpienia od zakupu lub towary uznaje się za dostarczone z chwilą ich zainstalowania, czy też wpływ przychodów ze sprzedaży uzależniony jest od uzyskania przychodów z ich sprzedaży przez nabywcę). Wykorzystanie przyspieszonego fakturowania powoduje wykazanie nieistniejących w danym okresie przychodów z transakcji sprzedaży.

Przykład wpływu przypisania przychodów do niewłaściwego okresu na wynik finansowy jednostki

Przedsiębiorstwo „X” zawarło w grudniu roku 2020 umowę na świadczenie usług przez 4 kolejne miesiące na kwotę 200 000 zł. Jednostka nie rozliczyła przychodów na okres całej umowy, lecz ujęła je jako przychód jednorazowy grudnia 2020. Poniżej przedstawiono wpływ prawidłowego i nieprawidłowego rozliczenia przychodów na wynik finansowy przedsiębiorstwa.

Tabela 3

Rzeczywiste wyniki przedsiębiorstwa „X” przy prawidłowym rozliczaniu przychodów

Treść	Grudzień 2020	Styczeń 2021	Luty 2021	Marzec 2021
Roczny wynik finansowy brutto (przed ujęciem przychodów ze sprzedanej usługi)	320 000 zł	320 000 zł		
Przychody ze sprzedanej usługi	50 000 zł	50 000 zł	50 000 zł	50 000 zł
Roczny wynik finansowy brutto (po ujęciu przychodów ze sprzedanej usługi)	370 000 zł	470 000 zł		

Zródło: opracowanie własne.

Tabela 4

Wyniki przedsiębiorstwa „X” przy niewłaściwym rozliczaniu przychodów

Treść	Grudzień 2020	Styczeń 2021	Luty 2021	Marzec 2021
Roczny wynik finansowy brutto (przed ujęciem przychodów ze sprzedanej usługi)	320 000 zł	320 000 zł		
Przychody ze sprzedanej usługi	200 000 zł	-	-	-
Roczny wynik finansowy brutto (po ujęciu przychodów ze sprzedanej usługi)	520 000 zł	320 000 zł		

Źródło: opracowanie własne.

Wykazane działania wpłynęły na przeniesienie rzeczywiście zrealizowanych w 2021 roku przychodów do przychodów z roku 2020. Stąd też wynik finansowy brutto roku 2020 został sztucznie zawyżony o 150 000 zł, zaś wynik finansowy 2021 roku sztucznie zaniżony.

5.2. Przyspieszone fakturowanie

Często spotykanym oszustwem księgowym jest przyspieszone fakturowanie oraz manipulowanie okresem uznawania przychodu. Takie postępowanie występuje najczęściej przed dniem bilansowym, np. przez uwzględnianie w przychodach bieżącego okresu przychodów, których realizacja nastąpi dopiero w przyszłym roku. Transakcję sprzedaży można uznać za zrealizowaną, kiedy przedsiębiorstwo przekazało nabywcy ryzyko oraz korzyści z tytułu własności towarów, a także gdy:

- istnieją przekonujące dowody potwierdzające zawarcie transakcji;
- zrealizowano dostawę lub wykonano usługi;
- cena sprzedaży dla nabywcy została ustalona i można ją wiarygodnie określić;
- istnieje wystarczająca pewność, że należność jest ściągalna (Wells, 2006, s. 363).

Szczególną formą przyspieszonego fakturowania jest wysyłanie do kontrahentów wcześniej niezamówionych przez nich aktywów. Taki proceder może mieć na celu przedwczesne ujęcie przychodu (jeśli kontrahent, w terminie późniejszym, przyśle zamówienie i wywiąże się z obowiązku zapłaty) lub ujęcie fikcyjnego przychodu (w przypadku zwrotu wysłanych aktywów). W przypadku zwrotu dostawy, jednostka sprzedająca jest zmuszona do korekty przychodu, która może być dokonana różnymi sposobami:

- nieujawnianie zaistniałego faktu w księgach;
- proponowanie odbiorcom znacznych upustów w celu zachęcenia do zakupu danej dostawy lub opóźnienia dokonania korekty przychodu;
- udzielanie fikcyjnych pożyczek niedoszłym odbiorcom, a następnie sprzedaż dostawy kolejnemu odbiorcy.

Szczególnie niebezpieczną techniką oszustw księgowych dotyczących uznawania przychodów są transakcje między podmiotami powiązanymi. Wtedy, stosunkowo łatwo, może dochodzić do zawyżania przychodu i po kilku przekazaniach aktywów w ramach grupy można łatwo poprawić wyniki finansowe firm, jak też zwiększyć sumy bilansowe jednostek w ramach grupy.

Przykład przyspieszonego fakturowania i manipulowania okresem uznawania przychodu

Spółka „X”, mająca zamiar krótkookresowo poprawić ocenę dokonywaną przez inwestorów na podstawie analizy wskaźnikowej sprawozdań finansowych, wystawiła faktury na kwotę 200 000 zł w celu zaliczenia niezrealizowanych przychodów do przychodów danego okresu sprawozdawczego. Spółka nie przekazała nabywcy znaczącego ryzyka i korzyści z tytułu własności towarów, których wartość według cen nabycia wynosiła 50 000 zł. Powyższe postępowanie spowoduje następujące zmiany w sprawozdaniu finansowym spółki „X”:

- wzrost należności z tytułu dostaw i usług o 200 000 zł;
- wzrost przychodów ze sprzedaży o 200 000 zł;
- wzrost kosztów sprzedanych produktów o 50 000 zł;
- zmniejszenie się wartości zapasów o 50 000 zł;
- wzrost zysku brutto o 150 000 zł;
- wzrost zysku netto o 121 500 zł przy założeniu podatku dochodowego według stopy 19%.

W wyniku powyższej manipulacji, jednostka może poprawić wszystkie wskaźniki rentowności, tj. rentowność majątku, rentowność kapitałów własnych, rentowność przychodów i rentowność pracy. Zwyczajowo powyższe wskaźniki są podstawą oceny kondycji finansowej oraz zdolności kredytowej jednostki gospodarczej.

5.3. Fikcyjna sprzedaż

Przyspieszone fakturowanie może oznaczać fikcyjną sprzedaż. Ujęcie fikcyjnych przychodów lub kosztów jest stosunkowo proste. Najczęściej powstaje w wyniku ewidencji sfałszowanej nierzeczywistej sprzedaży, nieujmowania zwrotów towarów, traktowania jako sprzedaży wysyłki do własnego magazynu czy zaliczania robót wykonanych przez własnych podwykonawców jako własnej sprzedaży (Jasiński, 2013, s. 106). Faktura jako dokument potwierdzający przeprowadzenie operacji gospodarczej sprzedaży czy zakupu jest również doskonałą podstawą „ulg” podatkowych. Przedsiębiorcy, płacąc innym jednostkom za wystawianie fikcyjnych faktur potwierdzających dokonanie nieistniejącej sprzedaży towaru lub też usługi, otrzymują dokumenty uwierzytelniające dodatkowe koszty uzyskania przychodu, powodujące zmniejszenie zobowiązań podatkowych. Oszustwa związane z wykorzystaniem fikcyjnych faktur wpływają na zmniejszenie kwoty podatku należnego przez zwiększenie kwoty podatku naliczonego o wartość VAT wskazanego na wystawionych fakturach. Przedmiotem zakupu jest sama faktura, nie zaś usługa lub towar, które rzekomo dokumentuje. W fakturach mogą być podane dane realnego podatnika, jak też osób lub firm nieistniejących. Dokumenty są potwierdzeniem dostawy towarów lub wykonaniem usługi, które w rzeczywistości nie miały miejsca. Wystawca faktury nie płaci podatku należnego, nabywca natomiast odlicza wartość podatku naliczonego (Matyszewska, 2009).

Przykład transakcji fikcyjnej sprzedaży oraz jej skutków

Zarząd przedsiębiorstwa „X” dążył do poprawy wyniku finansowego poprzez zwiększenie sprzedaży. W tym celu w księgach zapisano następujące fikcyjne transakcje:

- w celu ukrycia fikcyjnej sprzedaży najpierw dokonano fikcyjnego zakupu środka trwałego 36 900 zł;
- następnie wystawiono fikcyjną fakturę sprzedaży środka trwałego na tę samą kwotę 36 900 zł;
- sfalszowano dowód obrotu pieniężnego, wykazując w nim zapłatę należności.

Powyższe operacje spowodowały zwiększenie przychodów ze sprzedaży, a tym samym wzrost wyniku finansowego. Nastąpiło również zwiększenie sumy bilansowej (nastąpił wzrost wartości środków trwałych). Podana transakcja wpłynęła też na poprawę wskaźników rentowności oraz wskaźników rotacji majątku (Wąsowski, 2010, s. 108).

6. Metody zapobiegania oszustwom księgowym

Do głównych narzędzi stosowanych w celu ograniczania oszustw księgowych należą:

- kontrola wewnętrzna przedsiębiorstwa;
- audyt wewnętrzny;
- audyt zewnętrzny.

6.1. Kontrola wewnętrzna przedsiębiorstwa

Głównym celem kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa jest zabezpieczenie kompletności, poprawności i systematyczności dokumentacji księgowej (Hulicka, 2008, s. 16; Gut, 2006, s. 96). Kontrola wewnętrzna zatem stanowi instrument zarządzania w celu weryfikacji założeń, doboru środków i metod ich realizacji oraz oceny realizacji zaplanowanych zadań (Klimczak, 2008, s. 160). Ponadto, do czynności wewnętrznej kontroli należy również wskazanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz podjęcie decyzji umożliwiających ich usunięcie i uniknięcie w przyszłości (Paczuła, 2003, s. 7). Zakres kontroli wewnętrznej jest szeroki. Obejmuje nie tylko rachunkowość oraz sprawozdawczość finansową, ale również: finansowe, operacyjne, administracyjne i techniczne aspekty działalności przedsiębiorstwa. W odniesieniu do rachunkowości i sprawozdawczości finansowej kontrola wewnętrzna dotyczy:

- weryfikacji rzetelności zapisów księgowych;
- ochrony prawidłowego stosowania metod rachunkowo-księgowych;
- strzeżenia prawidłowości decyzji dotyczących zmian zasobów i struktury majątku jednostki;
- sprawdzania legalności zaciągniętych zobowiązań finansowych;
- pilnowania prawidłowej ochrony majątku;
- wykonywania badań oraz analiz zleconych przez kierownictwo jednostki gospodarczej (Klimczak, 2008, s. 168).

Należy jednak zaznaczyć, że kontrola wewnętrzna przedsiębiorstwa, w odniesieniu do pewnych oszustw, może okazać się nieefektywna. W szczególności dotyczy to oszustw, w które zamieszani są: członkowie zarządu, właściciele przedsiębiorstwa, osoby pracujące w strukturach kontroli wewnętrznej lub inni pracownicy mający dostęp do systemów, które umożliwiają ukrycie dowodów dokonanych oszustw (Kutera, 2009, s. 103).

6.2. Audyt wewnętrzny

Zgodnie z definicją Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, audyt wewnętrzny to niezależna, obiektywna doradcza działalność, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działań jednostki (Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, Załącznik do komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r.; Bareja, 2008, s. 141). Audyt wewnętrzny dotyczy wszystkich segmentów działalności przedsiębiorstwa. Z tego względu w literaturze przedmiotu występuje jego podział na: audyt finansowy, audyt informatyczny i audyt operacyjny (Krzywda, 2012, s. 117). Dla zwalczania oszustw księgowych szczególne znaczenie ma audyt finansowy, który obejmuje ocenę poprawności, wiarygodności oraz kompletności sprawozdań finansowych. Trzeba jednak podkreślić, że w zakresie wykrywania i zwalczania oszustw księgowych rola audytu wewnętrznego jest ograniczona, a polega głównie na badaniu oraz ocenie skuteczności i efektywności kontroli wewnętrznej (Bieganowska, 2010, s. 10; Kuc, 2002, s. 119).

6.3. Audyt zewnętrzny

Audyt zewnętrzny (rewizja finansowa) to usystematyzowane i zorganizowane, profesjonalnie przeprowadzone przez niezależnych zewnętrznych specjalistów z dziedziny rachunkowości, badanie sprawozdań finansowych i ksiąg rachunkowych. Na podstawie przeprowadzonego badania zostaje wydana opinia o prawidłowości i wiarygodności zbadanej dokumentacji (Markisz, 2012, s. 11; Kutera, 2009, s. 190). Głównym celem współczesnej rewizji finansowej jest wydanie przez biegłego rewidenta bezstronnej, pisemnej opinii na temat prawidłowości badanego przez niego sprawozdania, a także zgodności treści ekonomicznych ocenianej dokumentacji z rzeczywistością (Gościński, Pałczyńska-Gościński, 2006, s. 48). Celem badania sprawozdań finansowych jest także ocena rzetelności sprawozdania oraz wydania opinii o stanie rachunkowości w jednostce i funkcjonowaniu jej kontroli wewnętrznej (Micherda, Świetla, 2013, s. 50). Należy podkreślić, że celem rewizji finansowej nie jest ujawnianie wszelkich nieprawidłowości w działalności przedsiębiorstwa oraz jego systemie rachunkowości, lecz wykrycie istotnych nieprawidłowości wpływających na podejmowane decyzje zarządcze (Pfaff, 2011, s. 16; Wiercińska, 2009, s. 473).

Metody audytu zewnętrznego nie uwzględniają w pełni wymogów procedur wykrywania oszustw księgowych. Biegły rewident nie weryfikuje bowiem wiarygodności wszystkich dowodów księgowych. Audyt dokonywany jest na podstawie losowo wybranej próby. Jak dotąd, w Polsce brak jest regulacji prawnych, które jednoznacznie i bezpośrednio definiują znaczenie rewizji finansowej w wykrywaniu i przeciwdziałaniu oszustwom księgowym. Jest to sprzeczne z przepisami międzynarodowymi, z których jednoznacznie wynika, że badanie sprawozdania finansowego ma na celu też wykrywanie przez biegłego rewidenta oszustw księgowych. Przeprowadzone badanie sprawozdania finansowego przez niezależnych, zewnętrznych specjalistów poważnie obniża jednak ryzyko wystąpienia w audytowanym podmiocie oszustw księgowych (Polak, 2012, s. 122).

Podsumowanie

Reasumując przeprowadzone rozważania, można sformułować wnioski:

- tylko rzetelność i wiarygodność rachunkowości stanowią użyteczne informacje dotyczące kondycji finansowej jednostki gospodarczej;
- w celu zapewnienia porównywalności, rzetelności i wiarygodności informacji księgowych opracowano liczne krajowe i międzynarodowe regulacje prawne;
- oszustwa księgowe dotyczą: sprzeniewierzenia majątku, korupcji lub też nieuczciwej sprawozdawczości;
- sprawcami najbardziej dotkliwych dla jednostki oszustw księgowych są pracownicy zarządu przedsiębiorstwa;
- najczęstszą przyczyną popełniania oszustw księgowych jest dążenie do osiągnięcia bezpośrednich lub pośrednich korzyści finansowych;
- techniki oszustw księgowych polegają na manipulowaniu przychodami lub kosztami i wpływaniu na wartość aktywów i pasywów jednostki gospodarczej;
- występowanie oszustw można ograniczyć przez odpowiednio prowadzone: kontrolę wewnętrzną, a także audyt wewnętrzny i zewnętrzny;
- coraz większe znaczenie w wykrywaniu oszustw księgowych ma audyt śledczy, który wykonywany jest dodatkowo przez firmy audytorskie. Biegły rewident bowiem, ze względu na obszerność przeprowadzanego badania, nie może wykryć wszystkich nieprawidłowości w trakcie zwykłego badania sprawozdania finansowego;
- głównymi konsekwencjami oszustw księgowych, w dłuższym okresie, są: koszty finansowe przedsiębiorstwa, utrata zaufania partnerów, zagrożenie kontynuacji działalności jednostki, skutki społeczne, a nawet negatywny wpływ na całe rynki kapitałowe;
- oszustwa księgowe, w większości przypadków, wpływają zarówno na sumę bilansową, jak też wynik finansowy przedsiębiorstwa. Znaczna ich część wywołuje również skutki długofalowe, wpływając na wyniki jednostki w kolejnych okresach sprawozdawczych;
- dalsze badania skutków popełnianych oszustw księgowych powinny dotyczyć analizy oraz oceny ich wpływu na wypaczenie funkcji rachunkowości, stanowiących podstawę wielu decyzji zarządczych.

Bibliografia

- Bareja, K. (2008). Ryzyko w kontekście organizowania i funkcjonowania audytu wewnętrznego. W: A. Karmańska (red.), *Ryzyko w rachunkowości*. Warszawa: Difin.
- Bieganowska, M. (2010). „Nowa” rola wewnętrznego audytora. *Risk Focus*, 8.
- Gościński, K., Pałczyńska-Gościńska, R. (2006). Unowocześnienie systemu raportowania w spółkach publicznych kreatorem bogactwa akcjonariuszy. W: *Rachunkowość – wybrane aspekty*. Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego. Sopot: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Gut, P. (2006). *Kreatywna księgowość a fałszowanie sprawozdań finansowych*. Warszawa: C.H. Beck.
- Hulicka, M. (2008). *Oszukańcza sprawozdawczość finansowa*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jasiński, W. (2013). *Nadużycia w przedsiębiorstwie – przeciwdziałanie i wykrywanie*. Warszawa: Poltex.

- Klimczak, K. (2008). Ryzyko w kontekście organizowania i funkcjonowania kontroli wewnętrznej. W: A. Karmańska (red.), *Ryzyko w rachunkowości* (s. 160-168). Warszawa: Difin.
- Kraszkiewicz, J. (2010). Poznaj mechanizmy popełniania przestępstw. *Gazeta Prawna 146*, E1.
- Krzywda, D. (2012). Rola audytu finansowego w działalności przedsiębiorstw i instytucji. W: H. Żukowska, W. Janik (red.), *Audyt zewnętrzny sprawozdania finansowego a wiarygodność przedsiębiorstwa*. Lublin: KUL.
- Kuc, B.R. (2002). *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*. Warszawa: PTM.
- Kutera, M. (2008). *Rola audytu finansowego w wykrywaniu przestępstw gospodarczych*. Warszawa: Difin.
- Kutera, M. (2009). Główne obszary ryzyka związane z wiarygodnością sprawozdań finansowych. W: M. Kutera, S.T. Surdykowska (red.), *Kryzysy gospodarcze a wiarygodność sprawozdań finansowych*. Warszawa: Difin.
- Kutera, M., Hołda, A., Surdykowska, S. (2006). *Oszustwa księgowo – teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.
- Kutera, M., Surdykowska, S. (2009). *Kryzysy gospodarcze a wiarygodność sprawozdań finansowych*. Warszawa: Difin.
- Markisz, M. (2012). Prawne podstawy audytu zewnętrznego w Polsce. W: H. Żukowska, W. Janik (red.), *Audyt zewnętrzny sprawozdania finansowego a wiarygodność przedsiębiorstwa*. Lublin: KUL.
- Matyszewska, E. (2009). Fikcyjne faktury pod lupa fiskusa. *Gazeta Prawna*, 78.
- Mączyńska, E. (2002). Kreatywność czy agresja. *Nowe Życie Gospodarcze*, 16, 13-15.
- Micherda, B., Świetła, K. (2013). *Współczesna rachunkowość. Wybrane problemy metodologiczne*. Warszawa: Difin.
- Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, Załącznik do komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. (Dz.Urz.MF Nr 2, poz. 12).
- Paczuła, Cz. (2003). *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania*. Warszawa: SKwP.
- Pfaff, J. (2011). *Rewizja finansowa*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Polak, A. (2012). Obligatoryjne badanie sprawozdania finansowego – istota, podmioty uprawnione, procedura, rezultaty. W: H. Żukowska, W. Janik (red.), *Audyt zewnętrzny sprawozdania finansowego a wiarygodność przedsiębiorstwa*. Lublin: KUL.
- Schneider, K. (2007). *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r., poz. 217, 2105 i 2106 oraz z 2022 r. poz. 1488).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm).
- Wąsowski, W. (2010). *Kreatywna rachunkowość. Falszowanie sprawozdań finansowych*. Warszawa: Difin.
- Wells, J.T. (2006). *Nadużycia w firmach – Vademecum. Zapobieganie i wykrywanie*. Warszawa: LexisNexis.
- Wiercińska, A. (2009). Rola biegłego rewidenta w wykrywaniu oszustw gospodarczych w dobie kryzysu ekonomicznego. W: B. Micherda, M. Stępień (red.), *Sprawozdawczość i rewizja finansowa wobec kryzysu ekonomicznego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Witalis, M. (2010). Dlaczego menedżerowie nie doceniają problemu nadużyć? W: Brief *Nie daj się zaskoczyć, czyli jak skutecznie walczyć z nadużyciami w firmie*. Suplement promocyjny do Harvard Business Review. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Wójcik, J.W. (2008). *Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*. Warszawa: JWW.

http://www.kibr.webserwer.pl/_doc/msrf/MSRF_240.pdf

Aneta OLEKSY-GĘBCZYK

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0001-6185-5932

Paulina RYDWAŃSKA

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0003-1088-9918

Judyta WITOWSKA

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0001-9997-0522

PRZEDSIĘBIORSTWA LOKALNE WOBEC PANDEMII COVID-19 NA PRZYKŁADZIE PRZEDSIĘBIORSTW Z SUBREGIONU SĄDECKIEGO

Streszczenie

Niniejszy artykuł poświęcony został rozpoznaniu wpływu pandemii na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Autorki przedstawiły skutki gospodarcze pandemii i pakiet działań oferowanych przedsiębiorcom przez polski rząd, a głównie podjęły próbę analizy skutków pandemii wśród przedsiębiorstw działających w subregionie sądeckim. W tym celu przeprowadzono badania ankietowe wśród przedsiębiorców na terenie subregionu sądeckiego, a otrzymane wyniki pozwoliły wnioskować, że zdecydowana większość badanych odczuła negatywny wpływ pandemii na prowadzoną działalność, co zostało szczegółowo zaprezentowane w części empirycznej niniejszego opracowania.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, lokalne przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwa wobec COVID-19, pandemia, tarcza antykryzysowa, pomoc państwa dla firm w czasie pandemii.

LOCAL ENTERPRISES DURING THE COVID-19 PANDEMIC ON THE EXAMPLE OF ENTERPRISES FROM THE SĄDECKI SUBREGION

Summary

This article is dedicated to identifying the impact of a pandemic on the overall run of enterprises. Authors present the economic effects of the pandemic and the package of measures offered to entrepreneurs by the Polish government, and most of all attempted to analyze the effects of the pandemic to enterprises operating in the Sądecki subregion. For this purpose, surveys were conducted among entrepreneurs in the Sądecki subregion, and the obtained results allowed to conclude that the vast majority of respondents felt the negative impact of the pandemic on their business, which was presented in detail in the empirical part of this study.

Key words: entrepreneurship, local enterprise, enterprise and COVID-19, pandemic, anti-crisis shield, public intervention in private sector during the pandemic.

Wprowadzenie

Nieprzewidywalność wirusa SARS-CoV-2 spowodowała bezprecedensowe konsekwencje – od wyzwań na niespotykaną wcześniej skalę postawionych przed służbą zdrowia przez wprowadzenie nadzwyczajnych ograniczeń (zalecenia dystansu społecznego, kwarantanna, zakaz zgromadzeń, zamknięcie szkół, zamknięcie granic, zamrożenie gospodarek, stany wyjątkowe), aż do wywołania recesji gospodarczej (gorszej niż kryzys 2008+ i porównywalnej do Wielkiego Kryzysu lat 30. XX wieku) oraz kryzysu społecznego (pogorszenie zdrowia psychicznego i samopoczucia), a także przyspieszenia transformacji cyfrowej (praca zdalna, e-commerce, automatyzacja czy robotyzacja). Pandemia koronawirusa wpłynęła zatem na wiele obszarów naszego życia, jednak w sposób najbardziej dotkliwy objęła sferę gospodarczą. W tym czasie głównym celem firm, zamiast maksymalizacji zysku lub wartości przedsiębiorstwa, było przetrwanie oraz optymalizacja kosztów. Przedsiębiorstwa znalazły się w trudnej sytuacji finansowej oraz odczuły liczne załamania w wielu sferach działalności, np. inwestycyjnej.

Wszystko to miało oczywiście ogromny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw na całym świecie, choć nie wszędzie w takim samym stopniu i zakresie. Z tego też względu autorki niniejszego opracowania zdecydowały się zbadać wpływ pandemii na przedsiębiorstwa na konkretnym obszarze – w subregionie sądeckim, co było głównym celem przeprowadzonego badania. Metodą zastosowaną w procesie badawczym był sondaż diagnostyczny z wykorzystaniem techniki ankietowej. W badaniu zastosowano technikę CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) – wspomagany komputerowo wywiad za pomocą strony internetowej, z wykorzystaniem portalu google forms. Na potrzeby badania wstępnie opracowano kwestionariusz ankiety, składający się z części głównej zawierającej 6 pytań oraz metryczki umożliwiającej charakterystykę respondentów. Badanie zostało przeprowadzone między majem 2021 roku a kwietniem 2022 roku na próbie 95 przedsiębiorców, w większości prowadzących małe firmy. W badaniu wzięli udział przedsiębiorcy z różnorodnych rodzajów branż, przede wszystkim świadczący usługi konsumenne.

