

REDAKCJA NAUKOWA

JOACHIM OSIŃSKI

KATARZYNA NEGACZ

KATARZYNA OBLĄKOWSKA-KUBIAK

# POLITYKA PUBLICZNA

## 10 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

### PUBLIC POLICY DECADE OF POLAND IN THE EUROPEAN UNION



OFICyna WYDAWNICZA

OFICyna WYDAWNICZA  
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE

REDAKCJA NAUKOWA

JOACHIM OSIŃSKI

KATARZYNA NEGACZ

KATARZYNA OBŁĄKOWSKA-KUBIAK

# POLITYKA PUBLICZNA 10 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ



OFICyna WYDAWNICZA  
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE  
WARSZAWA 2014

EDITED BY

JOACHIM OSIŃSKI

KATARZYNA NEGACZ

KATARZYNA OBŁĄKOWSKA-KUBIAK

# **PUBLIC POLICY**

## **DECADE OF POLAND IN THE EUROPEAN UNION**



WARSAW SCHOOL OF ECONOMICS PRESS

WARSAW 2014

**Publikacja dofinansowana ze środków przyznanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz badań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich**

### **Recenzenci**

prof. dr hab. Juliusz Gardawski  
prof. dr hab. Ewa Latoszek  
dr hab. Agnieszka Alińska, prof. SGH  
dr hab. Piotr Bielecki, prof. SGH  
dr hab. Maciej Cesarski, prof. SGH  
dr hab. Elżbieta Firlit, prof. SGH  
dr hab. Piotr Jeżowski, prof. SGH  
dr hab. Joachim Osiński, prof. SGH  
dr hab. Sławomir Sztaba, prof. SGH  
dr hab. Izabela Zawislińska, prof. SGH

### **Redaktor**

Magdalena Rokicka

© Copyright by Autorzy & Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014  
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

**ISBN 978-83-7378-940-1**

### **Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza**

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162  
tel. +48 22 564 94 77, 22 564 95 46  
www.wydawnictwo.sgh.waw.pl  
e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

### **Projekt i wykonanie okładki**

Monika Trypuz

### **Skład i łamanie**

Gemma

### **Druk i oprawa**

QUICK-DRUK s.c.  
tel. 42 639 52 92  
e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 129/X/14

# Spis treści

<i>Joachim Osiński, Katarzyna Negacz, Katarzyna Obląkowska-Kubiak</i> Wprowadzenie .....	9
---	---

<i>Joachim Osiński, Katarzyna Negacz, Katarzyna Obląkowska-Kubiak</i> Introduction .....	13
---	----

## Część I. KWESTIE GOSPODARCZE

<i>Jan Misiuna</i> Wstęp .....	19
-----------------------------------	----

### Stabilność finansowa i zadłużenie państwa

<i>Barbara Pączek</i> Stabilność fiskalna w Polsce .....	25
---	----

<i>Magdalena Nawrot, Marta Ostrowska, Karolina Wójcicka</i> Public debt and deficit in European Union member states in relation to Stability and Growth Pact and Excessive Deficit Procedure effectiveness .....	37
---	----

<i>Marcin Czaplicki</i> Kontrowersje wokół maksymalnej harmonizacji regulacji ostrożnościowych banków w Unii Europejskiej .....	51
--	----

<i>Rafał Żukowski</i> Wyłaniająca się odmiana kapitalizmu w Polsce w ujęciu Varieties of Capitalism – próba wstępnej oceny .....	63
---	----

### Rozwój zrównoważony i społeczna odpowiedzialność biznesu

<i>Nella Saadi</i> Korzyści i koszty CSR w opinii spółek giełdowych w Polsce .....	83
---	----

<i>Mostafa Deldoost</i> Calculation of Emission Multipliers in Italy, Spain and Germany (1995–2009). An Environmental Input Output Analysis .....	97
--	----

<i>Łukasz Janiszewski</i> Społeczna odpowiedzialność biznesu jako warunek partnerstwa społeczno- -prywatnego .....	111
--	-----

## Część II. KWESTIE SPOŁECZNE

<i>Marta Pachocka</i> Wstęp .....	123
--------------------------------------	-----

### **Rynek pracy**

<i>Paulina Błaszkiwicz</i> Ewolucja i ocena realizacji polityki rynku pracy w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej .....	129
--	-----