1. Wpływ pandemii na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Przedsiębiorstwa funkcjonują w jakiejś określonej przestrzeni i nieustannie wchodzą w interakcje z otoczeniem – zarówno bliższym, jak również dalszym. W sposób naturalny nawiązują różnego rodzaju relacje, dzięki czemu możliwe jest osiągnięcie założonych celów. Otoczeniem przedsiębiorstw są „wszystkie elementy znajdujące się poza organizacją, mające związek z jej funkcjonowaniem, w tym elementy w bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu” (Gilbert, Stoner, Freeman, 2001). Można do nich zaliczyć nie tylko inne podmioty, ale też zjawiska czy procesy, które są poza nimi i na które nie mają wpływu. Współczesne środowisko, w którym działają przedsiębiorstwa, cechuje nie tylko żywiołowość, lecz również nieprzewidywalność zachodzących zjawisk. Jednym z przykładów takich zdarzeń, mających ogromny wpływ na działalność gospodarczą, był wybuch pandemii koronawirusa (Kraska, 2022, s. 79).

Pandemia zdestabilizowała systemy społeczno-gospodarcze większości państw na świecie. W sposób ogólny możemy wskazać sześć najważniejszych, powiązanych ze sobą, skutków gospodarczych (Strange, 2020, s. 455-465):

- niższa aktywność gospodarcza podmiotów rynkowych, a tym samym zmniejszona produkcja (następstwo „zamrożenia gospodarczego”);
- zahamowanie konsumpcji wytwarzanych dóbr oraz usług (skutek izolacji społecznej);
- problemy finansowe przedsiębiorstw – wzrost ryzyka inwestycyjnego, opóźnienia w płatnościach, spadek rentowności, rosnące zadłużenie, problem ze zdolnością regulowania bieżących zobowiązań;
- niższy wpływ dochodów budżetowych z tytułu podatków i wzmożony wzrost wydatków przeznaczonych na łagodzenie następstw pandemii;
- zachwianie rynków finansowych – zamiany wartości stóp procentowych, niewypłacalność dłużników, spadek notowań papierów wartościowych na rynkach pierwotnych i wtórnych, wyższe wahania kursów walut.

Obecny kryzys wywołał znacznie większy spadek dynamiki wielkości produkcji przemysłowej niż ten z 2008 roku. Powód tego upatruje się w koincydencji wystąpienia równocześnie szoku popytowego i podażowego. Jak dotąd, doświadczenia historyczne nie znały podobnego przypadku. Załamanie popytu było następstwem ograniczenia przemieszczania się i kwarantanny. Konsumenci nie mogli przeprowadzać zakupów, a pracownicy odnotowywali spadek dochodów. Szok podażowy z kolei związany był z czasowym wstrzymaniem produkcji, opóźnieniami w dostawach surowców oraz materiałów, a przy tym również spadkiem podaży pracy (Kańduła, Przybylska, 2022, s. 101).

Skutkiem tych zjawisk była osłabiona koniunktura gospodarcza państwa, która wywiera znaczący wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Pojawienie się pandemii przyczyniło się do zmiany uwarunkowań makrootoczenia gospodarczego państwa, oddziałując m.in. na ceny, wielkość PKB czy też poziom bezrobocia. Wprowadzone w czasie jej trwania obostrzenia dotknęły przedsiębiorstwa, często zmuszając je do całkowitego wstrzymania prowadzonej działalności bądź jej mocnego ograniczenia. W ten sposób wiele firm zostało pozbawionych przychodu, co negatywnie wpłynęło na ich kondycję finansową.

2. Wsparcie oferowane przedsiębiorcom dotkniętym pandemią w Polsce

Ograniczenia w kontaktach międzyludzkich, czasowe zamrażanie gospodarki, wprowadzony „lockdown” w sposób istotny zwiększały ryzyko wystąpienia recesji. Dynamicznie rozwijająca się sytuacja wymagała od polskiego rządu natychmiastowych reakcji w celu zahamowania pogłębiającego się wciąż kryzysu ekonomicznego. Aby przeciwdziałać gospodarczym skutkom COVID-19, opracowano szereg instrumentów mających wspierać przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii oraz opracowano mechanizmy udzielania pomocy publicznej. Punktem wyjścia dla opracowywanej pomocy państwa była formuła pięciu filarów, czyli (Dębowska i in., 2021):

- ochrona miejsc pracy i zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom;
- finansowanie przedsiębiorców;
- ochrona zdrowia;
- wzmocnienie systemu finansowego;
- inwestycje publiczne.

W celu łagodzenia negatywnych skutków pandemii polski rząd wprowadził pakiet działań osłonowych z wykorzystaniem instrumentów wsparcia biznesu, które zostały nazwane Tarczą Antykryzysową.

Pierwsza część pakietu pomocowego przygotowanego przez rząd wprowadzona została w dniu 31 marca 2020 roku (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem oraz zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw), a miała na celu pomóc przedsiębiorcom w zachowaniu płynności finansowej przedsiębiorstw. Wśród głównych form wsparcia, jaką oferowała niniejsza tarcza, należy wymienić przede wszystkim (Dębkowska i in., 2021):

- dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub ograniczonym wymiarem czasu pracy;
- świadczenia postojowe dla pracowników;
- świadczenia postojowe dla samozatrudnionych i przedsiębiorców małych oraz średnich przedsiębiorstw;
- mikropożyczki do 5 tys. zł;
- ułatwienia podatkowe w zakresie odroczonego terminu składania deklaracji PIT i CIT oraz wstecznego rozliczania strat.

Rozwijająca się pandemia wymuszała jednak wprowadzenie kolejnych rozwiązań mających na celu minimalizowanie kosztów gospodarczych będących skutkiem pandemii COVID-19. Pakiet wszystkich odsłon Tarczy Antykryzysowej, wprowadzonej przez rząd, został przedstawiony w tabeli 1.

Tabela 1

Etapy wprowadzania Tarczy Antykryzysowej przez polski rząd

Lp.	Tarcza Antykryzysowa – kolejne odsłony	Data wejścia w życie	Akt prawny
1.	Tarcza Antykryzysowa 1.0	01.04.2020	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568) Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2020 r., poz. 569)
2.	Tarcza Antykryzysowa 2.0	18.04.2020	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695)
3.	Tarcza Antykryzysowa 3.0	16.05.2020	Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875)
4.	Tarcza Antykryzysowa 4.0	24.06.2020	Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086)
5.	Tarcza Antykryzysowa 5.0 (tzw. Tarcza Turystyczna)	15.10.2020	Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1639)
6.	Tarcza Antykryzysowa 6.0 (tzw. Tarcza Branżowa)	19.12.2020 (dofinansowania i dotacje) 30.12.2020 (dodatkové)	Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 2255)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, P. Ważniewski, K. Zybortowicz, 2021, Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, s. 13-14.

Tarcza Antykryzysowa 2.0 wprowadzała, dodatkowo w stosunku do pierwszej odsłony Tarczy, świadczenia postojowe dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, możliwość ponownego świadczenia postojowego oraz skorzystania z pożyczki na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności, a także zwolnienie z opłacania składek ZUS.

Kolejna Tarcza, 3.0, rozszerzała możliwości zwolnienia ze składek ZUS, upraszczała regulacje administracyjne oraz zwiększała ochronę osób, które zawierały umowy o pożyczki, kredyty bądź inne formy wsparcia.

Tarcza Antykryzysowa 4.0 wprowadziła z kolei ułatwienia w realizacji procedur zamówień publicznych oraz uruchomiła środki na dopłaty do odsetek od kredytów dla firm, który miały trudności spowodowane pandemią COVID-19.

Tarcza Antykryzysowa 5.0 (zwana Tarczą Turystyczną) wprowadzała świadczenia postojowe dla firm, które nie korzystały wcześniej z takiego rozwiązania – umożliwiała skorzystanie z dodatkowego zwolnienia z ZUS, a także świadczenia postojowe dla firm, które zanotowały spadek obrotów co najmniej o 75% w stosunku do miesiąca poprzedniego.

Ostatni pakiet pomocowy – Tarcza Antykryzysowa 6.0, określana mianem Tarczy Branżowej – kierowana była do przedstawicieli konkretnych branż: gastronomicznej, turystycznej, transportowej, edukacyjnej oraz kulturalno-rozrywkowej. W jej ramach przedstawiciele niniejszych branż mogli skorzystać z dodatkowych zwolnień z opłacania składek ZUS, dodatkowych świadczeń postojowych oraz dofinansowania miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 2 tys. zł.

Uzupełnieniem Tarczy Antykryzysowej było wprowadzenie dnia 18 kwietnia 2020 roku dodatkowego pakietu pomocowego w postaci Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwojowego (PFR), która miała pomóc w zachowaniu ciągłości finansowej firm. Miała ona na celu ochronę rynku pracy i stworzenie przedsiębiorcom możliwości powrotu na ścieżkę wzrostu po odmrożeniu gospodarki. W jej ramach przedsiębiorcy mogli skorzystać m.in. z częściowo bezzwrotnych subwencji, pożyczek i dotacji. Tarcza Finansowa PFR również miała swoją kontynuację w postaci Tarczy Finansowej PFR 2.0, której celem była pomoc finansowa dla przedsiębiorstw z branż, które ze względu na pandemię COVID-19 musiały ograniczyć lub czasowo zawiesić swoją działalność. Przyznawane środki w większości miały charakter bezzwrotny – pod warunkiem kontynuowania działalności gospodarczej i utrzymania miejsc pracy.

3. Stan sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w trakcie pandemii

Kryzys może przyjmować rozmaite formy – z jednej strony jest zjawiskiem patologicznym, odzwierciedlającym chorobowy stan gospodarki, a z drugiej normalnym, wzbudzającym siłę postępu ekonomicznego (Szarucki, Noga, Kosch, 2021, s. 97). Ta odmienność konsekwencji motywuje do rozpoznania stanu gospodarki, a zwłaszcza sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż niemal połowa PKB w Polsce jest wytwarzana właśnie w tym sektorze, w którym jednocześnie zatrudnienie znajduje prawie 60% pracowników. Co więcej, sektor ten jest narażony na pojawiające się zmiany i turbulencje w gospodarce (SpotData, CBM Indicator, 2020, s. 6). Skupiając się przede wszystkim na lokalnej skali i kondycji przedsiębiorstw, warto ją odnieść do sytuacji, jaka została zdiagnozowana na terenie całego kraju.

Na podstawie ostatniego raportu prezentującego stan sektora mikro, małych oraz i średnich przedsiębiorstw, opracowanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (Skowrońska, Tarnawa, 2021), można zauważyć, że okres przed pandemią był sprzyjający dla rozwoju przedsiębiorczości. Liczba przedsiębiorstw do 2019 roku systematycznie rosła, przekraczając 2,2 mln, z czego zdecydowaną większość stanowiły mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (99,8%). Biorąc pod uwagę strukturę MSP, najliczniejszą grupę stanowiły firmy z sektora Usług (52,5%), co czwarta firma działała w Handlu (22,4%), co ósma w Budownictwie (14,9%), a co dziesiąta w Przemysle (10,1%). Większość (87%) wszystkich przedsiębiorców z sektora MSP to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Pozostałe 13% stanowiły osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Warto również wspomnieć, że pierwszy rok rozpoczętej działalności przeżywały wówczas w Polsce dwie na trzy firmy. Pojawienie się pandemii i towarzyszących jej obostrzeń miało niewątpliwie odczuwalny wpływ na życie podmiotów gospodarczych. Aż 90% przedsiębiorstw w Polsce zdiagnozowało zakłócenia działalności, wynikające ze społecznej izolacji oraz zmiany zachowania klientów (PwC Advisory, 2020, s. 3). Zdecydowana większość przedsiębiorców (ok. 75%) doświadczyła negatywnych skutków, 8% badanych nie zauważyło większego wpływu na prowadzoną działalność gospodarczą i też 8% przedsiębiorców wskazywało, że był to czas, w którym odnotowano poprawę sytuacji (*Firmy w dobie COVID-19. Wyniki Badań*, 2020). Najczęściej dostrzeganymi przez przedsiębiorców efektami COVID-19 były: zatrzymanie działalności, spadek przychodów i inne problemy o naturze przejściowej. W konsekwencji zmieniających się warunków gospodarczych ponad 80% firm było zmuszonych do reakcji i podjęcia działań operacyjnych, stanowiących odpowiedź na zaistniały kryzys. Wśród podejmowanych operacji najczęściej podawano: cięcie wydatków, redukcję wynagrodzeń oraz przestoje i ograniczenia produkcji. Do zwolnień pracowników doszło w co piątej firmie. Zastosowane narzędzia zaradcze i ich skala były zależne od branży, w jakiej funkcjonuje przedsiębiorstwo. I tak np. 63% średnich firm prowadzących działalność produkcyjną ograniczyło swoją działalność w związku ze zmianami społeczno-gospodarczymi, będącymi następstwem pandemii COVID-19, a 51% przedsiębiorstw z sektora przemysłowego ograniczyło zatrudnienie na skutek sytuacji wywołanej zagrożeniem COVID-19 (PwC Advisory, 2020, s. 2). Na podstawie badań przeprowadzonych przez Navigator Capital Group w Handlu dostrzega się najsilniejszą redukcję personelu (30%) (*Firmy w dobie COVID-19. Wyniki Badań*, 2020, s. 6). Praktyką podejmowaną często przez firmy usługowe był przestój w produkcji lub zawieszenie spłaty zobowiązań. Branża produkcyjna wykazywała skłonność do rezygnacji z usług agencji pracy tymczasowej, co pozwalało na zminimalizowanie zwolnień własnych pracowników (Ibidem, s. 6). Efekty pandemii szczególnie mocno odczuła branża konsumencka, w której na zawieszenie działalności zdecydowała się co trzecia firma. Wśród tych firm najpopularniejszą reakcją było ograniczenie zamówień (PwC Advisory, 2020, s. 17). Zmiany w branży handlowej skutkowały zwiększeniem lub rozpoczęciem sprzedaży online (ponad połowa) (Ibidem, s. 17).

Zaistniały kryzys oraz jego negatywne konsekwencje wymagały reakcji rządu a także opracowania oferty wsparcia dla firm, która została uznana za niewystarczającą przez co drugie z badanych przedsiębiorstw (*Firmy w dobie COVID-19. Wyniki Badań*, 2020, s. 7). W ramach przygotowanej dla firm pomocy w pierwszej kolejności korzystały

one z mechanizmów wspierających utrzymanie zatrudnienia oraz pozwalających na odroczenie płatności podatkowych (dwie na pięć firm). Pozostałe instrumenty finansowe cieszyły się mniejszym zainteresowaniem. Po pożyczki PFR sięgało powyżej 10% badanych, a 34% nie skorzystało i nie planowało korzystać z instrumentów pomocy finansowej zawartej w tzw. Tarczy Antykryzysowej (Ibidem, s. 11). Jak już wcześniej wspomniano, załamanie gospodarcze wprowadziło zmiany, wśród których najczęściej wskazywane były te dotyczące rynku pracy, zwłaszcza zatrudnienia i wynagradzania pracowników. Pandemia pokazała, że praca nie zawsze musi być wykonywana w „miejscu pracy”, ale w wielu przypadkach można ją wykonywać w domu. Stąd też 46% badanych wprowadziło system pracy zdalnej. Ponad 40% firm, niezależnie od branży, rozważało dalsze cięcia kosztów. Wspomniane podejście było szczególnie widoczne w branży usługowej, gdzie 70% firm planuje zmniejszyć swoje wydatki (Ibidem, s. 9-10). COVID-19 wprowadził głęboki wstrząs, o czym wspomniano we wstępie do niniejszego artykułu, a co więcej – sytuacja będąca efektem pandemii jest nowa zarówno dla właścicieli, menadżerów, jak i polityków. Jedno jest pewne: odwołując się do powyższych informacji, otoczenie biznesu po kryzysie wywołanym pandemią wpłynie na zmianę warunków funkcjonowania gospodarki w przyszłości, co również znajduje swoje potwierdzenie w wynikach badań przeprowadzonych przez Navigator Capital Group.

4. Wpływ pandemii na przedsiębiorców z subregionu sądeckiego w świetle badań własnych

Subregion sądecki znajduje się w województwie małopolskim i obejmuje swym zasięgiem cztery powiaty: gorlicki, limanowski, nowosądecki i Miasto Nowy Sącz. Gminy wymienionych powiatów wyróżniają się turystyczno-rolniczym charakterem z niewielkim udziałem przemysłu, choć z kilkoma liczącymi się swym potencjałem firmami w Polsce (Fakro, Goldrob, Konspol, Koral, Newag, Wiśniowski). W subregionie sądeckim dominuje głównie drobna przedsiębiorczość, bazująca na osobach fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, co zostało zaprezentowane w tabelach 2 i 3.

Tabela 2

Podmioty zarejestrowane w subregionie sądeckim według sektorów własnościowych na koniec 2020 roku

Podmioty	Subregion sądecki
Podmioty gospodarki narodowej ogółem	50 165
Sektor publiczny – ogółem	1 213
Sektor prywatny – ogółem	48 631
Sektor prywatny – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	40 416
Sektor prywatny – spółki handlowe	2 232
Sektor prywatny – spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	161
Sektor prywatny – spółdzielnie	128
Sektor prywatny – fundacje	254
Sektor prywatny – stowarzyszenia i organizacje społeczne	1 666

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL (bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica#, dostęp: 30.10.2022).

Tabela 3

Podmioty według klasy wielkości w subregionie sądeckim na koniec 2020 roku

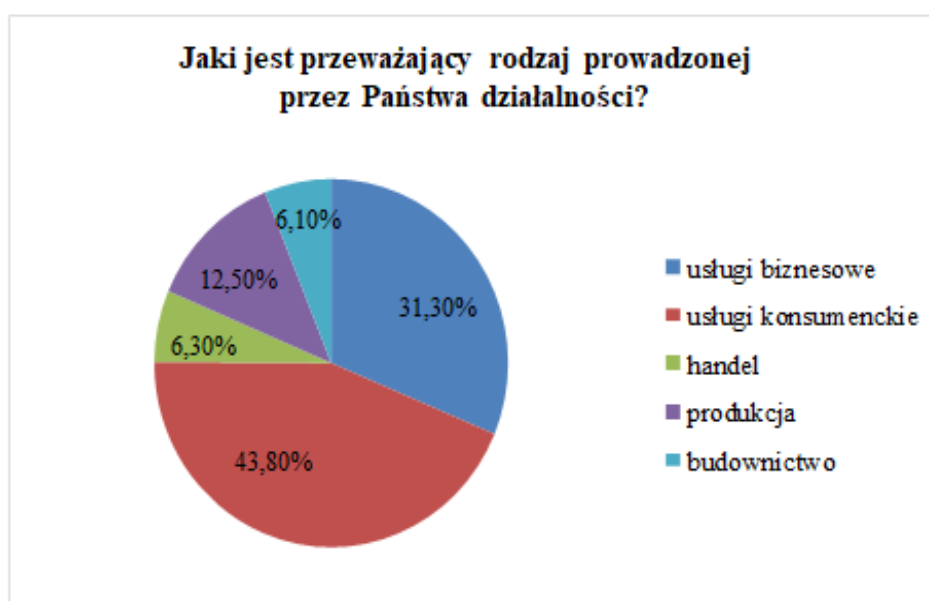
Wielkość podmiotów	0-9	10-49	50-249	250-999	1 000 i więcej
Subregion sądecki	48 310	1 527	298	24	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL (bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica#, dostęp: 29.06.2021).

Analiza struktury branżowej podmiotów gospodarki narodowej pozwala zauważyć, że najliczniej reprezentowanym typem działalności jest budownictwo, następnie handel hurtowy oraz detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle, przetwórstwo przemysłowe, a także działalność profesjonalna, naukowa i techniczna.

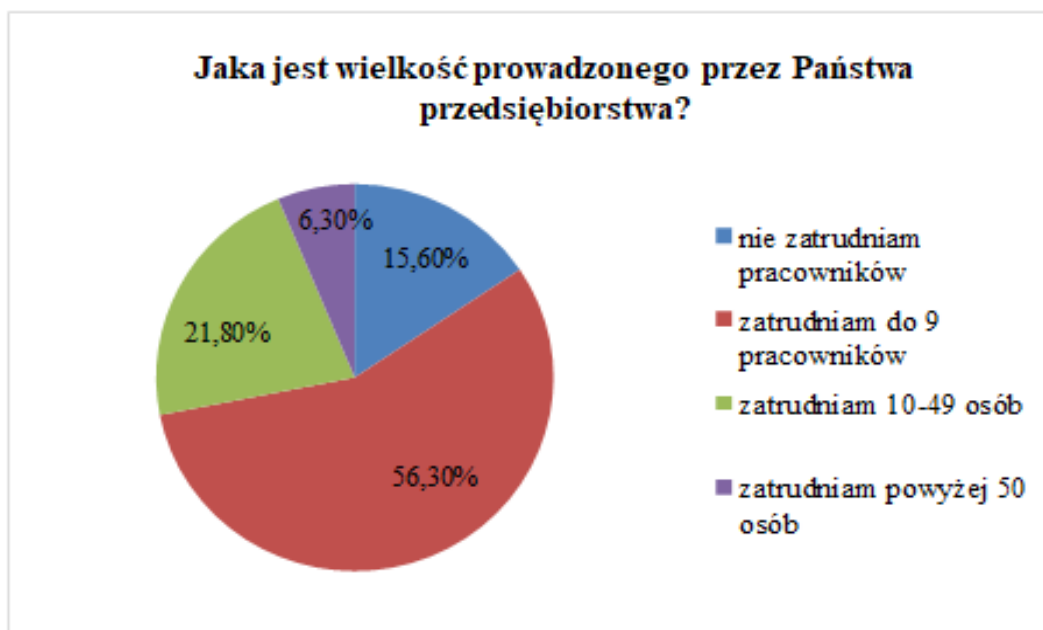
Autorki niniejszego opracowania przeprowadziły badania i podjęły próbę analizy wpływu pandemii koronawirusa na przedsiębiorstwa scharakteryzowanego wyżej subregionu. Metodą zastosowaną w procesie badawczym był sondaż diagnostyczny z wykorzystaniem techniki ankietowej. W badaniu zastosowano technikę CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) – wspomagany komputerowo wywiad za pomocą strony internetowej, z wykorzystaniem portalu google forms. Na potrzeby badania wstępnego opracowano kwestionariusz ankiety, składający się z części głównej zawierającej sześć pytań oraz metryczki umożliwiającej charakterystykę respondentów. Badanie zostało przeprowadzone pomiędzy majem 2021 roku a kwietniem 2022 roku na próbie 95 przedsiębiorców.

W badaniu wzięli udział przedsiębiorcy z różnych rodzajów branż, głównie świadczący usługi konsumenckie. Szczegółowy podział przedstawia rysunek 1. Były to głównie małe przedsiębiorstwa (zob. rysunek 2), które prowadzą działalność najczęściej między 3 a 10 lat (rysunek 3).

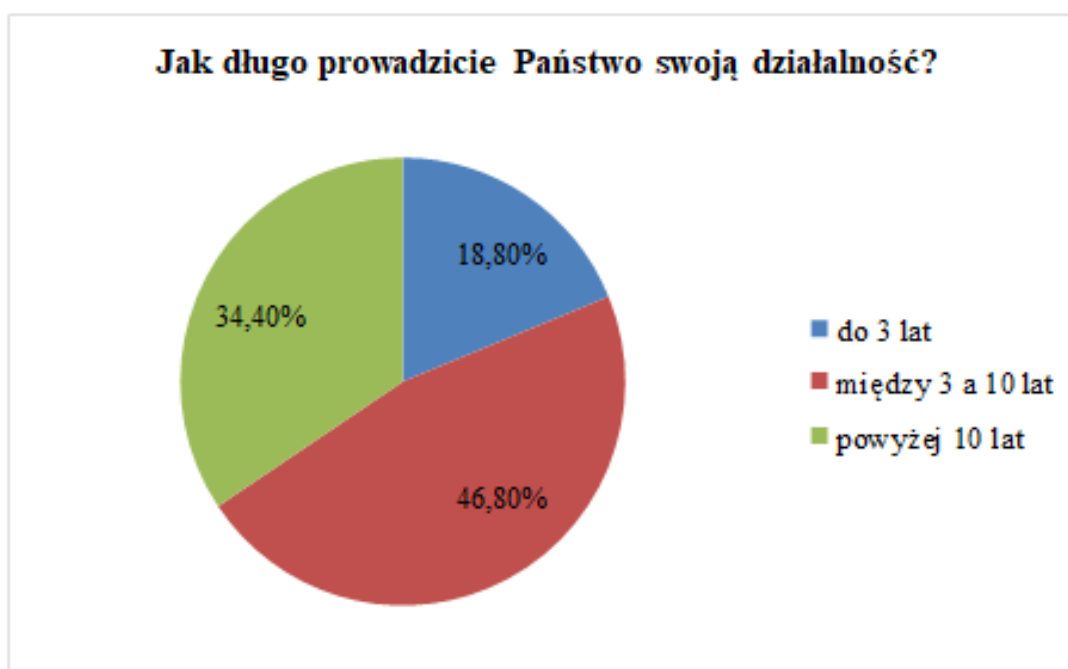


Rysunek 1. Rodzaj działalności prowadzonej przez respondentów.

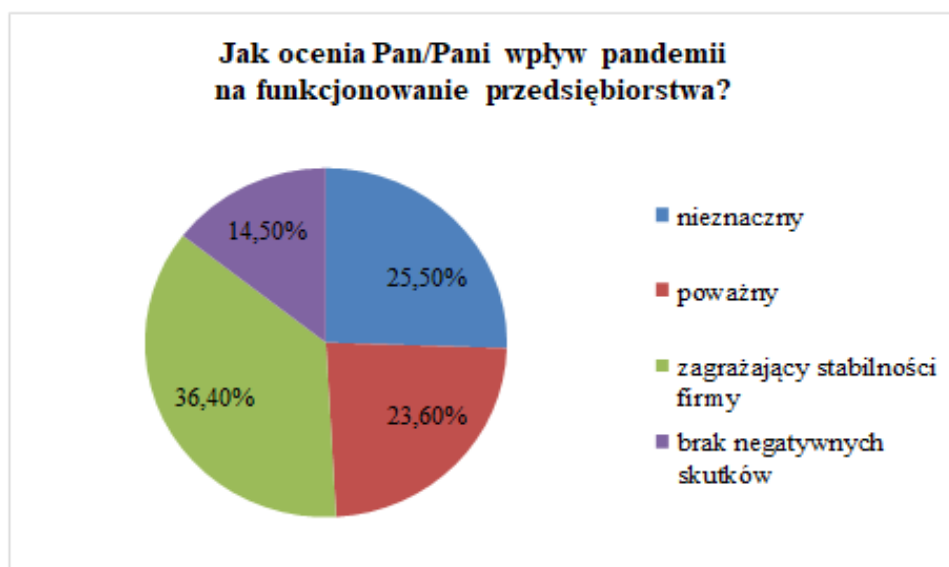
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Rysunek 2. Wielkość działalności prowadzonej przez respondentów.
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

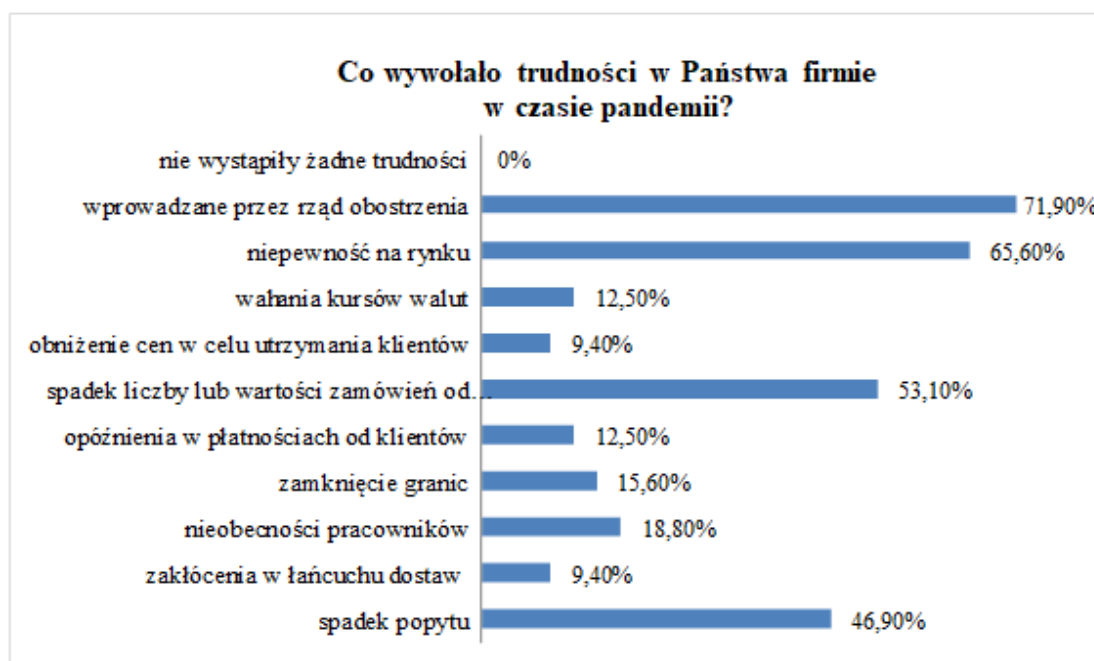


Rysunek 3. Czasokres prowadzenia działalności gospodarczej przez respondentów.
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Rysunek 4. Ocena wpływu pandemii na funkcjonowanie przedsiębiorstwa.
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zdecydowana większość badanych odczuła wpływ pandemii na prowadzoną działalność (85,5%), a tylko 14,5% wskazuje na brak negatywnych skutków będących efektem COVID-19. Wśród podmiotów odczuwających konsekwencje pandemii oraz towarzyszących jej obostrzeń zdecydowana większość wskazała, że zaistniała sytuacja zagrażała stabilności firmy. Dla 25,5% respondentów wpływ COVID-19 był nieznaczny, a dla 23,6% poważny. Większość badanych prowadzi działalność w branżach, które szczególnie mocno odczuły skutki pandemii, co też wyjaśnia, dlaczego tylko nieznaczna część podmiotów nie dostrzegła żadnego wpływu.



Rysunek 5. Trudności dostrzegane przez przedsiębiorców w okresie pandemii.
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród najczęściej wskazywanych powodów mających negatywny wpływ na funkcjonowanie firmy w czasie pandemii należy wymienić: wprowadzenie przez rząd obostrzeń (71,9%), następnie niepewność na rynku (65,6%), spadek liczby lub wartości zamówień (53,1%) i spadek popytu (46,9%). Najmniejszy wpływ na badane podmioty miały: zakłócenia w łańcuchu dostaw (problemy z zaopatrzeniem) i obniżenie cen w celu utrzymania klientów (9,4%), tyle samo podmiotów wskazało również na wahania kursów walut oraz opóźnienia w płatnościach od kontrahentów (12,5%). Zamknięcie granic miało wpływ na 15,6%, a dla 18,8% nieobecność pracowników spowodowana opieką nad dziećmi, kwarantanną i chorobą. Odwołując się do danych wskazujących, że zdecydowana większość ankietowanych przedsiębiorstw zatrudnia pracowników, z czego w większości przypadków liczba pracowników nie przekracza 10 osób, to wspomnianą wartość można oceniać jako stosunkowo niską. Biorąc pod uwagę fakt, że według danych z rysunku 5 wśród badanych znalazły się firmy wskazujące na brak negatywnych skutków, to jednak żaden z respondentów nie zaznaczył odpowiedzi, iż w jego przedsiębiorstwie nie wystąpiły żadne trudności.

Jakie działania zostały przez Państwa podjęte w związku z pandemią COVID-19, żeby ograniczyć negatywne jej skutki?



Rysunek 6. Działania podejmowane przez przedsiębiorców w okresie pandemii, ograniczające jej negatywne konsekwencje.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

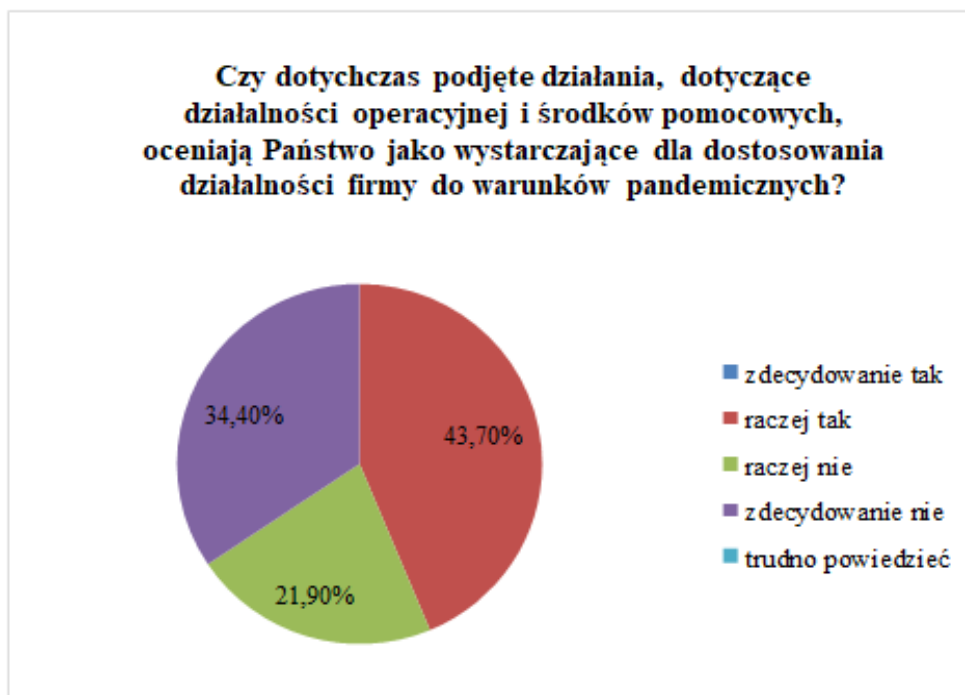
Analiza odpowiedzi udzielonych na pytanie dotyczące podejmowanych działań z jednej strony niesie optymistyczne informacje, gdyż żaden z badanych podmiotów nie zdecydował się na zwolnienia pracowników, co ma niewątpliwe znaczenie dla sytuacji na rynku pracy, jednak ponad 1/3 przedsiębiorstw wstrzymała swoją działalność, tracąc tym samym źródło utrzymania. Podkreślenia wymaga fakt, że większość respondentów (62,5%) ograniczyła swoją działalność. Pojedyncze przedsiębiorstwa podjęły decyzję

o wprowadzeniu pracy zdalnej czy zawieszeniu spłaty zobowiązań (6,3%). Obniżenie cen w celu utrzymania także było rzadko stosowanym rozwiązaniem (9,4%). Częściej zdecydowano się na ograniczenie wydatków (28,1%) lub obniżenie wynagrodzeń (15,6%), choć – jak widać – nie były to bardzo częste praktyki. Wśród badanych przedsiębiorstw znalazły się również takie, które zmieniły zakres prowadzonej działalności (15,6%), a nawet takie, które zwiększyły/rozpoczęły sprzedaż (18,8%). 12,5% ankietowanych zaznaczyło odpowiedź wskazującą na brak podjęcia jakichkolwiek działań.



Rysunek 7. Wykaz instrumentów wsparcia, z których skorzystali przedsiębiorcy.
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

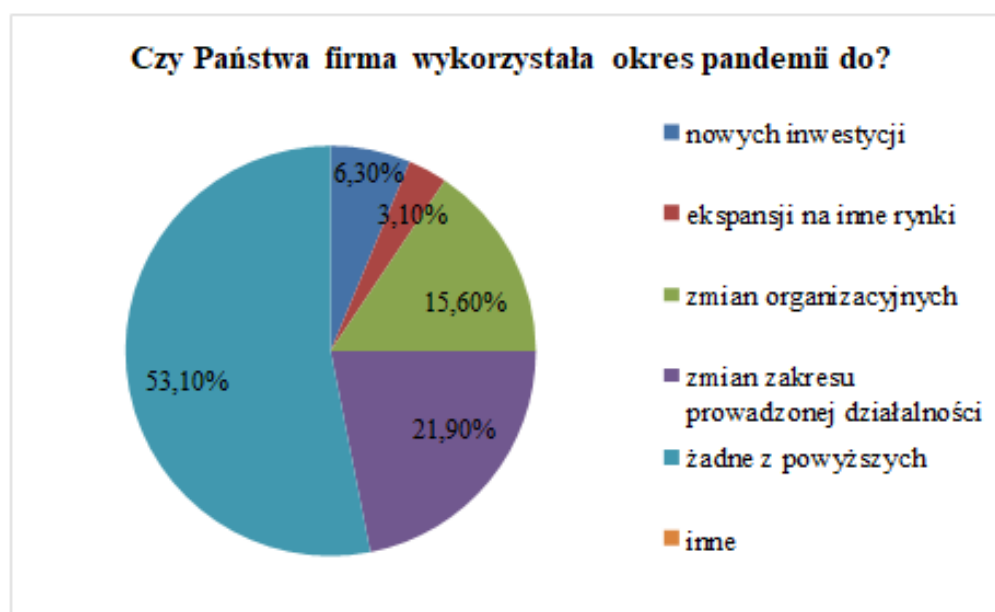
Wśród instrumentów wsparcia, jakie oferował polski rząd przedsiębiorcom w celu minimalizacji kosztów gospodarczych powstałych na skutek pandemii, największą popularnością cieszyła się możliwość zwolnienia z opłacania składek ZUS. Wśród ankietowanych przedsiębiorców aż 71,9% skorzystało z takiej pomocy. Ponad połowa przedsiębiorców otrzymała bezzwrotne pożyczki w wysokości 5 tys. zł, oferowane przez urzędy pracy. Prawie co trzeci przedsiębiorca otrzymał świadczenie postojowe, wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z pożyczek Polskiego Funduszu Rozwoju skorzystało 28,1% przedsiębiorców. Ponad 1/5 ankietowanych otrzymała dofinansowanie do wynagrodzeń. Blisko 16% przedsiębiorców potwierdziło również wykorzystanie możliwości odroczenia płatności podatkowych.



Rysunek 8. Opinia przedsiębiorców na temat słuszności podjętych działań i oferowanego wsparcia przez rząd.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Przedsiębiorcy, dokonując oceny słuszności podjętych działań i oferowanego wsparcia przez rząd, by dostosować działalność jednostek do warunków pandemicznych, w zdecydowanej większości stwierdzili, że były to działania niewystarczające. Odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie” zaznaczyło łącznie 56,3% ankietowanych.



Rysunek 9. Zmiany w zakresie prowadzonej działalności podjęte przez przedsiębiorców na skutek pandemii COVID-19.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Okres pandemii dla wielu przedsiębiorców był czasem wprowadzania zmian w celu dostosowania dotychczasowych warunków prowadzenia działalności do zaistniałej sytuacji. Ponad 1/5 ankietowanych przedsiębiorców wprowadziła zmiany w zakresie prowadzonej działalności, a ponad 15% ankietowanych dokonało zmian organizacyjnych. Nieliczni przedsiębiorcy (6,3% badanych) wykorzystali ten czas na wprowadzenie nowych inwestycji bądź ekspansję na inne rynki (3,1%). Ponad połowa ankietowanych nie wprowadziła żadnych zmian wymienionych w pytaniu (rysunek 9).

Podsumowanie

W ciągu ostatnich 3 lat byliśmy świadkami dynamicznie zmieniającej się sytuacji związanej z koronawirusem i wprowadzoną kwarantanną, które wpływają na wiele obszarów gospodarki, w tym również na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Przedsiębiorcy stanęli w obliczu wielu wyzwań, jakimi są m.in. zabezpieczenie prowadzonego biznesu, zachowanie płynności finansowej czy zapewnienie ochrony pracownikom. Kiedy koronawirus uderzył w polską gospodarkę, konsumpcja spadła, zmieniała się jej struktura, zamknięte granice wpłynęły na wymianę handlową, w produkcji dało się zauważyć przestoje, a część firm borykała się z brakiem płynności finansowej.

Choć skutki pandemii COVID-19 dla gospodarki ciężko jest ocenić jednoznacznie, to nie ma wątpliwości, że sytuacja właściciela przeciętnej firmy i kondycja finansowa jego przedsiębiorstwa uległy zmianom. Nie inaczej było w subregionie sądeckim, co zostało potwierdzone w wynikach przeprowadzonych badań i zaprezentowanych we wcześniejszych fragmentach opracowania. Firmy z tego regionu w zdecydowanej większości (85% badanych) odczuły wpływ pandemii na prowadzoną działalność, a udzielane odpowiedzi nawiązywały do tych prezentowanych w skali kraju. Podkreślić jednak należy, że pomimo trudności, na które wskazywali respondenci, pandemia była bodźcem do nowych inwestycji dla ponad połowy badanych firm, co powinno pozytywnie wpłynąć na lokalną gospodarkę w przyszłości.

Bibliografia

- Dębowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Waźniewski, P., Zybortowicz, K. (2021). *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?* Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Dobaczewska, A. (2022). Efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców w okresie i po pandemii COVID-19. *Studia Prawnoustrojowe*, 57, 157-172.
- Firmy w dobie COVID-19. Wyniki Badań.* (2020). Warszawa: Navigator Capital Group.
- Gilbert, D.R., Stoner, J.A.F., Freeman, E.R. (2001). *Kierowanie*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Halushchenko, M., Bartosik, Ł.D., Urbańczyk, M. (red.). (2022). *Pandemia COVID-19 Aspekty polityczne, społeczne, ekonomiczne i prawne*. Poznań – Łódź: ArchaeGraph Wydawnictwo Naukowe.
- Kańduła, S., Przybylska, J. (2022). *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*. Poznań: Wydawnictwo UEP.
- Kraska, E. (2022). Wpływ pandemii COVID-19 na kondycję finansową przedsiębiorstw w Polsce. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 2, 79-96.

- Militz, M. (red.). (2021). *Wsparcie udzielane przedsiębiorcom w związku z pandemią COVID-19*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Navigator Capital Group Value Deliverd. (2020). *Firmy w dobie COVID-19*. Warszawa.
- Powałowski, A., Przesło, E. (2020). Wsparcie przedsiębiorców w warunkach epidemii i kryzysu. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego. Business Law Journal*, LXXIII/6/ (864), 2-9.
- PwC Advisory. (2020). *Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs*. Warszawa.
- Skowrońska, A., Tarnawa, A. (red.). (2021). *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. Warszawa: PARP.
- Strange, R. (2020). The 2020 Covid-19 pandemic and global value chains. *Journal of Industrial and Business Economics*, 47, 455-465.
- Szarucki, M., Noga, G., Kosch, O. (2021). Wpływ pandemii COVID-19 na modele biznesu przedsiębiorstw sektora MŚP w Polsce. *Horyzonty Polityki*, 12(40), 95-114.
- Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695).
- Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1639).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2020 r., poz. 569).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568).
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 2255).
- Walentyłowicz, P., Sałek-Imińska, A. (red.). (2021). *Zarządzanie i rynek pracy w warunkach pandemii COVID-19*. Pelpin: Wydawnictwo „Bernardinum” Sp. z o.o.
- Żochowski, W. (2021). Pomoc publiczna dla przedsiębiorców przed oraz w okresie trwania pandemii COVID-19. *Pracownik i Pracodawca*, 1(6), 67-82.

Robert ROGOWSKI

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0002-8744-8152

PLANY I OCZEKIWANIA ZAWODOWE STUDENTÓW

Streszczenie

Artykuł zawiera wyniki badań dotyczących planów i oczekiwań zawodowych studentów na przykładzie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu¹. Część empiryczna poprzedzona jest omówieniem pojęcia „praca” w ujęciu interdyscyplinarnym. W części empirycznej przedstawiono oczekiwania studentów dotyczące wykonywanej w przyszłości pracy, jej lokalizacji i wynagrodzenia. W badaniach podjęto diagnozę postrzegania pracy przez studentów zarówno w ujęciu instrumentalnym, jak i aksjologicznym.

Słowa kluczowe: praca, studenci, kariera zawodowa.

STUDENTS' PROFESSIONAL PLANS AND EXPECTATIONS

Summary

The article contains the results of research on students' professional plans and expectations. Students of the State Higher Vocational School in Nowy Sącz (currently the University of Applied Sciences in Nowy Sącz) were examined. The theoretical part discusses the concept of work in an interdisciplinary approach. The empirical part presents students' expectations regarding future work, including the location and the amount of earnings. The study made a diagnosis of the perception of work by students both in the instrumental and axiological aspect.

Key words: work, students, professional career.

Wprowadzenie

Praca należy do podstawowych czynności w życiu każdego człowieka. Okresem przygotowującym do jej wykonywania, zwłaszcza jeśli mamy na myśli pracę zarobkową, jest edukacja. Jej zadaniem, oprócz rozwoju człowieka jako takiego, jest uzyskanie potrzebnej wiedzy oraz nabycie umiejętności, które mogą być wykorzystane w życiu zawodowym. Edukacja ma więc wymiar ogólnorozwojowy i utylitarny. Jako ukoronowanie procesu edukacji wskazuje się ukończenie nauki w szkole wyższej. Motywy podejmowania studiów są różne, a najczęściej wymienia się: zwiększenie szans na znalezienie dobrej pracy, realizację swoich pasji i zainteresowań czy chęć lub konieczność kontynuowania nauki.

¹ Od dnia 1 października 2022 roku jest to Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, ale ze względu na termin przeprowadzonych badań w artykule zachowane został nazewnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa oraz instytucji.

Praca jest przedmiotem zainteresowań różnych dyscyplin naukowych, takich jak: ekonomia, zarządzanie, socjologia, psychologia, pedagogika, medycyna, historia, prawo, prakseologia, finanse czy etyka, z których każda bada ją w innym aspekcie.

W najwęższym sensie pojęcie „praca” łączy się działaniem w sensie gospodarczym lub też zarobkowym. Jej ujęcie w znaczeniu szerokim obejmuje natomiast także pracę nieodpłatną. A. Abbott zalicza do niej nie tylko pracę najemną, ale także rozmaite jej niepłatne postaci, jak np. wolontariat, produkcja domowa, realizacja hobby czy praca przymusowa (2005, s. 307). Praca jest wpisana w naturę człowieka i jest obiektywnie konieczna w znaczeniu czynnościowym, gdyż bez jej wykonywania człowiek nie mógłby ani przetrwać, ani tym bardziej się rozwijać. Z pracą wiąże się trud i radość wynikająca z pokonywania trudności w realizacji wartości materialnych bądź intelektualnych. Przykładowo, Cz. Strzeszewski definiuje pracę w następujący sposób: „jest to wolna, choć naturalnie konieczna, działalność człowieka wypływająca z poczucia obowiązku, połączona z trudem i radością, a mająca na celu tworzenie użytecznych społecznie wartości duchowych i materialnych” (1994, s. 579-580). Praca dotyczy wszystkich ludzi w każdym etapie rozwoju cywilizacyjnego. Ponieważ praca jest zjawiskiem konkretnym – jak zauważa J.F. Mazurek – czyli wykonywanym przez konkretną osobę, posiada ona także wymiar moralny (2001, s. 336). J. Majka stwierdza, że praca jest obowiązkiem, który wynika z tego, „że przychodząc na świat zasiadamy niejako do pełnego stołu, przygotowanego nam przez innych, przez całe poprzednie pokolenie. Powinniśmy więc to dzieło, z którego sami skorzystaliśmy, wzbogacić i rozwinąć” (1980, s. 131). Socjologowie H. Januszek i J. Sikora w definicji pracy akcentują jej aspekt materialny oraz duchowy. Praca jest sposobem zapewnienia sobie i innym zarówno materialnych, jak też duchowych warunków egzystencji i rozwoju (2000, s. 19). M. Budnik opisuje pracę jako proces społeczny, wskazując jej poszczególne fazy i aspekty:

Proces ten to narracja człowieka: od jego dorastania i osiągnięcia zdolności wykonywania pracy, po wybór zawodu, naukę wykonywania zawodu, etap wykonywania pracy zawodowej, potencjalną zmianę kwalifikacji, wtórne przystosowanie do nowego zawodu, pracę zawodową po osiągnięciu wieku zdolności psychologicznej do wykonywania pracy zawodowej. W kontekście wpływu warunków społecznych na podział pracy, przebieg pracy, wyniki pracy, rodzaj pracy, sposoby organizacji pracy, ergonomię, kulturę jej wykonywania – indywidualnie lub w grupie, socjolog analizuje pracę zarówno poprzez jej przemiany w strukturze społecznej, procesach dostosowawczych człowieka od zmian wynikających z gospodarki i kultury, w jakiej pracy wykonuje (2019, s. 39).

Na psychologiczne funkcje pracy wskazuje K. Migdał. Wyznacza ona dzienny rozkład czasu, umożliwia kontakty z ludźmi, daje możliwość realizowania siebie przez działania twórcze, stanowi podstawę osobistej pozycji społecznej człowieka, a jako forma aktywności człowieka sprzyja jego zdrowiu (2001, s. 275-276). Jak zauważa J.M. Krąpiec, człowiek pracuje z innymi, dla innych, wchodzi we wzajemne interakcje, uczy się pracy od innych. Efektem tego jest zaspokajanie potrzeb ludzi poprzez wytwarzane produkty czy świadczone usługi. Dzięki pracy człowiek doskonali sam siebie poprzez akty rozumu, wysiłek woli i twórcze działanie. W wymiarze społecznym (zewnątrznym) przez pracę człowiek zmierza do wytworzenia czegoś i do zmiany rzeczywistości (Krąpiec, 1996, s. 250).

J. Orczyk analizuje współczesny rynek pracy w perspektywie jego dynamiki i zmieniających się warunków. Obecnie trwa proces transformacji pracy, powiązany z cyfryzacją i organizacją. Dotyczy to w szczególności rynku usług. Przekształcenia te zmieniają strukturę zatrudnienia oraz oczekiwania wobec kompetencji pracowników. W coraz większym stopniu pojawiają się zmiany instytucjonalne, dotyczące odmienności stosunków pracy pomiędzy zatrudnionymi na stałe a pracującymi okazjonalnie i zadaniowo (Orczyk, 2021, s. 476). Prawdopodobnie pewność zatrudnienia będzie spadała, a umowy na czas nieokreślony będą coraz rzadsze, co oznacza także zanik korzyści wynikających z umowy o pracę (stabilność zatrudnienia, pakiety socjalne, premie itp.). Jednym z procesów w gospodarce jest tzw. „uberyzacja gospodarki”, zwana także „ekonomią na żądanie”, która polega na tym, że płaci się za wykonane usługi tym, którzy to zrobią najlepiej i najtaniej. Analizowany proces wpływa na funkcjonowanie tradycyjnie rozumianego rynku pracy, na którym mniejsze znaczenie ma klasyczny podział na pracodawcę i pracownika. Rozwój „ekonomii na żądanie” wynika z rozwoju technologii mobilnych, umożliwiających natychmiastowe przesyłanie informacji i szybkie wyszukiwanie osób mogących wyświadczyć interesującą nas usługę (Rogowski, 2017). M. Budnik opisuje, jak na rynek pracy wpływają zachodzące zmiany generacyjne. Tzw. „milleniarsi”, czyli osoby, które weszły na rynek pracy w XXI wieku, nawiązują kontakt z osobami wychowanymi w czasach funkcjonowania państwa opiekuńczego. Zmieniają się orientacje zawodowe nowych pokoleń wywołane ewolucją wartości. Postawy indywidualistyczne, wolność wyboru, konstruowanie własnej równowagi życiowej, wartości rodzinne stają się ważniejsze od autorytetu instytucji, ciężkiej pracy, a nawet znaczenia pieniądza. Kariery zawodowe stają się rodzajem przestrzeni, w której ludzie budują własną tożsamość zawodową (Budnik, 2019, s. 63-65).

Z pracą wiąże się pojęcie „zawód”, które w swej treści obejmuje zarówno kompetencje, które człowiek powinien posiadać, jak i funkcje, jakie pełni w gospodarce. W literaturze znaleźć można wiele definicji zawodu w ujęciach interdyscyplinarnych, a ich katalog i podział przedstawia M. Budnik. Zawody można dzielić ze względu na różne kryteria. Pojęciem pokrewnym do zawodu jest „życie zawodowe”, zwane częściej karierą zawodową. Może być ona rozumiana jako sekwencja zdarzeń zawodowych, takich jak m.in. awanse, przerwy w karierze, degradacje, zmiany stanowisk, rodzaju wykonywanej pracy, zmiana branży, przekwalifikowywanie się (Ibidem, s. 81-86).

Grupą społeczną, dla której procesy na rynku pracy mają szczególnie istotne znaczenie, są studenci. Część studentów podejmuje jakąś aktywność zawodową już podczas studiów, zaś inni po ich ukończeniu. Pierwsza praca może być związana z ukończonym kierunkiem studiów, jednak bywa tak, że dopiero któraś z kolei jest tą wymarzoną i dającą pełną satysfakcję bądź spełnienie. Kariery zawodowe przebiegają na rozmaite sposoby, zaś ich pełna ocena możliwa jest dopiero po przejściu danego pracownika na emeryturę. Zatrudnialność w danym zawodzie jest uwarunkowana różnymi czynnikami, takimi jak: gospodarczymi, edukacyjnymi, geograficznymi, technologicznymi, politycznymi, demograficznymi czy też społecznymi. Zmiany na rynku pracy są czymś naturalnym i nieraz trudno przewidywalnym. Niezależnie od bieżących czy przyszłych procesów na rynku pracy, studenci w pewnym momencie zaczynają swoją karierę zawodową. Idealną sytuacją wydaje się taka, w której kandydat znajduje pracę, która go pasjonuje, interesuje i to niezależnie od ukończonego kierunku studiów. Zakładając,

że studia są wyborem zgodnym z zainteresowaniami, dobrze jest, gdy praca pokrywa się z nimi. Niekoniecznie pierwsza praca jest jednak tą wymarzoną, niemniej jednak naturalnym procesem jest zmienianie miejsca pracy w poszukiwaniu tej optymalnej (nie zawsze jest to jednak możliwe). Należy także dodać, że człowiek z czasem może zmieniać swe preferencje i oczekiwania wobec pracy. Pomimo ukończenia ciekawego kierunku studiów, podjęta praca niezwiązana z formalnym wykształceniem może dawać wiele satysfakcji. Wydaje się, że na proces edukacji wyższej warto patrzeć z szerszej perspektywy, w tym obejmującej rozwój osobowy, społeczny i kulturowy jednostki, a nie ograniczać tylko wykształcenia wyższego do aspektu utylitarnego.

Studenci mają pewną wiedzę o rynku pracy, czasem doświadczenia zawodowe, zainteresowania i mniej lub bardziej precyzyjne oczekiwania. Badania dotyczące planów i oczekiwań studentów wobec rynku pracy są w Polsce prowadzone w różnych ośrodkach dydaktycznych, lecz publikacji w tym zakresie nie ma zbyt wiele. Przykładowo, z badań Wyższej Szkoły Bankowej w Warszawie przeprowadzonych w 2019 roku wynika, że większość osób wybiera studia, kierując się przede wszystkim swoimi zainteresowaniami. Atrakcyjność pracy znalazła się na kolejnym miejscu. Większość studentów w swojej pierwszej pracy byłaby usatysfakcjonowana zarobkami na poziomie 3 000 zł netto (<https://biznes.newseria.pl/news/mlodzi-ludzie-wyberaja,p873426645>, dostęp: 05.10.2022). Badania M. Kuźmickiego i M. Borysiuka (2021), przeprowadzone wśród studentów kierunku Ekonomia Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, wskazały na dużą rolę atrakcyjnego wynagrodzenia, stabilności zatrudnienia, możliwości awansu i przyjaznej atmosfery w miejscu pracy.

Raport z badań przeprowadzonych przez PwC Well.hr i Absolvent Consulting wśród studentów i absolwentów uczelni z 2021 roku wskazuje, że młodzi Polacy w 36,3% wskazują, iż sukcesem zawodowym jest praca, która jest pasją, a mediana oczekiwań zarobkowych to 4 500 zł netto (<https://www.pwc.pl/pl/publikacje/raport-pwc-mlodzi-na-ryнку-pracy-2021.pdf>, dostęp: 05.10.2022).

Ogólnoświatowe badania prowadzone przez Universum Global w 2020 roku uwzględniły 16 tys. polskich studentów. Z punktu widzenia studentów kierunków biznesowych, inżynierskich oraz IT do najważniejszych cech pracodawców należą: oferowanie dobrych zarobków w przyszłości i praca dająca dobre perspektywy kariery. Jako kolejne wskazywano na szacunek dla pracowników, bezpieczeństwo zatrudnienia oraz dostęp do szkoleń i możliwość rozwoju. W stosunku do wcześniejszych badań studenci w znacznie większym stopniu wskazali na rolę standardów etycznych pracodawcy (<https://hrminstitute.pl/jakich-pracodawcow-szukaja-studenci-badanie-universum-2020/>, dostęp: 05.10.2022).

Niniejszy artykuł dotyczy planów i oczekiwań zawodowych studentów. Jako główny problem badawczy postawiono pytanie: „Jakie są plany i oczekiwania zawodowe studentów?”. Sformułowano też pytania szczegółowe: „Jaką pracę studenci chcieliby wykonywać w przyszłości?”; „Gdzie chcieliby pracować?”; „Czym jest praca dla studentów?”; „Na ile praca ma wymiar instrumentalny, a na ile aksjologiczny?”; „Jaki poziom wynagrodzenia byłby dla studentów satysfakcjonujący?”. Badania przeprowadzono wśród studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu w roku 2021. W dalszej części artykułu opisano metodologię badań, następnie omówiono ich wyniki, a końcowa część tekstu zawiera podsumowanie i wnioski dla dalszych badań.

1. Metodologia badań

Przedmiotem materialnym badań byli studenci Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, a formalnym – ich plany oraz oczekiwania zawodowe. Badania przeprowadzono metodą sondażową z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety w formie online. Próba badawcza liczyła 293 studentów, a jej dobór polegał na wysłaniu zaproszeń do wszystkich osób z populacji badawczej. Populacja studentów Uczelni wynosiła w czasie badania ponad 3 tys. osób. Charakterystyka próby badawczej ze względu na płeć, instytut, formę studiów oraz rok studiów przedstawiona jest w tabelach 1 i 2. Wśród badanych 76% stanowiły kobiety, a 34% mężczyźni.

Tabela 1

Charakterystyka próby badawczej ze względu na wiek i instytut (w badaniach nie wzięli udziału studenci z Instytutu Pedagogicznego)

	Płeć	Instytut Ekonomiczny	Instytut Kultury Fizycznej	Instytut Języków Obcych	Instytut Techniczny	Instytut Zdrowia	Wiersz razem
Liczba	Kobieta	100	23	27	19	25	194
% z kolumny		82,64	46,00	77,14	32,20	89,29	
% z wiersza		51,55	11,86	13,92	9,79	12,89	
Liczba	Mężczyzna	21	27	8	40	3	99
% z kolumny		17,36	54,00	22,86	67,80	10,71	
% z wiersza		21,21	27,27	8,08	40,40	3,03	
Liczba	Ogół	121	50	35	59	28	293

Źródło: opracowanie własne.

W próbie badawczej najwięcej było studentów I roku studiujących w formie stacjonarnej (85 osób). Struktura próby badawczej cechuje się adekwatnością do liczby studentów w poszczególnych kategoriach.

Tabela 2

Charakterystyka próby badawczej ze względu na formę studiów i rok studiów

	Forma studiów	Rok studiowania					Wiersz razem
		I	II	III	IV	V	
Liczba	Studia stacjonarne	85	77	50	38	5	255
% z kolumny		88,54	87,50	98,04	74,51	71,43	
% z wiersza		33,33	30,20	19,61	14,90	1,96	
Liczba	Studia niestacjonarne	11	11	1	13	2	38
% z kolumny		11,46	12,50	1,96	25,49	28,57	
% z wiersza		28,95	28,95	2,63	34,21	5,26	
Liczba	Ogół	96	88	51	51	7	293

Źródło: opracowanie własne.

2. Wyniki badań

Do podstawowych problemów badawczych należało zidentyfikowanie rodzaju pracy, jaką studenci chcieliby wykonywać w przyszłości. Biorąc po uwagę kryterium sektora, najwięcej osób (prawie 35%) wskazało prowadzenie własnej działalności gospodarczej, 32% chciałoby pracować w sektorze prywatnym, prawie 30% w sektorze publicznym, a ponad 3% osób wskazało na sektor pozarządowy. Sektor prywatny najczęściej wskazywali studenci Instytutu Technicznego i Instytutu Języków Obcych. Sektor publiczny wybierali przede wszystkim studenci Instytutu Kultury Fizycznej i Instytutu Zdrowia. Prowadzenie własnej działalności gospodarczej najczęściej było wybierane przez studentów Instytutu Ekonomicznego i Instytutu Kultury Fizycznej. Na sektor pozarządowy wskazywali w większości studenci Instytutu Ekonomicznego. Rozkład odpowiedzi przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Oczekiwany przez studentów sektor, w którym chcieliby pracować

Sektor pracy	Liczba/ odsetek	Instytut Ekonomiczny	Instytut Kultury Fizycznej	Instytut Języków Obcych	Instytut Techniczny	Instytut Zdrowia	Wiersz razem
Sektor prywatny	Liczba	33	11	14	27	9	94
	Odsetek	27,27	22,00	40,00	45,76	32,14	32,08
Sektor publiczny	Liczba	36	20	8	13	10	87
	Odsetek	29,75	40,00	22,86	22,03	35,71	29,70
Własna działalność	Liczba	46	19	11	18	8	102
	Odsetek	38,02	38,00	31,43	30,51	28,57	34,81
Sektor pozarządowy	Liczba	6	0	2	1	1	10
	Odsetek	4,96	0	5,71	1,69	3,57	3,41
Ogół	Liczba	121	50	35	59	28	293

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę rodzaj wykonywanej pracy, studenci najczęściej wskazywali prowadzenie własnej firmy (19,1%), następnie pracę na stanowisku asystent/sekretarka (14%), pracę w charakterze nauczyciela/szkoleniowca/naukowca (10,2%). Niewiele ponad 7% osób nie potrafiło wskazać rodzaju wykonywanej pracy. Jedna osoba wybrała pracę fizyczną. Szczegółowe dane dotyczące oczekiwań dotyczących rodzaju wykonywanej pracy przedstawia tabela 4.

Tabela 4

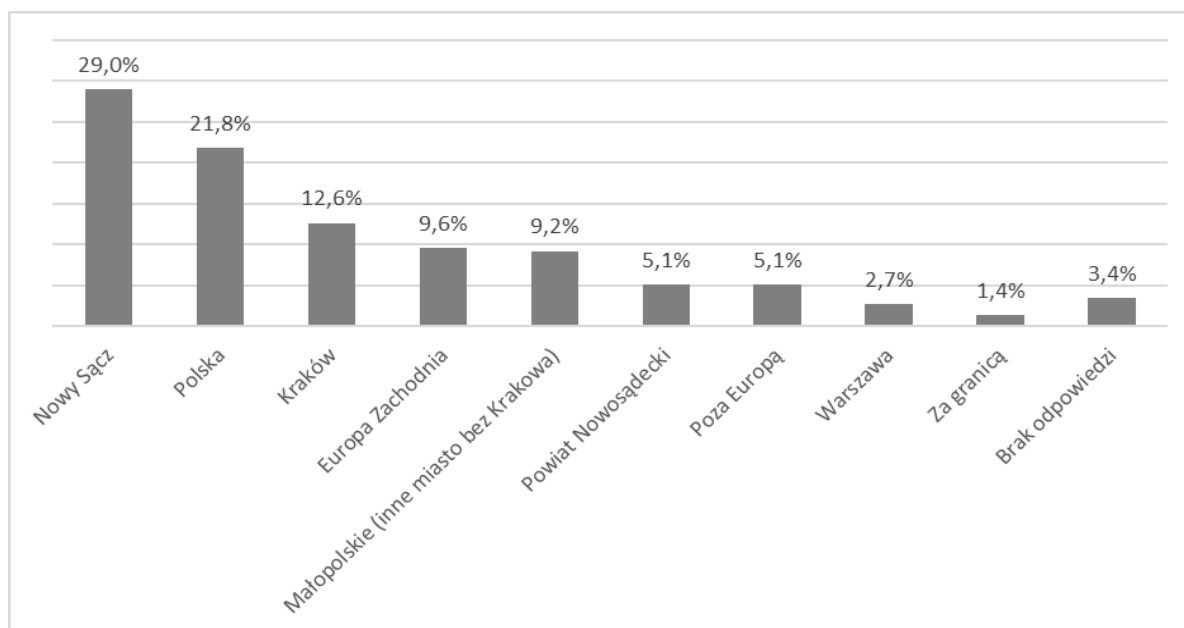
Oczekiwany przez studentów rodzaj wykonywanej pracy

Oczekiwana wykonywana praca	Liczba	Odsetek (%)
Właściciel własnej firmy	56	19,1
Asystent/sekretarka	41	14,0
Nauczyciel/szkoleniowiec/naukowiec	30	10,2
Specjalista/starszy specjalista	27	9,2
Menedżer/kierownik	26	8,9
Pracownik służb mundurowych	25	8,5
Opiekun pacjenta/lekarz/pielęgniarka/dietetyk itp.	21	7,2
Trudno powiedzieć	21	7,2
Inny	18	6,1
Prezes/dyrektor zarządzający	17	5,8
Sprzedawca/obsługa klienta/przedstawiciel handlowy	7	2,4
Kierowca/maszynista/pilot	3	1,0
Pracownik fizyczny	1	0,3
Razem	293	100

Źródło: opracowanie własne.

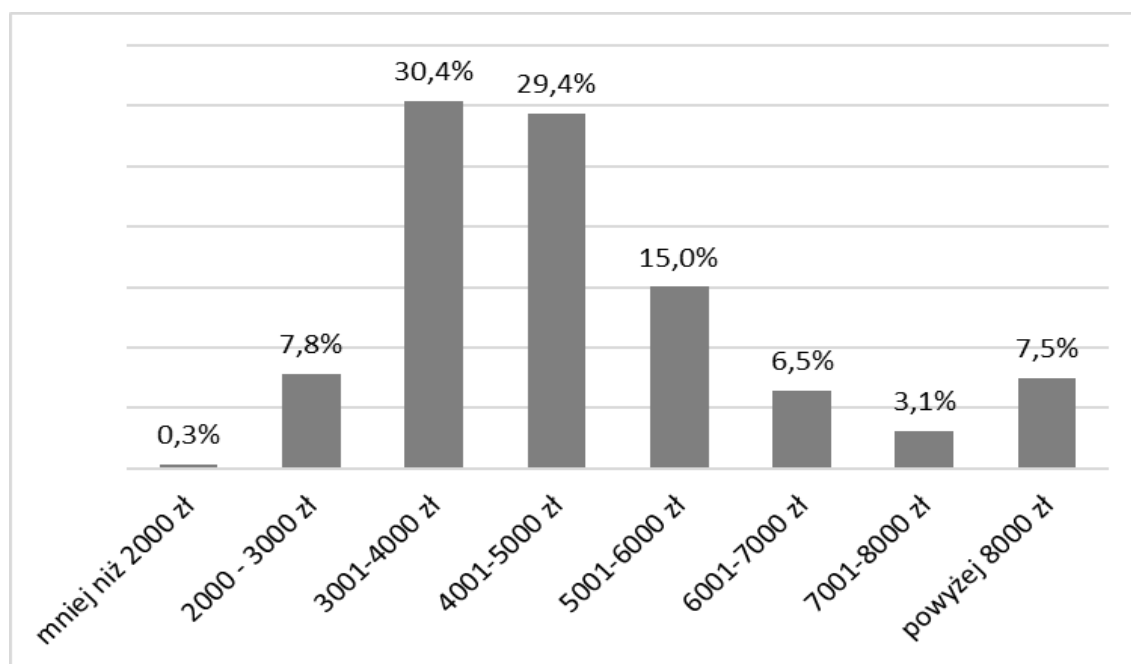
Większość studentów (84,6%) nie ma sprecyzowanej konkretnej firmy czy instytucji, w której chciałoby pracować. Natomiast 45 osób (15,4%) wie, w jakim dokładnie podmiocie chciałoby podjąć zatrudnienie w przyszłości.

Badani studenci wskazali także na oczekiwaną lokalizację przyszłego miejsca pracy. Postawiono tak skonstruowane pytanie, by wyeliminować zmienną wynagrodzenia jako ewentualnie braną pod uwagę przy udzieleniu odpowiedzi („Gdyby Pani/Pan miał(a) możliwość wyboru, zakładając, że rodzaj pracy i wynagrodzenie byłyby identyczne, w jakim miejscu chciał(a)by Pani/Pan pracować?”). Kategorie odpowiedzi nie mają charakteru wyłączającego się, co wynika z otwartej formy pytania. Niemniej jednak, mimo braku precyzyjnej kwalifikacji, odpowiedzi respondentów pozwoliły na uzyskanie dosyć jednoznacznego oglądu na temat preferencji studentów. Najwięcej osób, tj. 85, wskazało Nowy Sącz, 64 – Polskę, 37 – miasto Kraków, 28 – Europę Zachodnią, 27 – województwo małopolskie, 15 – powiat nowosądecki, 15 – inny kontynent, 8 – Warszawę, zaś ogólnie sformułowana odpowiedź „za granicą” pojawiła się 4 razy. Odsetek poszczególnych odpowiedzi dotyczących oczekiwanej lokalizacji przyszłego miejsca pracy przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Oczekiwana przez studentów lokalizacja miejsca przyszłej pracy.
Źródło: opracowanie własne.

Do podstawowego powodu podejmowania pracy należy uzyskiwany dochód. Zadano studentom pytanie o poziom miesięcznego wynagrodzenia netto („na rękę”), jaki byłby dla nich satysfakcjonujący w ramach zatrudnienia lub prowadzenia własnej działalności gospodarczej z zaznaczeniem, by wskazać poziom „na dziś”, a więc dla cen z roku 2021. Najwięcej osób, tj. 89, wskazało przedział 3 001-4 000 zł, 86 badanych zaznaczyło przedział 4 001-5 000 zł, 44 osoby podały przedział 5 001-6 000 zł, zaś 23 przedział 2000-3000 zł. Wszystkie odpowiedzi dotyczące oczekiwanego przez studentów poziomu wynagrodzenia przedstawia wykres 2.



Wykres 2. Oczekiwany przez studentów poziom wynagrodzenia „na rękę”.
Źródło: opracowanie własne.

Wyniki wskazały, że mężczyźni mają przeciętnie wyższe oczekiwania odnośnie do poziomu wynagrodzenia (tabela 5).

Tabela 5
Oczekiwany poziom wynagrodzenia ze względu na płeć

Wynagrodzenie oczekiwane	Kobieta (%)	Mężczyzna (%)
mniej niż 2 000 zł	0,52	0,00
2 000-3 000 zł	9,79	4,04
3 001-4 000 zł	36,60	18,18
4 001-5 000 zł	27,32	33,33
5 001-6 000 zł	14,95	15,15
6 001-7 000 zł	5,15	9,09
7 001-8 000 zł	2,58	4,04
powyżej 8 000 zł	3,09	16,16
Razem	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne.

Deklarowane poziomy oczekiwane wynagrodzenia należy zestawić z poziomem minimalnego oraz przeciętnego wynagrodzenia. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 roku w badanym okresie wynagrodzenie minimalne wynosiło 2 800 zł brutto, a zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 roku wynosiło ono 5 662,53 zł.

Interesująca poznawczo jest także wiedza o tym, czym jest praca dla badanych osób – na ile wskazywany jest jej wymiar instrumentalny, a na ile aksjologiczny. Aby poznać odpowiedzi, postawiono pytanie otwarte. Dominowały odpowiedzi wskazujące na pracę jako źródło utrzymania – czasem w kontekście węższym („praca jest dla mnie źródłem dochodów”), a czasem szerszym („praca jest potrzebna do utrzymania rodziny”). Liczne wypowiedzi wskazywały na pracę jako realizację siebie, a także rozwój swych umiejętności („praca jest dla mnie możliwością rozwoju i doskonalenia swoich umiejętności i wiedzy”, „spełnianiem marzeń, oczekiwań i ambicji”, „przede wszystkim jest pasją, spełnianiem siebie w życiu, a nie przykrym obowiązkiem. Moja praca ma mnie rozwijać zawodowo i prywatnie”). Część wypowiedzi wskazywało na pracę jako czynnik zapewniający poczucie bezpieczeństwa („dla mnie praca to nie tylko zarabianie pieniędzy, ale także poczucie stabilizacji i bezpieczeństwa, poszerza nasz komfort życia”). Część wypowiedzi akcentowało moralny wymiar pracy („czymś obowiązkowym, żeby godnie żyć”, „jest czymś, dzięki czemu mogę spełniać się zawodowo, pomagać innym, a dzięki niej mogę się utrzymać”, „praca jest obowiązkiem, sposobem, aby zarobić na życie, ale także czymś, co nas uszlachetnia i nadaje życiu sens”).

Liczne były również kompleksowe wypowiedzi, w których obok poprzednich, wskazywano także na społeczny wymiar pracy („praca jest dla mnie motywacją do ciągłego udoskonalania siebie, jest dla mnie sposobem na zarobienie pieniędzy, jest dla mnie miejscem, gdzie mogę poznać nowe osoby”, „praca dla mnie to miejsce, w którym mogę z przyjemnością zarabiać pieniądze oraz rozwijać swoje umiejętności zawodowe i spotkać się ze znajomymi z pracy”). Praca postrzegana jest również jako sposób na osiągnięcie samodzielności („byciem dorosłym, zarabianiem własnych pieniędzy, bycie samodzielnym”). Część wypowiedzi dotyczyła pracy jako aktywności mającej wpływ na budowanie poczucia własnej wartości („sposobem na pokazanie światu, że potrafię coś robić i jestem w tym dobry”). Zdarzało się też postrzeganie pracy jako czynnika stresogennego („źródłem pieniędzy oraz stresu”).

Analizując wszystkie wypowiedzi, można sformułować następujący obraz pracy w opinii studentów: praca jest sposobem na zarabianie pieniędzy w celu godnego życia, jest ona koniecznością, rozwojem umiejętności, samorealizacją oraz spełnianiem się, wykonywaniem czynności dających satysfakcję, ale i obowiązkiem człowieka realizowanym w dobrych relacjach z innymi oraz istotnym czynnikiem wpływającym na poczucie własnej wartości. Praca w zdecydowanej większości wypowiedzi postrzegana była jako coś pozytywnego, a rzadko negatywnego.

Badania pozwoliły też na uzyskanie odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jaka praca jest najgorsza, a więc pośrednio – jakiej pracy badani nie chcieliby wykonywać. Studentów poproszono w tym celu o dokończenie zdania „Najgorsza praca według mnie to...”.

Odpowiedzi zdecydowanie dominujące wskazywały na pracę fizyczną („ciężka praca fizyczna, kiedy po przyjściu z niej człowiek chce jedynie iść spać, żeby rano znów móc wstać do roboty”) czy też monotonną. Wiele sformułowań miało ogólny charakter, odnoszący się do braku satysfakcji i możliwości rozwoju („praca, której się nie lubi”, „taka, w której nie mogę się rozwijać”). Wskazywano także na pracę nisko wynagradzaną („mało płatna”).

Były również wypowiedzi odnoszące się do braku poszanowania pracownika przez pracodawcę („najgorsza praca według mnie to taka, w której pracownicy są traktowani przedmiotowo i bez szacunku przez pracodawcę”, „praca z toksycznym szefem lub agresywnymi współpracownikami lub osobami chcącymi wydawać polecenia nie mając wystarczającej wiedzy”), praca niedoceniana przez pracodawcę („niedoceniana, taka, w której się męczymy i niechętnie chodzimy, która nakłada dużo obowiązków i odpowiedzialności i nie jest uczciwie w stosunku do tego wynagradzana”, „praca która nie jest wystarczająco doceniana, w przedsiębiorstwach, w których człowiek jest wyciskiwany”) i w której panuje zła atmosfera („nudna, żmudna, bezwartościowa praca w toksycznym środowisku, służąca wzbogaceniu się szefa”, „ta w niezgranej, nieuczciwej ekipie”, „najgorsza praca według mnie to praca, w której nie ma komunikacji między pracownikami oraz atmosfera jest napięta i myśl o niej zniechęca cię do działania”).

Część wypowiedzi wskazywało na jej społeczny aspekt, przy czym niektórzy chcieliby pracować z innymi („to praca z ludźmi”, „praca, w której ma się nieustannie kontakt z ludźmi”), natomiast inni samotnie („praca bez kontaktu z ludźmi”, „praca w samotności”).

Zdarzało się wiele wypowiedzi dostrzegających wartość pracy niezależnie od jej rodzaju („żadna praca nie hańbi”, „brak takiej”, „każda praca jest dobra”, „nie ma czegoś takiego jak najgorsza praca”).

Jeśli chodzi o konkretne najgorsze zawody, to wskazywano następujące: kucharz, inseminator, lekarz, sprzedawca, grabarz, praca w prosektorium, praca w kopalni, księgowy, praca przy zbiorach, w produkcji, przy taśmie montażowej, kasjer, praca biurowa, woźny, sprzedawca obwarzanków w zimie, praca siedząca i stanie 12 godzin na zmywaku, kelner, kierowca autobusu/tramwaju/pociągu, sprzątanie w jakimś publicznym miejscu, gdzie wszyscy mogą widzieć tę osobę, ponieważ niektórzy ludzie nie mają szacunku do pracowników sprzątających, sprzątaczką, szef ogromnej firmy, kserowanie, skanowanie, praca jako prostytutka, opiekunka osób starszych, prokurator, praca zdalna, polityk, menedżer, rzeźnik, nauczyciel, szambonurek, praca na wysokościach, praca etatowa, opiekun(ka) żłobka, przy odpadach, praca z chorymi dziećmi, ludźmi, dla których nie ma ratunku. Były także wypowiedzi odnoszące się do pory dnia lub roku („praca w nocy”, „praca w zimie na zewnątrz”, „praca sezonowa”).

Podsumowanie

Perspektywa przyszłego życia zawodowego należy do bardzo ważnych obszarów namysłu studentów nad swoim losem po zakończeniu nauki. W artykule podjęto temat planów i oczekiwań zawodowych studentów na przykładzie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Wykonane obliczenia i przeprowadzone analizy pozwoliły na uzyskanie odpowiedzi na postawione problemy badawcze.

Co wydaje się bardzo optymistycznym wynikiem, studenci chcieliby w przyszłości prowadzić własną działalność gospodarczą (prawie 35%). Pojawia się tu jednak pewna wątpliwość, dotycząca tego, na ile studenci realistycznie postrzegają przyszłe możliwości prowadzenia biznesu, a na ile jest to ich głębokie przekonanie. Nieco mniej osób (32%) chciałoby pracować w sektorze prywatnym, a 30% w sektorze publicznym, a ponad 3% osób wskazało na sektor pozarządowy. Biorąc pod uwagę rodzaj wykonywanej pracy, konsekwentnie studenci najczęściej wskazywali bycie właścicielem własnej firmy (19,1%), następnie pracę na stanowisku asystent/sekretarka (14%), pracę w charakterze nauczyciela/szkoleniowca/naukowca (10,2%). Biorąc pod uwagę oczekiwaną lokalizację przyszłej pracy, najwięcej osób, tj. 164, wskazało województwo małopolskie (przede wszystkim Nowy Sącz, okolice Nowego Sącza i Kraków), 64 – Polskę, a 28 – Europę Zachodnią. Studenci najczęściej określali satysfakcjonujący poziom dochodu „na rękę” w przedziale 3 001-4 000 zł (30,4%) i 4 001-5 000 zł (29,4%).

Na podstawie sformułowanych opinii studentów dotyczących tego, czym jest dla nich praca, jawi się jej obraz jako sposób na zarabianie pieniędzy w celu zapewnienia sobie i bliskim godnego poziomu życia, przy czym jest ona koniecznością (wymiar instrumentalny pracy). Praca powinna też dawać możliwość rozwoju umiejętności, samorealizacji. Praca ma także wymiar aksjologiczny i moralny, gdyż jest obowiązkiem człowieka, a także psychiczny, ponieważ jest istotnym czynnikiem wpływającym na poczucie własnej wartości. Praca w zdecydowanej większości wypowiedzi postrzegana była pozytywnie. W opinii prawie wszystkich studentów najgorszą pracą jest praca fizyczna.

Bibliografia

- Abbott, A. (2005). *Sociology of Work and Occupations*. W: N.J. Smelser, R. Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology* (s. 307-330). New York: Princeton University Press.
- Budnik, M. (2019). *Socjologia pracy w zarysie*. Warszawa: Difin.
- Januszek, H., Sikora, J. (2000). *Socjologia pracy*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r. Pobrane z: stat.gov.pl.
- Krapiec, M.A. (1996). *O ludzką politykę*. Warszawa: Gutenberg-Print.
- Kuźmicki, M., Borysiuk, M. (2021). Oczekiwania zawodowe studentów kierunku ekonomia Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. *Studia Ekonomiczne i Regionalne*, 14(4), 475-484.
- Majka, J. (1980). *Etyka życia gospodarczego*. Warszawa: Wydawnictwo Ośrodka Dokumentacji i Studiów Społecznych.
- Mazurek, F.J. (2001). *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*. Lublin: RW KUL.
- Migdał, K. (2001). *Psychologia w praktyce społecznej*. Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczna.
- Młodzi ludzie wybierają studia pod kątem swoich pasji. Przyszła praca i zarobki są dla nich drugorzędne*. (2019). Pobrane z: https://biznes.newseria.pl/news/mlodzi-ludzie-wybijaja_p873426645.
- Młodzi Polacy na rynku pracy. Raport PwC*. (2021). Pobrane z: <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/raport-pwc-mlodzi-na-ryнку-pracy-2021.pdf>.
- Orczyk, J. (2021). Dylematy u progu transformacji pracy. *Ekonomista*, 4, 461-481.
- Rogowski, R. (2017). Uberyzacja usług czyli o „ekonomii na żądanie” i jej wpływie na rynek pracy. W: P. Maciaszczyk (red.), *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania człowieka we współczesnym świecie* (s. 75-86). Tarnobrzeg: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1596).
- Strzeszewski, Cz. (1994). *Katolicka Nauka Społeczna*. Lublin: RW KUL.
- Universum Most Attractive Employers Poland 2020*. (2020). HRM Institute. Pobrane z: <https://hrminstitute.pl/jakich-pracodawcow-szukaja-studenci-badanie-universum-2020/>.

Michał KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
ORCID: 0000-0001-6746-4182

Benedykt WĘGRZYN

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
ORCID: 0000-0002-7203-6841

Krzysztof KUTEK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
ORCID: 0000-0002-3616-028X

MIEJSKA GOSPODARKA WODNA W KONTEKŚCIE WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ GLOBALNYCH I LOKALNYCH. PRZYKŁAD KRAKOWA I WROCŁAWIA W KONTEKŚCIE WYNIKÓW RANKINGU WATER CITY IND

Streszczenie

Autorzy artykułu poruszają istotne kwestie związane z miejską polityką wodną na przykładzie Krakowa i Wrocławia – dwóch ważnych metropolii w Polsce. Miejska polityka wodna jest przedstawiana w relacji do polityk publicznych, gospodarowania zasobami wodnymi oraz w aspekcie ekonomicznych i społecznych konsekwencji podejmowania określonych działań w zakresie polityki przestrzennej miasta. Podstawą do formułowania autorskich wniosków są badania przeprowadzone w ramach Water City Index – pierwszego polskiego rankingu analizującego efektywność gospodarowania zasobami wodnymi w polskich miastach. Ranking ten był opracowywany corocznie w latach 2019-2021 przy użyciu podobnej metodologii ilościowej. Podstawą do powstania niniejszego artykułu stały się prace nad wskaźnikami ilościowymi dla „indeksu miast wodnych”. Wszystko to umożliwiło ocenę efektywności gospodarowania zasobami wodnymi w Krakowie i Wrocławiu.

Słowa kluczowe: polityka rozwoju miast, miejskie polityki wodne, ranking miast, analiza potencjału rozwoju miast, polityka wodno-ściekowa miast, miejskie kryzysy wodne, zagospodarowania nadbrzeży.

URBAN WATER MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF MODERN GLOBAL AND LOCAL CHALLENGES. THE EXAMPLE OF KRAKOW AND WROCLAW IN THE CONTEXT OF THE WATER CITY IND RANKING RESULTS

Summary

The authors of the article raise important issues related to municipal water policy on the example of Kraków and Wrocław – two important metropolises in Poland. Urban water policy is presented in relation to public policies, water resources management and in the aspect of economic and social consequences of taking specific actions in the field of the city's spatial policy. The basis for formulating original conclusions are research conducted as part of the Water City Index – the first Polish ranking analyzing the efficiency of water resources management

in Polish cities. This ranking was compiled annually in 2019-2021 using a similar quantitative methodology. The basis for the creation of this article were the works on quantitative indicators for the "index of water cities". All this made it possible to assess the effectiveness of water resources management in Kraków and Wrocław.

Key words: urban development policy, urban water policies, ranking of cities, analysis of urban development potential, urban water and sewage policy, urban water crises, waterfront development.

Wprowadzenie

Rozwój miast, także w Polsce – zarówno w sensie gospodarczym, społecznym, jak też kulturowym i środowiskowym – w istotnej mierze zależy będzie od sposobu gospodarowania zasobami oraz – co bardzo istotne – od modelu zarządzania miastem (a ten wprost zależy od gospodarczych uwarunkowań kontekstowych, o których szerzej poniżej). W niniejszym artykule dokonano analizy efektywności wykorzystania zasobów wody w wybranych polskich metropoliach, poprzez ilościową analizę polityk publicznych w tym obszarze. Jest kilka elementów stanowiących uzasadnienie podjęcia tematu niniejszego artykułu i jednocześnie tło badawcze dla tego tematu. Funkcjonujemy obecnie w warunkach dominacji, czyli nieuchronnego wpływu, megatrendów gospodarczych praktycznie na każdy istotny aspekt życia człowieka. Po pierwsze, należy wyjaśnić, że za megatrendy uważa się procesy gospodarcze, społeczne, przestrzenne i kulturowe, mające również wpływ na środowisko naturalne, które mają charakter globalny. Są one dynamiczne (zmiennie w czasie), mimowolne (nie da się ich powstrzymać, występują obecnie niezależnie od działań człowieka) i wszechobecne (nie ma miejsca na świecie wolnego od wpływu megatrendów, choć charakter, siła bądź zasięg tych konsekwencji bywają różne). Wskazuje to na pewną nieuchronność zdarzeń wywołanych poprzez megatrendy i choć administracja publiczna może na nie w pewnym wymiarze wpływać, to z pewnością nie może ich zatrzymać (wykluczyć). Konsekwencje wspomnianych megatrendów można zaobserwować w zasadzie w każdym obszarze funkcjonowania i rozwoju miasta.

W niniejszym artykule analizie poddana zostanie kwestia miejskich polityk wodnych, które w świetle współczesnych wyzwań gospodarczych i klimatycznych stają się jednymi z najważniejszych polityk miejskich. Celem publikacji jest analiza efektywności wykorzystania zasobów wody przez dwie polskie metropolie: Kraków i Wrocław. Do realizacji badania wykorzystano wskaźniki użyte przy opracowaniu Water City Index w latach 2019-2021. Ze względu na ograniczenia objętości, zaprezentowano tu jedynie końcowe wyniki rankingu, jednak warto sięgnąć do materiałów źródłowych, czyli Water City Index 2021.

1. Miasto i woda w literaturze przedmiotu – uwarunkowania kontekstowe

Megatrendem, który mocno wpłynął na obecny kształt i charakter współczesnych miast, jest globalizacja. Naturalną konsekwencją globalizacji jest m.in. liberalizacja procesów gospodarczych, stworzenie możliwości oferowania swoich dóbr i usług na rynkach międzynarodowych, co w naturalny sposób doprowadziło do saturacji rynków (Sassen, 2007, s. 5-7). Zjawisku globalizacji gospodarki towarzyszy gwałtowny rozwój technologii. Jest to spowodowane otwartym, kreatywnym, innowacyjnym podejściem

przedsiębiorstw do samorozwoju. Funkcjonując w warunkach gospodarki globalnej, przedsiębiorstwa zaczęły z jednej strony nasycać swoimi produktami rynki na wszystkich kontynentach, z drugiej strony – konkurencją dla tych firm stały się inne międzynarodowe korporacje. Przedsiębiorstwa zaczęły używać wszelkich dostępnych środków i możliwości, aby tworzyć nowe produkty i przyciągać nimi uwagę klientów. Z czasem największe globalne korporacje nie odpowiadały już na potrzeby klientów, ale zaczęły te potrzeby kreować (Ibidem, s. 7-8). Wymusiło to stworzenie bardziej elastycznych struktur gospodarczych, szybciej i lepiej reagujących na zmiany w gospodarce czy administracji publicznej. Należy zauważyć, że rozwój nowoczesnych technologii i cyfryzacja gospodarki spowodowały i powodują dynamiczne – gospodarcze oraz społeczne – zmiany. Będą one dostrzegalne zwłaszcza na rynku pracy. Megatrendy te spowodowały narodziny nowego rodzaju konkurencji: opartej na technologiach i kreowaniu popytu wśród konsumentów. Nasycenie rynków dobrami i usługami zmusiło z kolei przedsiębiorców do zachowań kreatywnych, polegających na stałym podnoszeniu konkurencyjności poprzez stosowanie rozmaitych innowacyjnych rozwiązań, co obserwujemy we wszystkich sektorach rynku. Gospodarka linearna, zwana oportunistyczną, jest nastawiona na bieżące wykorzystanie szansy bez refleksji na temat kosztów społecznych prowadzonej działalności czy zasobów, jakie należy poświęcić dla realizacji celów. Świat gospodarczy został zdominowany przez optymalizację procesów, ciągłe unowocześnianie i szalony wyścig innowacji, napędzany przez wolnorynkową konkurencję. Jest to pochodna narodzin kapitalizmu wolnorynkowego, postępu technologicznego, ale jednocześnie rozwoju partykularnego (w myśl zasady: „moje korzyści są ważniejsze od czyichś kosztów”) oraz krótkowzrocznego sposobu pojmowania „sukcesu” w gospodarce. Według L. Boltańskiego i E. Chiapello (2005, s. 57), począwszy od lat 60. XX wieku ideałem stała się firma elastyczna, która będzie zdolna „płynąć na każdej fali”, przystosowywać się do każdej rynkowej zmiany. Wzorem stała się organizacja produkcji w toyotowskim modelu *just in time*, w którym likwidacja zapasów ich magazynowania prowadzi do obniżenia kosztów i wywarcia dodatkowego nacisku na pracowników w następstwie wprowadzenia presji ze strony popytu wprost do samego zakładu (Boltański, Chiapello, 2005, s. 58; Hausner, 2019, s. 181). Przykładowo, jako skrajny wyraz obrazu współczesnego rynkowego kapitalizmu można przywołać sławne powiedzenie T. Murphy’ego, prezesa General Motors: „Biznesem GM jest robienie pieniędzy, a nie samochodów” (Skidelsky, Skidelsky, 2013, s. 75).

Zmiany klimatyczne, których jesteśmy świadkami, są też konsekwencją linearnej (krótkowzrocznej i partykularnej, oportunistycznej) polityki państw, które pozwalają na emisję zanieczyszczeń do atmosfery, gleby i wód. Tylko w 2021 roku w Polsce mieliśmy więcej ekstremalnych wydarzeń pogodowych (nawalne deszcze, wielokrotnie porywisty wiatr, w tym trąby powietrzne, susze i upały) niż w ostatnich kilku latach. Potwierdza się fakt rosnącego znaczenia problematyki miejskiej polityki wodnej w Polsce i potrzebę kreowania miasta odpornego przed tego typu zagrożeniami. Po pierwsze, będziemy mieć do czynienia z rosnącą liczbą „pogodowych incydentów”, które są pochodną zmian klimatycznych, a konsekwencją tego będą coraz bardziej długotrwałe upały, susze oraz niebezpieczne powodzie o różnych odmianach. Po drugie, globalny deficyt wody rośnie wraz ze wzrostem populacji i bogaceniem się społeczeństw, nasilaniem się ekstremalnych zjawisk klimatycznych, ekspansją miast, a także eksploatacją oraz zanieczyszczeniem środowiska (Kundzewicz, Zaleski, Hausner, 2020, s. 4).

Ważnym – z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu, ale również w świetle powyższych rozważań – megatrendem gospodarczym są zmiany klimatyczne, które już dziś są powszechne na świecie i w Polsce, a efekty tego megatrendu – dotkliwe. Miasta w pewnym stopniu dostosowują się do wymogów oraz wyzwań będących skutkami postępujących zmian klimatycznych. Szczególnie dotyczy to miast uznawanych za bogate, dobrze zarządzane, których władze zarządzają rozwojem, zgodnie z koncepcją gospodarki okrężnej, nie zaś w myśl linearnego modelu rozwoju (o czym szerzej poniżej). Miasta te nazywane są często samowystarczalnymi (jedno ze znaczeń modelu *compact city*), miastami zielonymi, zrównoważonymi etc. W rankingach jakości życia w miastach często za przykład uchodzą miasta krajów Beneluksu, Skandynawii czy Szwajcarii. Przykłady te pokazują, że w przypadku analizy i przy wyborze określonej ścieżki rozwoju miast, ważna jest refleksja na temat kosztów społecznych oraz zasobów zaangażowanych w proces rozwojowy oraz na ile zasoby zaangażowane w ten proces należą do rzadkich i trudno odnawialnych. Poniżej wskazano na przykłady, w których brak tego typu refleksji ma zgubne konsekwencje w odniesieniu do następstw zmian klimatu. Ważna jest również analiza następstw polityk miejskich dla środowiska naturalnego (np. w zakresie planowania przestrzennego, rozwoju przedsiębiorczości, turystyki, dostarczania usług publicznych itd.).

Postępujące zmiany klimatu zmieniły też sposób interpretowania i reagowania w obszarze miejskiej gospodarki wodnej. Gospodarka wodna stała się jednym z kluczowych obszarów zarządzania rozwojem miasta. Z całą pewnością dostępne zasoby wody pitnej o odpowiedniej jakości się kurczą, ponadto będziemy mieć do czynienia z coraz dłuższymi suszami (z powodu upałów: liczba dni z rzędu, w których temperatura powietrza przekracza 33°C będzie sukcesywnie rosnąć – w wielu miejscach na świecie, również w Polsce), jak również częstszymi deszczami nawalnymi, burzami. Wobec tego w przyszłości jednym z poważniejszych problemów będzie nowy rodzaj miejskiego kryzysu wodnego – powodzi błyskawicznych (a więc innego typu powodzi). Dotychczas byliśmy przyzwyczajeni do powodzi tradycyjnych, tzw. „wysokiej fali” czy też „wielkiej fali”. Nowy rodzaj powodzi wymagać będzie zupełnie innego typu przygotowań – zarówno w sferze infrastruktury, jak i polityk miejskich, a także edukacji dla urzędników oraz użytkowników miasta. To wszystko tworzy nowy typ wyzwań dla miast na świecie. Na część z tych wyzwań miasta, które zostały nazwane przez autorów powyżej „dobrze zarządzanymi” lub „bogatymi”, aktywnie poszukują odpowiedzi poprzez implementację rozwiązań służących ograniczeniu negatywnych konsekwencji wspomnianych zjawisk. Polskie miasta są uważane za ośrodki średniej wielkości i średniego gospodarczego znaczenia na tle miast Europy Zachodniej bądź innych globalnych metropolii. Dotyczy to zarówno obecności oraz zasięgu funkcji metropolitalnych, jak również modeli rozwoju miast, które bywają bardziej linearne niż cyrkularne (*smart city, resilient city, green city, compact city, sustainable city* czy też miasta działające w myśl koncepcji *urban circular economy*). Należy zauważyć, że rośnie świadomość (społeczna i władz samorządowych w Polsce) odnośnie do zagrożeń oraz wyzwań, o których mowa powyżej. Powstaje jednak pytanie, na ile polskie miasta są przygotowane do wspomnianych wyzwań, jak również na ile polityki miejskie porzucają już przygotowania do „wielkiej fali” na rzecz polityk, które są zorientowane na współczesne problemy miast w kontekście megatrendów gospodarczych, w tym zmian klimatu.

Wspomniane powyżej megatrendy gospodarcze, jak również ich konsekwencje ulegają zmianie, podobnie jak wyzwania dla polskich miast i gospodarek narodowych. Lata 2021-2022 były specyficzne, ponieważ:

- po pierwsze: nadal odczuwamy gospodarcze oraz społeczne skutki pandemii COVID-19;
- po drugie: okres ten obfitował w wiele zdarzeń pogodowych, które zaowocowały sytuacjami kryzysowymi i wynikającymi z nich konsekwencjami dla polskich miast. Mamy tu na myśli tzw. powodzie błyskawiczne, ale też dotkliwe susze i okresy bezopadowe. Szczególnie rok 2021 był swoistego rodzaju testem dla polskich miast – ich infrastruktury krytycznej w obszarze zagrożeń przeciwpowodziowych i dla zarządzania w czasie kryzysu. Jeżeli jest jakiś pozytywny aspekt związany ze wspomnianymi „incydentami pogodowymi”, to fakt, że miejska gospodarka wodna przestała być zjawiskiem niszowym, a coraz częściej staje się problematyką ogólnospołeczną. Społeczność miejska dostrzega powagę problematyki miejskiej polityki wodnej, co powinno generalnie cieszyć, ponieważ wiąże się z coraz większym oczekiwaniem współuczestnictwa w kreowaniu rozwiązań, też w zakresie polityki wodnej;
- po trzecie: dotychczasowa liberalizacja procesów gospodarczych stworzyła możliwości oferowania swoich dóbr i usług na rynkach międzynarodowych, co w naturalny sposób doprowadziło do saturacji rynków (Sassen, 2007, s. 5-7). Tymczasem konflikt zbrojny w Ukrainie, wywołany przez rosyjskiego agresora, kryzysy energetyczne, niska podaż dóbr i wysoka inflacja wprowadziły nas w nowy rodzaj dominującego modelu gospodarczego: od ekonomii obfitości do ekonomii niedoborów. Oznacza to potrzebę weryfikacji dotychczasowych polityk rozwoju, opartych przede wszystkim na postępie technologicznym (w tym cyfryzacji gospodarki), „nadmiernej racjonalności” działania, mobilności zasobów, umiędzynarodowieniu oraz usieciowieniu gospodarki. To z kolei spowodowało linearność, oparcie na innowacjach, wzmożoną konkurencyjność, krótkowzroczność, analizę wartości głównie poprzez monetyzację zasobów materialnych i niematerialnych.

2. Efektywność wykorzystania zasobów wody

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule jest zatem kwestia uwarunkowań oraz czynników (do których należą polityki miejskie) w kontekście miejskich polityk wodnych. W szczególności istotne wydają się być dwie kwestie: traktowanie wody jako zasobu multifunkcyjnego oraz przygotowanie do kryzysów wodnych, które niechybne nastąpią.

Należy uznać wodę w mieście za zasób kluczowy (rzadki). Pomijając kryzysy wodne, o których więcej jest mowa poniżej, tzw. „błękitna infrastruktura” miejska nie jest dowodem na marnotrawienie przestrzeni. Oddanie terenów wodzie nie oznacza ich utraty. Przeciwnie, pojawiają się nowe możliwości w zakresie zagospodarowywania nadbrzeży (*waterfront*), a więc tworzenia przestrzeni do rekreacji i wypoczynku, szlaków transportowych, rozwoju przedsiębiorczości, alternatywnych źródeł energii bądź też bezpieczeństwa w zakresie gospodarki wodno-ściekowej itd. Wodę nazywa się potocznie „błękitną infrastrukturą”, a jej dopełnieniem, zasobem komplementarnym, jest tzw. „zielona infrastruktura”, czyli szeroko rozumiane tereny zielone, choć w tym przypadku chodzi

w szczególności o tzw. zieleń urządzoną (świadomie zagospodarowaną, o określonej funkcji) i o zmniejszanie odsetka tzw. podłoża uszczelnionego (zabetonowanego, które uniemożliwia odprowadzanie wody deszczowej do gruntu, czy też świadome zbieranie wody w zbiornikach retencyjnych).

Mamy do czynienia z rosnącym znaczeniem kryzysów wodnych na świecie, w tym również w dużych miastach – największych skupiskach ludzi i zasobów gospodarczych. Raport World Economic Forum Global Risks Perception Survey 2017 zawiera informację o najważniejszych zdiagnozowanych zagrożeniach globalnych (które w znacznym stopniu odnoszą się do środowisk miejskich), podzielonych pod względem skali konsekwencji (*terms of impact*) i prawdopodobieństwa wystąpienia. Jeżeli chodzi o skalę konsekwencji, naukowcy i eksperci wyróżnili (The Global Risks Report 2017):

- Broń masowego rażenia.
- Ekstremalne wydarzenia pogodowe.
- Kryzysy wodne.
- Wielkie katastrofy naturalne.
- Niepowodzenie działań w zakresie zapobiegania zmianom klimatu.
- Niepowodzenie działań w zakresie migracji i adaptacji.

Natomiast w zakresie prawdopodobieństwa wystąpienia zwrócono uwagę na:

- Ekstremalne wydarzenia pogodowe.
- Wymuszone migracje wielkiej skali.
- Wielkie katastrofy naturalne.
- Ataki terrorystyczne o wielkiej skali.
- Masowe incydenty oszustw i kradzieży danych.

W obu typach zagrożeń, przedstawionych powyżej, występują te, które dotyczą zasobów wody. Warto zwrócić uwagę na nieuchronność wystąpienia tych zjawisk w dłuższej perspektywie czasu i na potencjalne ogromną skalę negatywnych skutków. Powstaje dość oczywiste pytanie: jeżeli większość ludzi na świecie, też w Polsce, żyje w wielkomiejskich przestrzeniach, jak polskie metropolie przygotowane są na przyszłe kryzysy wodne, co do których nie powinniśmy pytać „czy” wystąpią, ale „kiedy”, przewidując jednocześnie istotnie negatywne konsekwencje gospodarcze i społeczne dla miast.

W miastach generalnie występują trzy rodzaje kryzysów wodnych:

- 1) powódzie miejskie (zbyt dużo wody);
- 2) susze (za mało wody);
- 3) zanieczyszczenia – zła jakość (zbyt brudna woda).

Przyczyną powodzi w XXI wieku jest najczęściej intensyfikacja procesów urbanizacyjnych oraz globalne zmiany klimatyczne, objawiające się m.in. nasileniem ekstremalnych zjawisk pogodowych. Katastrofy spowodowane ekstremalnymi zjawiskami hydrologicznymi i meteorologicznymi wykazują tendencję wzrostową. W latach 1992-2001 aż 90% klęsk żywiołowych miało takie źródło, podczas gdy w 1 poł. XX wieku już tylko 40% (Nallari, Yusuf, Griffith, Bhattacharya, 2011). Zmiany w użytkowaniu gruntów (wylesianie, melioracje, zasklepienie gleb), na których występują zbiorniki wodne, powodują nasilenie się powodzi lub pojawiają się na obszarach, na których do tej pory nie wystąpiły. Ryzyko wystąpienia powodzi rzecznych wzrasta również ze względu na działania regulacyjne w korytach wysokich wód (zweźnienie poprzez budowę wałów

przeciwpowodziowych, likwidację zakoli i rozlewisk), w wyniku których skraca się długość koryta rzeki, a co za tym idzie – woda zwiększa swoją prędkość i skraca czas przepływu fali powodziowej.

Powodzie miejskie to nowe zjawisko, charakterystyczne dla zurbanizowanych obszarów. Są one spowodowane opadami, których intensywność przekracza przepustowość miejskich systemów kanalizacyjnych. Kierunki rozwoju miasta wpływają również na zwiększone ryzyko powodzi. Coraz więcej obszarów zamieszkałych znajduje się w strefach zagrożonych powodziami rzecznyymi i morskimi, co zwiększa ryzyko wystąpienia zdarzeń katastroficznych. Ponadto procesy urbanizacyjne w krajach wysoko rozwiniętych spowodowały wzrost i silne powiązanie dwóch rodzajów zagrożenia powodziowego: od strony rzeki (historycznie starszej) oraz opadów i ich bezpośredniego spływu na terenach podlegających presji urbanizacyjnej. Powodzie są problemem globalnym i nigdzie człowiek nie radzi sobie z nimi w sposób zadowalający. W ostatnich dziesięcioleciach nastąpił znaczny wzrost ilości i dotkliwości kryzysów wodnych, w tym też miejskich. Globalny monitoring opadów lądowych wykazał alarmującą liczbę regionów otrzymujących rekordowe lub znacznie wyższe (>90 percentyl) opady niż ich średnie historyczne. Od 1 maja 2020 roku do 10 sierpnia 2020 roku na całym świecie odnotowano co najmniej 1 760 powodzi i podtopień (Jie Han, Shanshan He, 2021).

W kontekście miejskiej polityki wodnej pojawia się pytanie o możliwość wykorzystania w większym zakresie technologii do zarządzania kryzysami wodnymi. Konieczna jest rozbudowa już istniejącej infrastruktury, ale też wprowadzenie w tkankę miejską nowych rozwiązań. Chodzi o inwestowanie w budowle hydrotechniczne, a także mniejsze inwestycje. Nie mniej istotny jest też bieżący monitoring sytuacji hydrologicznej, który – dostarczając rzetelnych danych w odpowiednim czasie – pozwala na przygotowanie się miasta do przyjęcia wód powodziowych. Równie ważny jest odpowiedni system zarządzania, dzięki któremu zapewnione zostanie odpowiednie wykorzystanie danych z monitoringu, co pozwoliłoby na racjonalne wykorzystanie infrastruktury wodnej do minimalizacji skutków kryzysów. Również w czasie coraz częściej występujących fal upałów nie zawsze mamy do czynienia z odpowiednimi reakcjami władz miast poprzez stosowanie adekwatnych i nowoczesnych rozwiązań, np. system informacji o zagrożeniu. Przeciwdziałanie miejskim wyspom ciepła i falam upałów powinno być poparte działaniami o charakterze długofalowym, systemowym: zwiększanie powierzchni zielonej infrastruktury w mieście, w szczególności w obszarach zdiagnozowanych jako miejskie wyspy ciepła, zwiększanie liczby obiektów błękitnej infrastruktury, tworzenie zacienionych miejsc, działania na rzecz edukacji mieszkańców na temat sposobów zachowań w wypadku wystąpienia długotrwałych upałów.

3. Ocena miejskiej polityki wodnej Krakowa i Wrocławia na podstawie wyników Water City Index

Podstawą do prowadzenia analiz i konstatowania w niniejszym artykule są wskaźniki wykorzystane do tworzenia Water City Index (WCI), czyli pierwszego i prawdopodobnie jedyne w Polsce, kompleksowego rankingu ponad 200 najludniejszych miast w Polsce pod względem efektywności wykorzystania zasobów wody. W WCI wykorzystuje się ilościowe metody, które służą objaśnianiu rzeczywistości związanej z gospodarowaniem zasobami wody w miastach. Jest to pewien uogólniony obraz gospodarki wodnej miast.

Do pogłębionych analiz posłużą ankiety, które zostały przesłane do wybranych urzędów miast w Polsce i miejskich spółek wodociągowych. Do badania wykorzystano zatem dane ilościowe, o czym mowa szerzej poniżej, a także ankiety, które wysłano do wszystkich urzędów miast i miejskich spółek wodociągowych miast na prawach powiatu w Polsce. Pytania zadawane pracownikom magistratów i spółek komunalnych różniły się od siebie. Przygotowano dwie wersje ankiety, które miały stanowić uzupełnienie danych ilościowych w czterech obszarach, wskazanych jako kluczowe w kontekście gospodarowania zasobami wody w mieście. Wyniki ankiety zostały metodami standaryzacji skwantyfikowane oraz wykorzystane jako dane ilościowe zasilające informacje pozyskane z baz danych.

Ranking Water City Index 2021 został przygotowany dla trzech kategorii miast: metropolie (8 miast), pozostałe miasta na prawach powiatu (58) oraz miasta niebędące miastami na prawach powiatu, posiadające co najmniej 20 tys. mieszkańców (152)¹. Osiem metropolii wyodrębniono z grupy miast na prawach powiatu w oparciu o takie kryteria, jak liczba mieszkańców (co najmniej 200 tys.), stopień zaawansowania technologicznego infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, a także złożoność problemów społeczno-gospodarczych. W obliczeniach indeksu dla miast na prawach powiatu wykorzystano ok. 50 różnych wskaźników, które pochodziły z następujących źródeł:

- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS);
- Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT10k);
- Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (PZRP);
- Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMGW – PIB);
- Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie;
- ankieta przeprowadzona wśród miast na prawach powiatu; a także ankieta przeprowadzona w miejskich przedsiębiorstwach wodociągów i kanalizacji.

Water City Index 2021 został przygotowany w oparciu o metodę zastosowaną w poprzednich rankingach, jednak co roku dokonywane są drobne zmiany, których celem jest lepsze odzwierciedlenie realizowanych działań oraz potencjału polskich miast w obszarze polityki wodnej. Istotną zmianą w tegorocznym rankingu jest wykorzystanie Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT10k) zamiast Bazy Danych Obiektów Ogólnogeograficznych (BDOO). Jakość, szczegółowość i kompletność danych w BDOT10k znacznie przewyższa BDOO. BDOT10k to wektorowa baza danych zawierająca lokalizację przestrzenną obiektów topograficznych wraz z ich podstawową charakterystyką opisową. Obejmuje ona informacje o następującej tematyce:

- sieć wodna (SW);
- sieć komunikacyjna (SK);
- sieć uzbrojenia terenu (SU);
- pokrycie terenu (PT);
- tereny chronione (TC);
- jednostki podziału terytorialnego (AD);
- budynki, budowle i urządzenia (BU);
- kompleksy użytkowania terenu (KU);
- inne obiekty (OI).

¹ Na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS za 2019-2021.

Jak już wspomiano, woda jest zasobem multifunkcyjnym. Na ogół, gdy mówimy o polityce wodnej, kojarzymy ją z gospodarką wodno-ściekową, względnie z infrastrukturą przeciwpowodziową. Tymczasem, w naszym przekonaniu, każda decyzja skutkująca zmianą w strukturze morfologicznej lub funkcjonalnej miasta, ma swoje konsekwencje dla błękitno-zielonej infrastruktury i powinna być rozważana w tym kontekście. Stąd też propozycja podziału obszarów analizy w ramach miejskiej polityki wodnej na cztery obszary (rysunek 1).



Rysunek 1. Obszary oddziaływania i rezyliencji miasta w ramach miejskiej polityki wodnej.
Źródło: Water City Index 2021, 2021, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Arcadis.

Ocena w kategorii „Życie” bazuje m.in. na następujących wskaźnikach: cena i zużycie wody w mieście, cena i produkcja ścieków, gęstość sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej w mieście czy wydatki realizowane przez miasta na gospodarkę ściekową i ochronę wód. W kategorii „Zagrożenie” indeks obliczany jest na podstawie takich wskaźników, jak: udział powierzchni miasta w obszarze zagrożenia powodziowego, długość wałów przeciwpowodziowych w stosunku do powierzchni obszaru zagrożenia powodziowego w mieście, roczne opady w przeliczeniu na powierzchnię uszczelnioną, liczba awarii wodociągów w przeliczeniu na całkowitą długość sieci czy procent terenów biologicznie czynnych w obszarze miasta. Indeks dla kategorii „Gospodarka i biznes” jest obliczany m.in. w oparciu o zużycie wody przez przemysł, liczbę przedsiębiorstw działających w branży transportu wodnego, jak również liczbę przekroczeń cieków wodnych (mostów) w stosunku do długości cieków w mieście. Ostatni obszar („Kultura

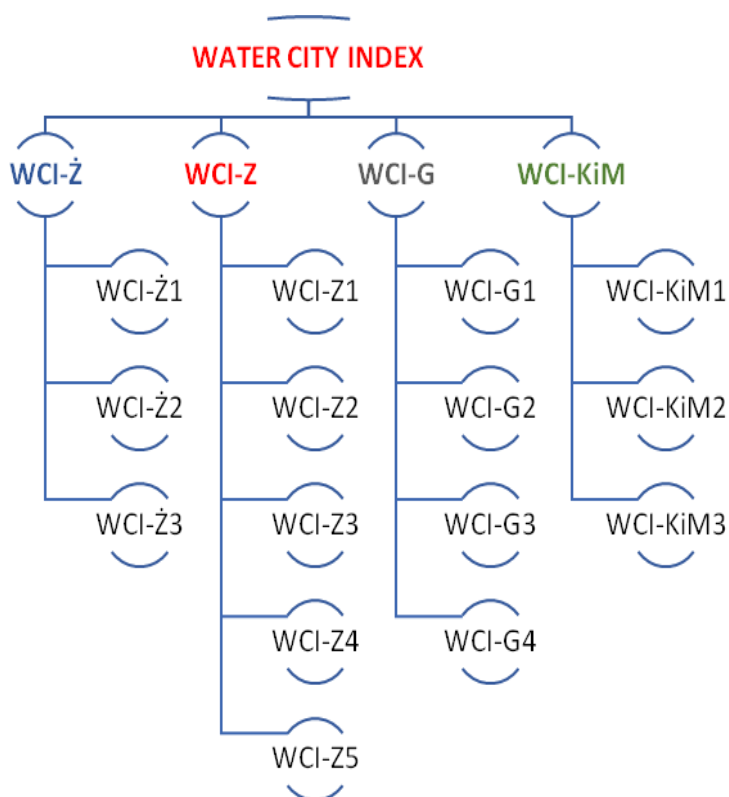
i mieszkańcy”) jest oparty na takich miernikach, jak: długość zagospodarowanej linii brzegowej w mieście, procentowy udział wód powierzchniowych w powierzchni miasta, udział parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni ogółem czy wydatki miast na utrzymanie zieleni przypadające na powierzchnię terenów zielonych. Wszystkie wskaźniki zostały poddane procesowi standaryzacji z wykorzystaniem następującej procedury:

$$t_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}_j}{S_j}$$

gdzie:

- t_{ij} – wartość znormalizowanego miernika j dla miasta i ,
- X_{ij} – wartość miernika j w mieście i ,
- \bar{X}_j – średnia arytmetyczna miernika j ,
- S_j – odchylenie standardowe miernika j .

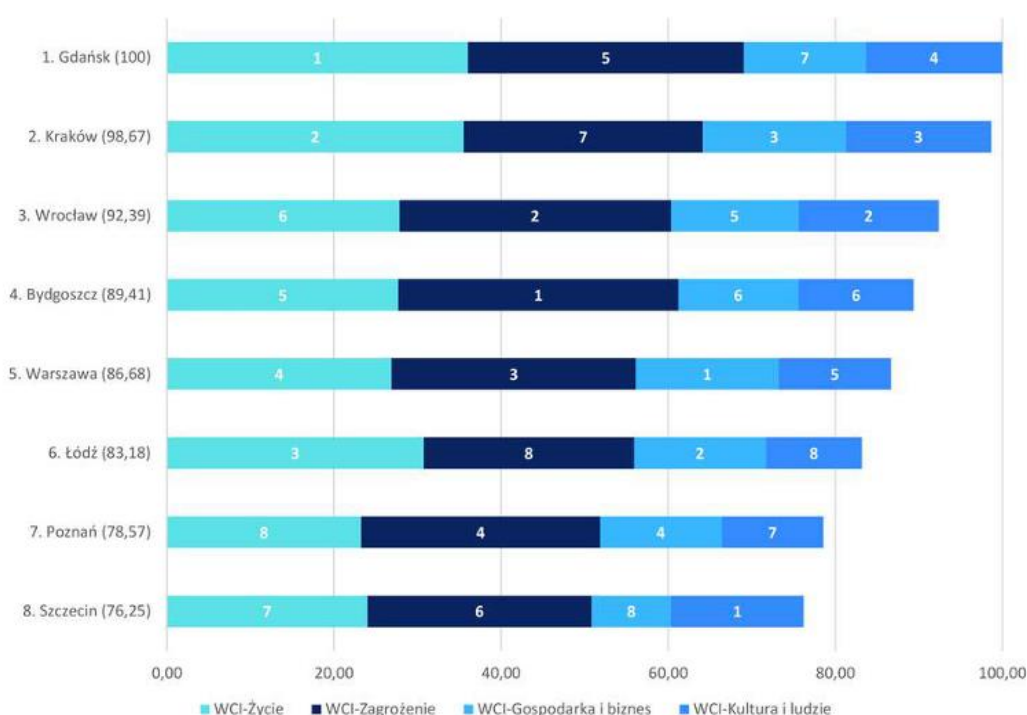
W wyniku przeprowadzonej standaryzacji w poszczególnych podkategoriach powstało 15 indeksów cząstkowych, które następnie były podstawą do stworzenia czterech indeksów dla poszczególnych kategorii oceny (WCI-Ż, WCI-Z, WCI-GF, WCI-K) oraz jednego indeksu głównego (WCI). Wartości osiągnięte przez metropolie i pozostałe miasta na prawach powiatu były podstawą do przygotowania rankingów głównych oraz szczegółowych (osobno dla każdego obszaru polityki wodnej).



Rysunek 1. Struktura indeksów Water City Index.

Źródło: Water City Index 2021, 2021, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Arcadis.

W ramach niniejszego artykułu przeanalizowano w sposób bardziej szczegółowy przypadki Krakowa i Wrocławia. Są to dwa istotne i ciekawe przykłady miast o znaczącym dziedzictwie historycznym, turystycznym, o wyraźnym naukowym profilu, ze względu na obecność wysokorankingowych (jak na polskie warunki) uczelni, centrów transferu technologii i jednostek B+R, jak również firm z branż zaliczanych do nowoczesnych, w tym także przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Są to miasta porównywalne pod względem demograficznym, a zatem wnioski naukowe wynikające z tych przykładów mogą posłużyć do sformułowania bardziej ogólnych konstatacji dotyczących miejskich polityk wodnych w Polsce, szczególnie w metropoliach. Co najważniejsze, są to miasta położone nad dwoma największymi rzekami Polski – Wisłą i Odrą. Wyniki Krakowa oraz Wrocławia na tle innych metropolii w WCI 2021 prezentuje rysunek 3.



Rysunek 3. Wyniki WCI 2021 w kategorii metropolie.

Źródło: Water City Index 2021, 2021, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Arcadis.

W ramach niniejszego badania przeprowadzono również badania ankietowe, skierowane do urzędów miast i miejskich spółek wodociągowych. Pytania sięgały poza dane dostępne we wskazanych powyżej w tekście bazach danych. Na podstawie odpowiedzi wiemy m.in., że Kraków i Wrocław stosują innowacyjne rozwiązania służące rozwojowi zielonej infrastruktury przewidziane w polityce miasta. Są to przede wszystkim ogrody deszczowe, wpustki uliczne, zielone dachy, pnącza w pasie drogowym i na budynkach, zielone wiaty przystankowe. Miasta rozwijają również swoje obszary nadbrzeżne: plaże miejskie, barki restauracyjne/hotelarskie, ścieżki rowerowe, miejsca spacerowe. Kraków i Wrocław nie prowadziły działalności edukacyjnej dla urzędników na temat zachowania w przypadku wystąpienia zjawisk kryzysowych, podobnie zresztą w odniesieniu do mieszkańców. Wrocław – w odróżnieniu od Krakowa – zdiagnozował nowe obszary na terenie miasta zagrożone podtopieniami (tzw. szybkimi powodziami miejskimi/*flash flood*).

Prace diagnozujące lub rozwiązujące problem zbyt dużego uszczelnienia podłoża są jednym z kluczowych działań na rzecz przeciwdziałania współczesnym miejskim kryzysom wodnym. We Wrocławiu działa stacja kajakowa, czynna marina, czynny port, a oprócz tego istnieją: bezpłatna plaża, strzeżone kąpielisko, ścieżki rowerowe i spacerowe nad wodą, zagospodarowana zieleń nad wodą, węzły gastronomiczne i siłownie zewnętrzne. Część tej infrastruktury występuje również w Krakowie.

Istotną kwestią przy ocenie efektywności gospodarowania wodą w obszarze gospodarki wodno-ściekowej jest relacja ceny za dostarczanie wody lub odbiór ścieków w relacji do wielkości zużycia wody i produkcji ścieków. Najbardziej efektywne systemy to te, w których niska cena idzie w parze z niewielkim zużyciem. Zbyt niska cena dla konsumenta nie zmusza go do oszczędzania, a więc powiększa koszty funkcjonowania oczyszczalni ścieków i w efekcie nie wychowuje społeczeństwa odpowiedzialnego. Zbyt wysoka cena z kolei przerzuca odpowiedzialność na konsumentów, nie prowokując samorządu lokalnego do prowadzenia odpowiednich działań: racjonalnych, świadomych i efektywnych. Cena taryfowa netto (podstawowa) za dostarczenie 1 m³ wody (w zł) dla gospodarstwa domowego na dzień 1 stycznia 2021 roku i średnia cena taryfowa netto za odbiór 1 m³ ścieków (w zł) dla gospodarstwa domowego na dzień 1 stycznia 2021 roku we Wrocławiu wyniosły odpowiednio: 5,2 zł i 5,72 zł, a dla Krakowa: 4,98 zł i 5,25 zł.

Wrocław ma bardziej zdywersyfikowane ujęcia wody pitnej, co czyni to miasto bardziej odporne na ewentualne kryzysy związane z dostępem do wody, choć oba miasta należy uznać za względnie bezpieczne w tym względzie. Co istotne, władze Krakowa dostrzegają potrzebę dalszej dywersyfikacji ujęć wody, więc sytuacja tego miasta będzie się poprawiać. Miasta posiadają ujęcia zarówno powierzchniowe, głębinowe, jak też infiltracyjne.

Wrocław również znacznie mocniej od Krakowa kładzie nacisk na stosowanie metod retencji wody. Współczesne działania w obszarze miejskich kryzysów wodnych nie polegają już wyłącznie na budowaniu zabezpieczeń przeciwpowodziowych, ale na tworzeniu wielopoziomowych systemów retencji (od małych rozwiązań do dużej infrastruktury). Powinniśmy dążyć do uchwycenia zasobów wody, aby z jednej strony utrzymać walory środowiskowe i trzymać standardy ekologiczne, a z drugiej strony zapewniać potrzeby użytkowników miast. O potrzebie retencji wody w miastach przypominamy sobie po kolejnych ulewach i burzach, powodujących podtopienia ulic i budynków. Częściej doświadczają nas powodzie błyskawiczne typu *flash flood* niż te tradycyjne, które są już przez nas przećwiczone. Retencja to także remedium w czasie suszy – przy ograniczeniach w poborze wody lub podczas upałów, gdy szukamy ochłody. Wrocław wspólnie z inwestorami wypracowuje docelowe rozwiązania ograniczające do maksimum spływ wód opadowych do kanalizacji deszczowej. Buduje także zbiorniki retencyjne wyposażone w instalację do podlewania zieleni i umożliwiające pobór wody przez pojazdy do hydrodynamicznego czyszczenia sieci kanalizacyjnej. W budynku biurowym (BTL) wykorzystuje się wodę deszczową do spłukiwania toalet. Teren wokół CEE Hydropolis pokrywają łąki kwietne i rabaty z wielosezonowymi roślinami, co pozwala na zachowanie bioróżnorodności i miejscową retencję deszczówki. Kraków nie prowadzi działań na podobną skalę.

Po analizie zapisów zawartych w części projekcyjnej Strategii Wrocław 2030 widać, że nacisk został położony na pojęcie „rozwój zrównoważony”, który w prezentowanym ujęciu jest zbieżny z założeniami koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym. W opisie priorytetów widać zarówno nacisk na zrównoważoną mobilność i przestrzeń, jak również działania na rzecz rozwoju gospodarki kreatywnej i powiązania jej z nauką. W sposobie myślenia autorów strategii rozwoju dostrzega się założenia koncepcji *smart city*. Polityka rozwoju Wrocławia opiera się na rozwoju w oparciu o wiedzę, innowacje i ochronę zasobów przede wszystkim związanych z tzw. błękitno-zieloną infrastrukturą. Władze Wrocławia są świadome swojego położenia: obecności wody w mieście, pozytywnych gospodarczych konsekwencji ochrony terenów zielonych i zagospodarowania nadbrzeży. Analizując zarówno strategię rozwoju miasta Wrocławia, jak i wrocławskie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, widać z jednej strony, że Wrocław usiłuje zachować zasoby istotne z punktu widzenia krajobrazu oraz funkcjonalności miasta, ale jednocześnie, tak jak w przypadku większości miast w Polsce, boryka się z problemem komercjalizacji przestrzeni. Może to zaburzać ekosystem oraz funkcjonalność miasta. Bezrefleksyjna absorpcja nowych zasobów stanowi zagrożenie dla przyjętych, opisanych powyżej rozwiązań (zapisów Strategii i Studium), zgodnych z założeniami modelu CE. Wrocław chciałby być miastem kultury i miejscem spotkań, a takie założenia można osiągać przez rozwiązania charakterystyczne zarówno dla modelu linearnego, jak też cyrkularnego. Analizując zapisy niższych „pięter drzewa celów”, widać, że te dwa modele się przenikają: z jednej strony w omawianych dokumentach na poziomie działań można choćby pośrednio wnioskować, że zmierzają one do ochrony cennych zasobów i inwestowania w rozwój zasobów niematerialnych, z drugiej jednak strony widać dążenie do przyciągania nowych zasobów, co samo w sobie nie jest złe, jednak gospodarka, która w nadmierny sposób oparta jest na przepływach, gdzie siłą napędową są międzynarodowe korporacje, jest uzależniona od globalnej koniunktury gospodarczej, a to niekoniecznie musi przynosić korzyści. Ponadto nowo przybyłe podmioty, które utożsamiamy z zasobami do swojej działalności, wykorzystywać będą istniejące zasoby miasta.

W przypadku polityki rozwoju Krakowa, wynikającej z analizy zapisów podstawowych dokumentów planistycznych, wynika, że zawiera ona wiele odniesień do gospodarki innowacyjnej, wiedzochłonnej i koncepcji *smart city*, jak też tworzenia warunków do przyciągania zewnętrznych efektów rozwojowych. W celu strategicznym pierwszym podkreśla się rolę otwartej i harmonijnej metropolii, co w najniższych piętach celu wytłumaczone jest jako tworzenie miasta „dla wszystkich” i „przez wszystkich”. Trudno doszukać się natomiast działań operacjonalizujących powyższy postulat. Kraków zamierza rozwijać się poprzez gospodarkę opartą na wiedzy, wykorzystując w tym celu krakowski ośrodek naukowy. Prawdopodobnie oznacza to, w myśl koncepcji *smart city*, że dla krakowskich przedsiębiorstw jednym z kluczowych zasobów jest wiedza. Kraków już teraz jest zasobny w firmy z branży BPO (*Business Process Outsourcing*), należy więc przyjąć, że zaplanowane w Strategii działania będą służyć rozwojowi globalnych korporacji. Możemy również przeczytać, że Kraków zamierza wykorzystywać potencjał kulturalny na rzecz rozwoju nowoczesnej metropolii. Niewiele zaplanowanych działań odnosi się do kwestii rozwoju kapitału społecznego, rozumianego jako fundament do wzrastania miasta w myśl koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym

oraz modelu ekonomii wartości. Będzie przekładać się to również na kwestię miejskiej polityki wodnej i planowania przestrzennego. Z jednej strony z kolejnych edycji Water City Index wynika, że Kraków może się pochwalić wysokiej jakości infrastrukturą służącą dostarczaniu wody oraz odprowadzaniu ścieków, a z drugiej nadmiernie uszczelnioną powierzchnią i (poza Zakolem Wisły) niewielką ilością *waterfront*. Kraków zatem – poza pierwszym obszarem analizy („Życie”) – wymaga weryfikacji w zakresie kierunków rozwoju miejskiej polityki wodnej.

Podsumowanie

Miasto efektywnie gospodarujące zasobami wody to takie, które świadomie z wody czyni zasób i dźwignię swego rozwoju. Nie traktuje wody jako zagrożenia bądź problemu do rozwiązania, ale jako składową swojego rozwojowego potencjału. I nie odnosi się to tylko do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej czy sieci rzecznej, ale także tych obiegów, które dotyczą gospodarki, komunikacji, zieleni, ekologii, rekreacji, edukacji czy kultury. Woda oddziałuje na gospodarkę, przestrzeń, społeczeństwo, zasoby kultury i środowisko naturalne. Wpływa zarówno na *urbs*, jak i na *civitas*; na realny potencjał miasta, jak też na jego wizerunek. Ten wizerunek w miastach tworzą już nie tylko walory tkanki urbanistycznej, ale również cechy naturalne miejskiego krajobrazu, które są tak cenne w procesach kształtowania przestrzeni miejskich przyjaznych dla użytkowników.

Wodno-klimatyczna odporność miasta nie może polegać na z góry zdefiniowanym i władczo (monocentrycznie) skoordynowanym systemie zabezpieczeń oraz zdolności reagowania w stanach nadzwyczajnych (*emergency*). Musi także obejmować wielostronne działania, prowadzące do stopniowego, ale zdecydowanego – częściowo zaprojektowanego, częściowo spontanicznego, oddolnego – przestawienia miasta na odpowiedni dla niego model miasta wodnego. W takim modelu muszą pojawić się i w odpowiedni sposób być aktywowane sprzężenia między gospodarstwem domowym, budynkiem, ulicą i miastem, między brzegiem (*waterfront*) a jego otoczeniem.

Przeprowadzone badania generalnie potwierdziły fakt rosnącego znaczenia problematyki miejskiej polityki wodnej w Polsce. Po pierwsze, będziemy mieć do czynienia z rosnącą liczbą „pogodowych incydentów”, które są pochodną zmian klimatycznych, a konsekwencją tego będą coraz bardziej długotrwałe upały i susze oraz niebezpieczne powodzie o różnych odmianach. Po drugie, globalny deficyt wody rośnie wraz ze wzrostem populacji oraz bogaceniem się społeczeństw, nasilaniem się ekstremów klimatycznych, ekspansją miast, a także eksploatacją i zanieczyszczeniem środowiska. Po trzecie, zasoby wodne Polski są niewielkie. Aktualnie mamy do czynienia z relatywnie niewielkimi ilościami opadów atmosferycznych. Wskaźnik mierzący odnawialne przepływy rzeczne na mieszkańca Polski osiąga zazwyczaj wartość sięgającą 1400-1600 m³ wody rocznie, ale w suchym roku może być to tylko 1000 m³. W Europie wartość ta wynosi średnio ponad 4000 m³, w świecie – ponad 5000 m³.

Polityka wodna w mieście w największym stopniu dotyczy technokratycznych aspektów w obszarze dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Z jednej strony cieszy dobra forma miast w tym obszarze, lecz z drugiej może martwić fakt dość jednowymiarowego podejścia do zagadnienia o szerokim spektrum możliwych do podjęcia działań.

Infrastruktura wodno-kanalizacyjna jest w polskich miastach nowoczesna i umożliwia prawidłową oraz względnie efektywną realizację tej usługi publicznej. W niewielkim stopniu wymaga ona dalszego unowocześniania (oczywiście należy brać pod uwagę obiektywną potrzebę unowocześniania, wynikającą ze światowego postępu technicznego i technologicznego). Profesjonalizacja działań w obszarze usług wodno-kanalizacyjnych, wynikająca z posiadanej infrastruktury (jej dostępności, awaryjności i jakości), jak też z prowadzonych analiz nad składem, czystością wody, awaryjnością systemu jest wysoka, a jednocześnie dystans w tym zakresie pomiędzy polskimi miastami posiadającymi powyżej 0,5 mln mieszkańców i tak zwaną „resztą” jest – z kilkoma wyjątkami – bardzo duży.

Autorzy niniejszego artykułu podkreślają swą krytyczną opinię w kwestii polityki przestrzennej miast. Jest to konsekwencja: po pierwsze, zbyt liberalnego prawa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, po drugie, mylnego kojarzenia przez władze wielu miast rozwoju gospodarczego z masowym i spontanicznym (chaotycznym) tworzeniem przede wszystkim przestrzeni mieszkalnej i biurowej w najatrakcyjniejszych obszarach miast, a po trzecie, oportunistycznej polityki firm deweloperskich, nastawionych na zysk, nie zaś na poszanowanie zasobów miasta. Bardzo często za miejsca atrakcyjne do tworzenia przestrzeni mieszkalnych uważa się tereny zielone (parki) i akweny. Spójna i konserwatywna polityka miejska w obszarze planowania przestrzennego pozwoli uniknąć „szatkowania” przestrzeni i tworzenia zabudowy na obszarach zagrożonych powodzią. Planowanie przestrzenne musi uwzględniać miejsce dla tzw. niebieskiej infrastruktury. Samorzutna budowa, której sprzyja złe prawo, prowadzi do dewastacji krajobrazu, upośledzenia struktury morfologicznej i funkcjonalnej oraz nadwyrężania budżetu gminy. Wynika z tego, w przekonaniu Autorów, niski poziom przygotowania miast do współczesnych kryzysów wodnych: powodzi błyskawicznych i susz.

W przypadku Krakowa i Wrocławia można mówić o znacznym zaawansowaniu w obszarze miejskiej polityki wodnej, szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i zagospodarowaniu nadbrzeży. Analizowane miasta, a w szczególności Kraków, gorzej wypadają w kontekście stopnia przygotowania do tzw. powodzi błyskawicznych. Nadal dominuje linearne (oportunistyczne) podejście do gospodarowania zasobami wody – zwłaszcza przestrzeni, co ma istotny związek z nadmiernym uszczelnianiem podłoża i redukcją „zielonej infrastruktury” w kluczowych obszarach miasta. Obszary te wymagać będą zmiany podejścia w zakresie miejskich polityk wodnych, i to w najbliższych latach.

Bibliografia

- Bendyk, E., Hausner, J., Kudłacz, M. (2017). *The Analysis of Quality of Life – The Case of Warsaw*. W: H. Brdulak, A. Brdulak, *Happy City – How to Plan and Create the Best Livable Area for the People* (s.145-146). Nowy Jork: Springer International Publishing.
- Boltański, L., Chiapello, E. (2005). *Nowy duch kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Kronos.
- Drozdowski, R., Frąckowiak, M., Krajewski, M., Rogowski, Ł. (2013). *Jak badaliśmy (nie)widzialne miasto*. Warszawa: Narzędziownia, Fundacja Bęc Zmiana.
- Easterlin, R. (1974). Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. W: P. David, M. Reder, *Nations and Households in Economic Growth, Essays in Honour of Moses Abramovitz* (s. 119-120). Nowy Jork: Academic Press, Inc.
- Gruen, V. (1965). *The heart of our cities*. London: Thames and Hutson.

- Hackwoth, J. (2007). *The neoliberal city. Governance, ideology, and development in American urbanism*. Ithaca-London: Cornell University Press.
- Hausner, J. (2019). *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*. Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste.
- Hausner, J., Kudłacz, M. (2017). *Miasto-Idea, jak zapewnić rozwojową okrężność*. Kraków: Fundacja GAP.
- Januchta-Szostak, A. (2011). *Woda w miejskiej przestrzeni publicznej. Modelowe formy zagospodarowania wód opadowych i powierzchniowych*. Poznań: Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.
- Jie, Han, Shanshan, He (2021). Urban flooding events pose risks of virus spread during the novel coronavirus (COVID-19) pandemic. *Science of The Total Environment*, 755(1).
- Karwińska A., Kudłacz, M. (2017). Obszary ryzyka we współczesnych miastach w Polsce. *Studia Miejskie*, 25, 9-29.
- Karwińska, A., Kudłacz M., Węclawowicz, G. (2017). Dysfunkcje i eufunkcje amorficznego rozlewania miast w Polsce – perspektywa badawcza. *KPZK*, 174, 98-99.
- Karwińska, A., Kudłacz, M., Sarzyński, K. (2020). *Między zagrożeniem a nadzieją. Polityka rozwoju miast Polski w kontekście globalnych megatrendów*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kuciński, K. (red.). (2011). *Miasto jako analog przedsiębiorstwa. Inspiracje dydaktyczne i badawcze*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Kudłacz, M. (2017). Ekonomia wartości w kontekście zarządzania rozwojem miast – przypadek Krakowa. *Kultura i Rozwój*, 4(5), 39-52.
- Kudłacz, M. (2021). *Miasto-idea. Nowe podejście do gospodarowania zasobami miast*. Warszawa: CeDeWu.
- Kudłacz, M. Hausner, J. (2017). *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*. Warszawa: Wydawnictwo: CeDeWu.
- Kundzewicz, Z., Zaleski, J., Hausner, J. (2020). *Alert wodny 1*. Kraków: Fundacja GAP.
- Montgomery, Ch. (2015). *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta*. Kraków: Wysoki Zamek.
- Nallari, R., Yusuf, S., Griffith, B., Bhattacharya, R. (2011). *Frontiers in Development Policy: A Primer on Emerging Issues*. Waszyngton: World Bank. Pobrane z: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2350>.
- Sassen, S. (2007). *Globalizacja. Eseje o nowej mobilności ludzi i pieniędzy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Skidelsky, R., Skidelsky, E. (2013). *How much is enough? Money and the good life*. Londyn: Penguin Books.
- Stawasz, D., Sikora-Fernandez, D., Turała, M. (2012). Koncepcja Smart City jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Studia Informatica*, 29, 23-33.
- Townsend, A.M. (2013). *Smart cities. Big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*. Londyn-Nowy Jork: W. W. Norton & Company.
- Water City Index 2019. (2019). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Arcadis.
- Water City Index 2020. (2020). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Arcadis.
- Water City Index 2021. (2021). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Arcadis.

PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH

Mniej znaczy więcej. O tym, jak odejście od wzrostu gospodarczego ocali świat

Autor: Jason Hickel

Wydawnictwo: Karakter

Kraków 2022

Jason Hickel jest antropologiem historycznym, wykładowcą akademickim, publicystą, a także członkiem wielu gremiów zajmujących się kwestiami związanymi z rozwojem społecznym, nierównościami i sprawiedliwością społeczną, ekonomią polityczną, jak również polityką klimatyczną. W książce pt. *Mniej znaczy więcej. O tym, jak odejście od wzrostu gospodarczego ocali świat* zwraca uwagę, że dzisiejszy świat jest światem pełnym wzywań, ale też zagrożeń, które często mają charakter globalny. Mowa przykładowo o kryzysie klimatycznym, kryzysie demograficznym czy mającym miejsca nie tak dawno, a w opinii niektórych autorów jeszcze niezakończonym, kryzysie związanym z pandemią koronawirusa. Jak się okazuje, nierzadko nie zdajemy sobie sprawy z istniejących problemów, nie chcemy o nich słyszeć, a czasami także nie mamy pomysłu, jak je rozwiązać.

Żyjemy w świecie swoistego kultu koncepcji kapitalistycznych i powiązanego z nim „kultu wzrostu”, który często traktowany jest jako zwiększanie poziomu PKB, zwłaszcza w ujęciu *per capita*. Jason Hickel podchodzi jednak do „wzrostu” w sposób zdecydowanie negatywny, traktując go jako cel sam w sobie (a wręcz element propagandowy), nie zaś coś, co faktycznie zmienia świat na lepsze i wpływa na poziom oraz jakość życia ludzi, gdyż „wzrost PKB jest miarą pomyślności kapitalizmu, a nie dobrostanu ludzi”. Autor zmusza nas do zastanowienia się, co tak naprawdę jest istotne dla ludzi i dla świata – czy jest to ciągły proces wydobywania, produkowania oraz gromadzenia, czego symbolem jest wspomniany „wzrost”, czy lepsza edukacja, wyższy poziom zdrowia społeczeństwa, sprawiedliwe płace lub czysta i bezpieczna energia.

Pierwsze rozdziały książki to spojrzenie na kapitalizm i jego historię. Wyłania się prawdziwy, jednak wcale nie pozytywny obraz tego, jak się kształtował jeden z podstawowych systemów dzisiejszego świata. Podstawowych w tym rozumieniu, że według niektórych autorów łatwiej wyobrazić sobie koniec świata niż koniec kapitalizmu. Hickel podkreśla, że punktem wyjścia, także w procesie powstawania kapitalizmu, był zawsze dualistyczny podział (człowiek oddzielony od natury), który jego zdaniem powoduje, że zamiast myśleć o świecie jako o złożonej całości, traktujemy go w kategoriach odrębnych części. W konsekwencji nie zwracamy uwagi na zależności występujące między różnymi elementami, co staje się przesłanką wielu kryzysów, gdyż pozbawienie systemu nawet na pozór nieistotnego elementu i dopuszczenie do dominacji innych może zadziałać jak przysłowiowy kamyk wywołujący trudną do powstrzymania lawinę. Kryzysy te pojawiają się zarówno w obszarach związanych z ekologią, życiem społecznym, jak i polityką, które oczywiście też są ze sobą połączone.

Przeciwdziałanie wpisuje się w koncepcję „postwzrostu”, czyli świadomej i planowej redukcji określonych działań, dzięki czemu gospodarka będzie mogła powrócić do równowagi, przy czym – co podkreśla autor – powinno się to odbyć

w sposób bezpieczny oraz społecznie sprawiedliwy. Zmiany są nieuniknione i jeżeli chcemy ocalić świat przed kolejnymi kryzysami, musimy zdać sobie sprawę, że kluczowe jest przejście – jak wskazuje Hickel – od gospodarki „zorganizowanej według zasad dominacji i rabunkowej eksploatacji do gospodarki opartej na wzajemnej wymianie korzyści ze światem przyrody”. „Mniej znaczy więcej” nie jest w żadnym wypadku zbiorem gotowych rozwiązań. Pokazuje jednak pewne możliwości i wskazuje, że kierunków potencjalnych zmian prowadzących do „świata po kapitalizmie” jest z pewnością znacznie więcej. Wśród nich wymienić można m.in. przejście od innowacji technologicznych w stronę innowacji społecznych, zmniejszenie nierówności społecznych, ograniczenie zużycia materiałów i energii, w tym przeciwdziałanie skracaniu życia różnych produktów, zastąpienie własności użytkowaniem, zwłaszcza w odniesieniu do dóbr wykorzystywanych relatywnie rzadko, ograniczenie marnowania żywności czy też rozszerzenie sfery dóbr wspólnych.

Reasumując, można więc stwierdzić, że mamy możliwości i potencjał, żeby zmienić świat – zarówno na poziomie decydentów politycznych, jak też poszczególnych jednostek, tylko musimy chcieć dokonać takich zmian. Warto w tym miejscu przywołać słowa J. Hickela zawarte w książce, ale też umieszczone na tylnej okładce polskiego wydania wśród fragmentów recenzji: „To nie jest książka o nieuniknionej zagładzie. To książka o nadziei”. I dokładnie tak jest.

opracowała: Katarzyna Peter-Bombik

Miasto-idea. Nowe podejście do gospodarowania zasobami miast

Autor: Michał Kudłacz

Wydawnictwo: CeDeWu

Warszawa 2021

Przyszłość naszego świata w sensie gospodarczym, społecznym, kulturowym i środowiskowym w istotnej mierze zależeć będzie od miast: kierunków ich rozwoju, sposobu gospodarowania zasobami oraz modelu zarządzania miastem. Współcześnie doświadczamy zjawiska nadmiernej eksploatacji zasobów, spowodowanej zwłaszcza upowszechnieniem się konsumpcyjnego stylu życia. Jednocześnie miasta są kluczowym środowiskiem życia człowieka: w silnych gospodarczo miastach doświadczamy wysokiej intensywności procesów rozwojowych i nagromadzenia różnorodnych zasobów.

Niniejsza książka dotyczy funkcjonowania oraz rozwoju miast w kontekście problematyki wartości w ekonomii, jak i kwestii racjonalnego gospodarowania zasobami. Autor poszukuje odpowiedzi na pytania: czy istnieje optymalny model funkcjonowania i rozwoju miast?, jakie wartości i zasoby miast są kluczowe w XXI wieku?, wedle jakiego modelu się rozwijają? Podstawowym założeniem wyjściowym jest konstatacja, że współczesne paradygmaty rozwoju miast stają się nieefektywne, a przez to nieaktualne ze względu na fakt, iż bazują na założeniach charakterystycznych dla tzw. modelu linearnego, oportunistycznego, nastawionego na wykorzystanie bieżących szans bez refleksji na temat trwałości proponowanych rozwiązań i konsekwencji działań dla przyszłych pokoleń. Rozwiązaniem bardziej efektywnym jest model nazwany miasto-idea, oparty na założeniach gospodarki o obiegu zamkniętym (określonej) oraz koncepcję ekonomii wartości. Czy polskie miasta funkcjonują w oparciu o taki model?

Książka M. Kudłacza pt. *Miasto-idea. Nowe podejście do gospodarowania zasobami miasta* analizuje, jak miasta mogą w przyszłości funkcjonować w zależności od przyjętego modelu gospodarowania jego zasobami. Zawiera także analizę porównawczą polityk rozwoju polskich miast: Krakowa i Wrocławia w obliczu modelu gospodarki okrężnej.

opracowała: Dorota Jopek

Najem lokali. Teraźniejszość i perspektywy

Autor: Jakub Biernat, Joanna Bocianowska, Maria Chohan, Ewa Ciołczyk, Tomasz Kot, Jolanta Loranc-Borkowska, Krzysztof Maj, Kinga Michałowska, Paulina Pałach, Marta Paszek, Piotr Przybylski, Mirosława Pytlewska, Aleksandra Sikorska-Lewandowska, Arkadiusz Tomaszek, Daniel Tuchowski

Wydawnictwo: C.H. Beck

Warszawa 2022

Końcem 2022 roku ukazała się monografia naukowa *Najem lokali. Teraźniejszość i perspektywy*, wydana w ramach serii „Monografie Prawnicze”. Książka jest pracą zbiorową autorów reprezentujących zarówno ośrodki naukowe, jak również środowisko praktyków – m.in. notariuszy, sędziów i radców prawnych.

Należy w pełni zgodzić się z poglądem wyrażonym w publikacji, zgodnie z którym „umowa najmu lokalu, a w szczególności lokalu mieszkalnego, niezmiennie statuuje się jako zagadnie problemowe”. Problemy związane z ukształtowaniem tej grupy stosunków zobowiązaniowych powodowane są bowiem z jednej strony zmianami legislacyjnymi, mającymi zasadniczo służyć dostosowaniu konstrukcji umowy najmu do zmieniających się potrzeb społecznych (czego przykładem mogą być regulacje kształtujące tzw. najem: krótkoterminowy, okazjonalny lub instytucjonalny), a z drugiej różnorodnością oraz nierzadko problematycznością oceny stanów prawnych powstających w wyniku wadliwego ukształtowania zobowiązań umownych lub nieprawidłowego ich wykonywania, a nawet – co obecnie staje się wręcz bolączką społeczną – bezumownego zajmowania lokalu mieszkalnego po wygaśnięciu lub wypowiedzeniu umowy najmu.

Rozważania autorów zostały usystematyzowane w ramach trzech części: *Część I. Najem lokalu – implikacje prawne*, *Część II. Oblicza najmu lokalu*, *Część III. Najem lokalu w otoczeniu społeczno-gospodarczym*. W procesie analizy wskazanych wyżej grup problemów dominuje zastosowanie metodologii naukowej, co pozwoliło autorom z jednej strony na względnie kompletną i systematyczną charakterystykę zagadnień związanych z różnymi aspektami wykonywania umowy najmu, a z drugiej na przedstawianie zagadnień w sposób wielowymiarowy, pogłębiony o kontekst doktrynalny i orzecznicy. Należy zaznaczyć, że kompletność oraz systematyczność monografii nie ma charakteru komentarzowego, ponieważ nie znajduje odzwierciedlenia w układzie treści rozdziałów: systematyka tytułu XVII Kodeksu cywilnego ani struktura jednostek redakcyjnych ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy. Kompletność rozważań związana jest z systematyzacją charakterystyki społeczno-gospodarczych funkcji najmu jako instytucji prawnej i analizą pożądaných kierunków rozwoju, identyfikowanych w oparciu o orzecznictwo i doświadczenia zawodowe autorów. Elementem wzbogacającym warstwę merytoryczną publikacji są rozdziały poświęcone instytucji najmu w prawie francuskim i koreańskim.

W związku z monograficznym charakterem książki pewien niedosyt może budzić koncentracja autorów na aspektach materialnoprawnych. Stan taki może potwierdzać brak wyeksponowania w strukturze publikacji bloku zagadnień procesowych, dotyczących ochrony praw właścicieli lokali w związku z – być może nadmiernym – wzmocnieniem przez prawodawcę pozycji prawnej osób zaspokajających swoje potrzeby mieszkaniowe w sposób naruszający zarówno postanowienia umowy najmu, jak i rozwiązania KC. Wskazana okoliczność nie zmienia jednak faktu, że monografię tę należy uznać za najpełniejsze pod względem merytorycznym opracowanie badawcze w obszarze problematyki najmu na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat.

opracował: Wojciech Fill

Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem

Autor: Nassim Nicholas Taleb

Wydawnictwo: Zysk i S-ka

Poznań 2022

Książka Nassima Nicholas Taleba analizuje zjawisko „Czarnych Łabędzi”, których według autora obecnie w świecie jest wiele. Są to wydarzenia niespodziewane, których nikt nie jest w stanie przewidzieć, a ich skutki znacząco oddziałują na gospodarkę, często zmieniając bieg historii. Wpływ ten może mieć wymiar tak negatywny, jak i pozytywny.

„Czarnym Łabędziem” Taleb nazywa: wybuch I wojny światowej, dojście Hitlera do władzy, atak na World Trade Center, Brexit, spadek cen ropy naftowej. Wszystkie wymienione zdarzenia były nagłe i zaskoczyły inwestorów, świadcząc o „połączeniu niskiej przewidywalności i znacznych skutków dla otaczającej rzeczywistości”. Zdaniem autora do przyczyn, dla których nie da się przewidywać pojawienia się „Czarnych Łabędzi”, zaliczyć należy fakt, że:

- 1) ludziom wydaje się, że świat jest prostszy niż w rzeczywistości jest;
- 2) zbyt duży nacisk kładą oni na informacje faktograficzne i próbują je kategoryzować;
- 3) modele są mniej skomplikowane niż rzeczywistość, w związku z czym są co do zasady niekompletne.

„Czarne Łabędzie” nie podlegają wpisaniu w jakiegokolwiek modelu statystycznym ani nie dają się przebadac metodą analizy ryzykiem, gdyż pozostają poza analizowaną rzeczywistością. Dlatego nic w otaczającej rzeczywistości nie ma „rozkładu normalnego”, mimo że powszechne jest założenie, iż tak jest. Według Taleba, rozkład Gaussa nie występuje w prawdziwym życiu, a w wyobraźni statystyków. Dowodem na to może być zdarzenie, podczas którego występuje coś nieprzewidywalnego, co burzy ogólny spokój. Niewątpliwie „Czarnych Łabędzi” będzie przybywać, gdyż życie obecnie staje się coraz bardziej skomplikowane, prowadząc do powstania nieprzewidywalnych zdarzeń.

Książka *Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem* jest przykładem lektury skłaniającej do przemyśleń każdego, kto chce zacząć dostrzegać błędy popełniane w gospodarce. Myśl przewodnią książki obrazuje zdanie: „Znacznie rozsądniej jest podejmować ryzyko, które potrafimy zmierzyć, niż mierzyć ryzyko, które podejmujemy”.

opracowała: Alicja Bonarska-Treit

Informacje o Autorach

PaedDr. Miroslav BENKO

Doktorant w Katedrze Finansów, Rachunkowości i Metod Matematycznych na Wydziale Zarządzania i Biznesu Uniwersytetu Preszowskiego w Preszowie. Wieloletni kierownik Urzędu Ochrony Środowiska w Preszowie. W swojej pracy doktorskiej koncentruje się na problematyce zarządzania i finansowania projektów środowiskowych.

dr Paweł DROBNY

Adiunkt w Katedrze Mikroekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, jak również w Katedrze Ekonomii i Finansów Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu. Specjalizuje się w mikroekonomii. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół zagadnień związanych z ekonomią personalistyczną, tworzeniem i wykorzystaniem kapitału ludzkiego, polityką konkurencji oraz metodologią i filozofią ekonomii.

doc. Ing. Emília HUTTMANOVÁ, PhD

Profesor nadzwyczajna w Katedrze Ekonomii i Gospodarki na Wydziale Zarządzania i Biznesu Uniwersytetu Preszowskiego w Preszowie. Jej działalność naukowa i badawcza koncentruje się głównie na zagadnieniach środowiskowych z perspektywy społeczno-ekonomicznej, ekonomii środowiska i aktualnych problemach zrównoważonego rozwoju. Uczestniczka wielu projektów naukowych z zakresu ekonomii oraz środowiska. Autorka licznych publikacji wydawanych zarówno w kraju, jak i za granicą.

dr Aleksandra JASIŃSKA

Adiunkt w Katedrze Przedsiębiorczości i Innowacji Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu. Absolwentka matematyki na Uniwersytecie Jagiellońskim i studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, jak również studiów podyplomowych z inżynierii oprogramowania na Uniwersytecie Jagiellońskim i zarządzania oświatą na Uniwersytecie Rzeszowskim. Autorka publikacji z zakresu finansów samorządowych i dydaktyki matematyki.

Ing. Anna KALISTOVÁ

Kierownik Instytutu Nauk Społecznych Centrum Nauk Społecznych i Psychologicznych Słowackiej Akademii Nauk w Koszycach, redaktor naczelna czasopisma „Človek a spoločnosť” i członek zarządu SAS Assembly. Jej obszar zainteresowań naukowych to polityka środowiskowa, zmiany klimatyczne i postrzeganie sprawiedliwości. Członek kilku projektów naukowych w ramach programów EOG Grants, Interreg, ESS, VEGA oraz EFSI. Autorka licznych prac, publikowanych w kraju i za granicą.

prof. dr hab. Jerzy KORNAŚ

Profesor zwyczajny Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu oraz Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Kierownik Katedry Nauk Politycznych na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych UEK. Autor oraz współautor kilkudziesięciu publikacji z dziedziny historii polskiej myśli państwowej i politycznej, transformacji ustrojowej polskiego systemu politycznego, służby cywilnej i współczesnych przemian programowych polskich ruchów politycznych.

dr Michał KUDŁACZ

Adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych, Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Konsultant Małopolskiego Ośrodka Badań Regionalnych Urzędu Statystycznego w Krakowie. Zainteresowania naukowe koncentruje przede wszystkim wokół zagadnień związanych z polityką rozwoju miast, miejską gospodarką okręzną, politykami publicznymi i miejską gospodarką wodną.

prof. dr hab. Tadeusz KUDŁACZ

Profesor nauk ekonomicznych, dziekan i pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, a także Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Główne zainteresowania naukowe obejmują rozwój w układach terytorialnych oraz politykę i programowanie rozwoju.

mgr inż. Krzysztof KUTEK

Absolwent Politechniki Krakowskiej Wydział Inżynierii Środowiska na kierunku Budownictwo wodne. Słuchacz studiów MBA w Krakowskiej Szkole Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Życie zawodowe w całości związałe z sektorem gospodarki wodnej. Współautor raportu Water City Index. Zainteresowania naukowe: polityka rozwoju miast i ich odporności na presje związane z zmianami klimatu.

dr Aneta OLEKSY-GĘBCZYK

Adiunkt w Katedrze Ekonomii i Finansów Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu. Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Doktor nauk społecznych w dyscyplinie ekonomii i finansów. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół zagadnień związanych teorią ekonomii, przedsiębiorczością, marketingiem i zachowaniami konsumentów na rynku. Od kilku lat zajmuje się szczególnie problematyką związaną z marketingiem relacji, co było przedmiotem jej rozprawy doktorskiej. Autorka wielu publikacji wydanych w Polsce i za granicą, a także projektów badawczych, prowadzonych na zlecenie podmiotów prywatnych i publicznych dotyczących wskazanej tematyki.

Dr. Peter M. RAMHARTER

Doktorant na Wydziale Zarządzania i Biznesu Uniwersytetu Preszowskiego w Preszowie. Jego praca naukowa koncentruje się na wybranych problemach zarządzania małych oraz średnich przedsiębiorstwach, głównie w sektorze energetycznym.

dr hab. Jarosław RESZCZYŃSKI, prof. ANS

Prawnik, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Administracji Akademii Nauk Stosowanych 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).

dr Robert ROGOWSKI

Adiunkt w Katedrze Lingwistyki Wydziału Nauk Humanistycznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowy Sączu i Dziekan Wydziału Nauk Humanistycznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowy Sączu. Doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii magister ekonomii. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół społecznego i etycznego wymiaru życia gospodarczego, socjologii moralności, socjologii gospodarki, przedsiębiorczości i rynku pracy. Autor publikacji i recenzji naukowych, kierownik projektów badawczych.

mgr Paulina RYDWAŃSKA

Doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, a także wykładowca w Katedrze Przedsiębiorczości i Innowacji Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu. Posiada doświadczenie w pracy w trzecim sektorze, a także w pisaniu i realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Główna tematyka zainteresowań to działalność trzeciego sektora i przedsiębiorstw społecznych, jak również prowadzenie aktywnej polityki społecznej.

mgr inż. Daniel SALABURA

Instruktor w Instytucie Ekonomii i Zarządzania Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. Doktorant w Katedrze Finansów, Rachunkowości i Metod Matematycznych na Wydziale Zarządzania i Biznesu Uniwersytetu Preszowskiego w Preszowie. W pracy naukowej koncentruje się na wybranych problemach mikroekonomicznych przedsiębiorstw i przedsiębiorczości społecznie odpowiedzialnej.

dr Piotr SERAFIN

Adiunkt w Katedrze Przedsiębiorczości i Innowacji Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, a także Katedrze Gospodarki Regionalnej w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Doktor ekonomii. Członek zespołów eksperckich i współautor istotnych raportów, wykonywanych na zlecenie m.in. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, Urzędu Miasta Krakowa. Zainteresowania naukowe: zagadnienia związane z problematyką demograficzną Polski oraz wykorzystywaniem programów pomocowych UE i narzędzi geoinformacyjnych w analizach przestrzennych. Promotor ponad 150 prac licencjackich i magisterskich. Autor i współautor ponad 50 publikacji naukowych, a także współautor 7 dydaktycznych pozycji książkowych, wydanych w PWE i Wydawnictwie UEK.

Dr. Martin J.F. STEINER

Doktorant na Wydziale Zarządzania i Biznesu Uniwersytetu Preszowskiego w Preszowie. Jego praca naukowa koncentruje się na zrównoważonym rozwoju, zmianach klimatu oraz transformacji energetycznej.

mgr Benedykt WĘGRZYN

Absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Od 2002 roku wójt gminy Dobra (województwo małopolskie). Zainteresowania naukowe: samorząd terytorialny, rozwój lokalny i regionalny, polityki publiczne, narzędzia wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

mgr Judyta WITOWSKA

Wykładowca w Katedrze Ekonomii i Finansów Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosownych w Nowym Sączu. Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na kierunku Zarządzanie i Marketing. Zainteresowania naukowe: zagadnienia związane ze współczesnymi koncepcjami rachunkowości zarządczej.

dr Helena ZIELIŃSKA

Adiunkt w Katedrze Ekonomii i Finansów Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosownych w Nowym Sączu. Absolwentka Akademii Ekonomicznej w Krakowie, gdzie obroniła również pracę doktorską. Była pracownikiem Katedry Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Prowadzi wykłady, seminaria dyplomowe i ćwiczenia z zakresu: rachunkowości finansowej, rachunkowości zarządczej, rachunku kosztów i analizy finansowej. Autorka lub współautorka trzech podręczników akademickich i ponad 40 artykułów z zakresu rachunkowości i analizy finansowej.

Wnioski z konferencji naukowych

„EKONOMIA SPOŁECZNA 2022 PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ SPOŁECZNA WOBEC WYZWAŃ GOSPODARKI OBIEGU ZAMKNIĘTEGO”

W dniach 20-21 października 2022 roku odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Ekonomia społeczna 2022. Przedsiębiorczość społeczna wobec wyzwań gospodarki obiegu zamkniętego” organizowana przez: Katedrę Przedsiębiorczości i Innowacji Społecznych, Katedrę Ekonomii i Polityki Gospodarczej, Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Faculty of Business Administration VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE – Prague University of Economics and Business, Department of Business Administration University of Macedonia, Wydział Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej, Katedrę Ekonomii Ekologicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Katedrę Ekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Zakład Zarządzania Przedsiębiorstwem i Zakład Ekonomii Politechniki Rzeszowskiej im. I. Łukasiewicza

Konferencja odbywała się w formie online, miała charakter dwujęzyczny (język polski i język angielski), łącząc aspekty teoretyczne z praktycznymi w zakresie funkcjonowania ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej. Wśród międzynarodowego grona prelegentów swój referat wygłosiły przedstawicielki Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu: dr Sylwia Sadowska i mgr Paulina Rydwańska.

Przybliżyły one zagadnienia związane z działalnością przedsiębiorstw społecznych, koncentrując się na czynnikach pobudzających ich rozwój. Tytuł referatu brzmiał: *Rozwój przedsiębiorstw społecznych w świetle uregulowań ustawy o ekonomii społecznej*, a jego celem było przyjrzenie się czynnikom służącym rozwojowi przedsiębiorstw społecznych w kontekście uregulowań prawnych wynikających z nowo uchwalonej ustawy o ekonomii społecznej. Na rozwój przedsiębiorstw społecznych wpływ mają czynniki o charakterze mikro i makro. W ujęciu mikro znaczenie mają lokalne zasoby, np. działalność liderów, mentalność społeczności lokalnej, zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego. W ujęciu makro z kolei, wśród wielu innych okoliczności, szczególnie istotne są rozwiązania prawne tworzące ramy formalne, a zarazem fundament kształtowania statusu przedsiębiorstw społecznych w gospodarce i polityce społecznej. Analizie poddano uchwaloną w sierpniu 2022 roku ustawę o ekonomii społecznej, a także czynniki wpływające na rozwój przedsiębiorstw społecznych w nawiązaniu do konkretnych przykładów podejmowania tego typu aktywności społeczno-gospodarczej.

Konferencja posłużyła do wymiany doświadczeń o znaczeniu zarówno teoretycznym, jak też praktycznym w kontekście rozwoju ekonomii społecznej oraz jej oddziaływania na kształtowanie współczesnych zachowań gospodarczych.

opracowały: Sylwia Sadowska, Paulina Rydwańska

IV KONFERENCJA NAUKOWA „KAPITAŁ LUDZKI W PRZEDSIĘBIORSTWIE I GOSPODARCE – PERSPEKTYWA INTERDYSCYPLINARNA”

W dniach 18-20 maja 2022 roku w Katedrze Zarządzania Kapitałem Ludzkim Uniwersytetu Szczecińskiego w Międzyzdrojach odbyła się IV Konferencja Naukowa pt. „Kapitał ludzki w przedsiębiorstwie i gospodarce – perspektywa interdyscyplinarna”.

Spotkanie to adresowane było do przedstawicieli środowisk naukowych i biznesowych z różnych dziedzin, które łączy szeroko pojęta kategoria kapitału ludzkiego. Konferencja integrowała więc nie tylko przedstawicieli świata nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu, ale także innych uczestników. Dostrzegając duży potencjał interdyscyplinarny, organizatorzy szeroko wyznaczyli zakres tematyczny konferencji (subdyscypliny z różnych obszarów naukowych), które może łączyć kategoria kapitału ludzkiego (poza zarządzaniem zasobami ludzkimi i ekonomią pracy, również psychologia pracy, socjologia pracy, pedagogika pracy, ergonomia, etyka biznesu).

Konferencja stała się okazją do bliższego poznania się środowisk, które – zapewne z odmiennych punktów widzenia – koncentrują się na badaniu podobnych kategorii analitycznych. Był to istotny walor tego przedsięwzięcia organizacyjnego i naukowego.

Głównym celem konferencji było stworzenie forum wymiany wiedzy oraz rezultatów badań, poglądów i doświadczeń w wyżej wymienionych obszarach, a także integracja środowisk naukowych i praktyków biznesu, zainteresowanych współczesnymi wyzwaniem dla zarządzania zasobami ludzkimi, a także gospodarowania kapitałem ludzkim. Stworzyła ona możliwość do wielowymiarowej, interdyscyplinarnej dyskusji naukowej i osiągnięcia wymiernych efektów w postaci konstruktywnych wniosków oraz rekomendacji dotyczących szeroko pojętego kapitału ludzkiego. Tematyka spotkania obejmowała następujące zagadnienia:

- 1) zarządzanie zasobami ludzkimi (zatrudnianie i zwalnianie, ocenianie, motywowanie, wynagradzanie, coaching i szkolenie, utrzymanie pracowników, planowanie ścieżki kariery, strategie personalne, dysfunkcje oraz patologie w sferze personalnej, międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi);
- 2) zachowania organizacyjne (grupy i zespoły, zarządzanie zmianą, konflikt i negocjacje w organizacji, komunikacja w organizacji, przywództwo, kultura organizacyjna);
- 3) wartości w organizacji (etyka w biznesie, kapitał społeczny, zaufanie w organizacji, relacje organizacyjne);
- 4) rynek pracy (bezrobocie, zatrudnienie, samozatrudnienie, bierność zawodowa, uwarunkowania demograficzne, migracje i mobilność, zdrowie, polityka rynku pracy, marka pracodawcy);
- 5) ergonomia (ergonomia stanowiska pracy, ergonomia jako wiedza interdyscyplinarna);
- 6) elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim (elastyczność czasu pracy i zatrudnienia, praca zdalna, modele kompetencyjne, pomiar efektywności działań personalnych i controlling personalny, zarządzanie różnorodnością, zarządzanie pracownikami z niepełnosprawnościami, work-life balance, zarządzanie talentami);
- 7) nierówności społeczno-ekonomiczne (dyskryminacja i wykluczenie społeczne, jakość życia, ubóstwo).
- 8) pedagogika pracy i ekonomia edukacji (edukacja zdalna, praktyki edukacyjne, kompetencje, edukacja ekonomiczna, efektywność kształcenia, system edukacyjny, kształcenie ustawiczne, zarządzanie wiedzą);
- 9) polityka rodzinna i społeczna (polityka rodzinna i społeczna wobec aktualnej sytuacji demograficznej Polski, zachowania dotyczące zmian rodziny w Polsce).

W ramach konferencji dr Teresa Myjak przygotowała artykuł pt. *Zaangażowanie organizacyjne pracowników mikro i małych przedsiębiorstw z uwzględnieniem moderującego wpływu pandemii COVID-19*, który po uzyskaniu pozytywnych recenzji od recenzentów wydawniczych, został opublikowany w monografii *Wyzwania dla zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji*.

opracowała: Teresa Myjak

XXV KONFERENCJA NAUKOWA „PROBLEMY EKONOMII, POLITYKI EKONOMICZNEJ I FINANSÓW PUBLICZNYCH”

W dniach 12-14 września 2022 roku pracownicy Wydziału Nauk Ekonomicznych Akademii Nauk Stosownych w Nowym Sączu: dr Halina Rechul i mgr Alicja Bonarska-Treit, wzięli udział w XXV Konferencji Naukowej „Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych” w Karpaczu, która zorganizowana została przez Katedrę Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Merytoryczny zakres konferencji został podporządkowany szeroko pojętym problemom ekonomii, polityki ekonomicznej, finansów publicznych, w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Głównym celem tego spotkania była prezentacja dorobku oraz wyników badań, jak również dyskusja nad aktualnymi zagadnieniami odnoszącymi się do funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarki.

Referaty zostały zaprezentowane w trzech sesjach. Pierwszą sesję poprowadziła dr hab. Iwona Bąk, prof. ZUT (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), a referaty prezentowane podczas niej dotyczyły polityki społeczno-gospodarczej, m.in.: *Przyczyny i skutki współczesnej inflacji, Ocena banku centralnego w ujęciu systemowym, Społeczno-ekologiczna gospodarka rynkowa – nowe podejście badawcze*.

Sesja druga, moderowana przez dr hab. Małgorzatę Gawrycką, prof. PG (Politechnika Gdańska), dotyczyła głównie bieżących problemów gospodarczych związanych ze skutkami pandemii, m.in.: *Epidemia a wzrost gospodarczy, perspektywa średniookresowa, Cyfryzacja pokolenia 50+ w krajach europejskich w okresie pandemii COVID-19*.

Sesję trzecią poprowadziła prof. dr hab. Urszula Zagóra-Jonszta (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), a referaty wygłoszone w jej trakcie skupiały się w głównej mierze na czynnikach rozwoju w aspekcie lokalnym, m.in.: *Local development management in the context of Polish local governments' autonomy and self-governance, Lokalne grupy działania jako czynnik rozwoju lokalnego, Kapitał intelektualny jako istotny czynnik konkurencyjności województw w Polsce w latach 2016-2020*.

Zgłoszone na konferencję teksty naukowe, po uzyskaniu pozytywnej recenzji, zostaną opublikowane m.in. w Pracach Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

opracowały: Halina Rechul, Alicja Bonarska-Treit

MIĘDZYNARODOWY KONGRES EKONOMII WARTOŚCI OPEN EYES ECONOMY SUMMIT 2022

Open Eyes Economy Summit – pod taką nazwą po raz 7. w listopadzie 2022 roku odbył się Międzynarodowy Kongres Ekonomii Wartości, zorganizowany w Centrum Kongresowym ICE Kraków. Do udziału w tym wydarzeniu zaproszeni zostali inspirujący ludzie ze świata nauki, ekonomii, kultury czy administracji, a łącznie wzięło w nim udział ponad 5 000 osób z 30 krajów i 285 mówców.

Warto podkreślić, że *Open Eyes Economy Summit* nie ma klasycznej formuły konferencji naukowej, ponieważ – oprócz tradycyjnych wystąpień zaproszonych gości – w jego ramach odbywają się liczne dyskusje, debaty i potyczki. Organizatorzy za cel obrali sobie inspirowanie słuchaczy poprzez konfrontację różnych punktów widzenia czy formułowanie nieoczywistych wniosków. Tematem przewodnim kongresu w roku 2022 była wiarygodność w życiu społeczno-gospodarczym i politycznym.

Kongres otworzyło wystąpienie Jacka Majchrowskiego – Prezydenta Miasta Krakowa, który witając uczestników, odniósł się do konieczności rozpatrywania ekonomii wartości łącznie z innymi wymiarami, takimi jak: kultura czy społeczeństwo, podkreślając przy tym znaczenie i rolę miasta w procesie powstawania innowacji.

W głosie *Biznes i prawa człowieka* Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek zwrócił uwagę na istotę wolności działalności gospodarczej, zapisanej w polskiej konstytucji. Jak każda inna wolność, może ona podlegać ograniczeniom, jednak każde takie ograniczenie powinno być poprzedzone skrupulatnym ustaleniem parlamentarnym – ustawą. Poruszana tematyka omawiana była w kontekście pandemii COVID-19.

Wystąpienie Marka Brzezińskiego, ambasadora USA w Polsce, koncentrowało się na korzyściach wynikających z wprowadzenia energii atomowej w Polsce. Prelegent wskazał m.in. na wzmocnienie relacji strategicznej Polski i USA, ochronę klimatu czy odcięcie się zależności energetycznej Europy od Rosji.

Kolejne wystąpienia, dyskusje i debaty toczyły się w ramach trzech głównych ścieżek tematycznych. Pierwszą z nich była *Firma-Idea: Prawa człowieka w Biznesie; Wiarygodność Ekonomiczna*, podczas której zainicjowano m.in. dyskusje dotyczące takich zagadnień, jak: Prezentacja raportu Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski (dr Bartłomiej Biga – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wiceprzewodniczący Rady Programowej OEES dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak, prof. SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, dr hab. Andrzej Rzońca, prof. SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), *Growing Expectations of Responsible Business Behaviour in Europe: the Impact of New Regulations on Companies and their Supplier* (Ron Popper – CEO, Global Business Initiative on Human Rights).

Druga ścieżka tematyczna skoncentrowana była wokół obszaru *Marka-Kultura: Design thinking w transformacji ku nieznanemu; Green Deal – energia, żywność, zdrowie*. Zagadnieniami poruszonymi tu były m.in.: *How Can Design Thinking Help Cultural Institutions' Programmes Become Audience Focused?* (Niels Righolt – CEO, Center for Kunst & Interkultur, Kopenhaga), *Pomysły na lepszy świat: design, kreatywność i projektowanie przyszłości* (moderator: dr Seweryn Rudnicki – Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie; *Hearts&Heads*, dr hab. Łukasz Afeltowicz, prof. AGH – Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, prof. dr hab. Andrzej Bednarczyk – Rektor Akademii Sztuk Pięknych im. J. Matejki w Krakowie, Katarzyna Janota – projektantka i wykładowczyni, grupa.robocza.org, Paweł Poszytek – Dyrektor Narodowej Agencji Programu Erasmus+ i Europejskiego Korpusu Solidarności), *Transforming Food Systems – a Must for the Wellbeing of People and the Planet* (Peter Schmidt – President of the Agriculture, Rural Development and Environment Section of the European Economic and Social Committee).

Trzecia ścieżka tematyczna związana była z obszarem *Miasto-Idea: Klimatyczna regeneracja miast; Młodzi w mieście*. Prelegenci poszukiwali odpowiedzi na nurtujące pytania, m.in.: What Impact Can the City Have in Reducing the Unemployment of Young People? (Nicholas Coutts – Innovation Advisory Board Member, UNLEASH – Innovation Lab for SDGs), Jak uruchomić klimatyczną regenerację miasta? (moderator: dr hab. inż. Zbigniew Karaczun, prof. SGGW – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; ekspert zarządzający, Koalicja Klimatyczna, Wiktoria Jędruszkowiak – aktywistka klimatyczna, współzałożycielka inicjatywy Wschód, prof. dr hab. inż. arch. Krystyna Solarek – Politechnika Warszawska, Piotr Ziętara – Prezes Zarządu, Wodociągi Miasta Krakowa SA).

Poza wystąpieniami, odbywającymi się w ramach trzech głównych ścieżek tematycznych, podczas kongresu realizowane były także sesje specjalne, m.in.: Euro w Polsce – w kierunku większej wiarygodności, Organizacje jako złożone systemy adaptacyjne, Cyberbezpieczeństwo i dezinformacja w obliczu kryzysów. Jedna ze ścieżek specjalnych poświęcona została bieżącej sytuacji w Ukrainie.

Podsumowując, *Open Eye Economy Summit 2022* przyniósł ciekawe spojrzenie na aktualnie ważne tematy, ale też zarysował kwestie społeczne i gospodarcze, które będą udziałem kolejnych dekad. Wielu inspirujących prelegentów i punktów widzenia sprawiło, że konferencja zdecydowanie spełniła pokładane w niej oczekiwania.

opracowali: Marek Reichel, Iwona Gawron, Teresa Myjak, Aneta Oleksy-Gębczyk,
Katarzyna Peter-Bombik, Paulina Rydwańska, Judyta Witowska, Joanna Marcisz