<i>Lidia Węsierska-Chyc</i> Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa programów zatrudnienia socjalnego ....	143
---	-----

<i>Stanisław Żukowski</i> Telepraca szansą zatrudnienia osób niepełnosprawnych .....	155
---	-----

<i>Maria Pacuska, Jarosław Chojecki</i> Wyobrażenia uczniów i nauczycieli o wymaganiach pracodawców w porównaniu do oczekiwań samych pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych .....	169
---	-----

### **Edukacja**

<i>Bartosz Atroszko, Paweł Atroszko</i> Innowacje edukacyjne w polskiej szkole – szanse i zagrożenia .....	185
---	-----

<i>Paulina Malesa</i> Krajowe Ramy Kwalifikacji i Europejska Rama Kwalifikacji, czyli system edukacji po europejsku .....	197
---	-----

<i>Monika Turek</i> Rola polityki edukacyjnej w procesie przygotowania zawodowego absolwentów szkół wyższych w Polsce .....	211
---	-----

**Równość szans i wykluczenie społeczne***Izabela Czepirska*

Measures of financial exclusion – overview, assessment and attempts  
at international comparability ..... 229

*Katarzyna Obłąkowska-Kubiak*

Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego w Polsce ..... 241

*Zuzanna Rataj*

Polska polityka mieszkaniowa w świetle regulacji Unii Europejskiej ..... 265

**Część III. KWESTIE WEWNĘTRZNE I ZAGRANICZNE***Katarzyna Górak-Sosnowska*

Wstęp ..... 281

**Rozwój regionalny***Anna Czyżkowska*

Cel polityki spójności a rozwój regionalny Unii Europejskiej – przykład Polski ... 285

*Katarzyna Negacz*

Hiszpańska polityka publiczna wobec autonomii kraju Basków ..... 305

**Stabilność i przejrzystość prawa***Kamil Goral*

Traktatowe źródła harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej ..... 321

*Iwona Kowalczyk*

Wpływ prawa Unii Europejskiej na system zamówień publicznych w Polsce ..... 335

Joachim Osiński  
Katarzyna Negacz  
Katarzyna Obłąkowska-Kubiak

## Wprowadzenie

Wyjaśniając znaczenie terminu *polityka publiczna* w sensie etymologicznym, najczęściej odwołujemy się do znaczeń dwóch angielskich wyrazów: *politics* i *policy*. *Politics* oznacza to, co w języku polskim potocznie oznacza słowo *polityka*, czyli umiejętność (sztukę) rządzenia, umiejętność sprawowania władzy i mobilizowania członków zbiorowości do wspólnego wysiłku na rzecz realizacji wspólnych celów. *Policy* zaś to konkretny sposób postępowania wybrany spośród dostępnych możliwości, ogólny plan obejmujący cele i procedury przewidziane do realizowania i determinujący szczegółowe decyzje. Harold D. Lasswell w 1951 roku w artykule konstytutywnym dla nauk o polityce publicznej napisał, iż *policy* oznacza najważniejsze wybory dokonywane w życiu zorganizowanym lub prywatnym – używamy zatem sformułowań *polityka rządu*, *polityka biznesowa* czy też *moja własna polityka*<sup>1</sup>.

Polityka publiczna jest złożonym konglomeratem elementów prawa i innych środków regulacyjnych, działań (kombinacja narzędzi) oraz metod finansowania dotyczącym danego tematu (obszaru), opracowanym i ogłoszonym przez organy administracji publicznej (centralnej, samorządowej), a w nich przez konkretnych ludzi. Staje się ona następnie (lub stać się powinna) „przewodnikiem-pryncypium” (*the principled guide*) zgodnych z prawem działań wykonawczych administracji publicznej w stosunku do danej grupy problemów. Na politykę publiczną w mniejszym lub większym stopniu mogą mieć wpływ obywatele, podmioty społeczeństwa obywatelskiego i grupy interesu. Proces związany z kształtowaniem polityki publicznej zawsze wiąże wysiłki konkurujących i współpracujących podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które starają się, aby decydenci podjęli decyzję korzystną z ich punktu widzenia. Jednakże kryterium rozstrzygającym o istocie polityki publicznej

---

<sup>1</sup> H.D. Lasswell, *The Policy Orientation*, w: *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, red. D. Lerner, H.D. Lasswell, Stanford University Press, Stanford, California, 1951, s. 5.



jest **uznanie dobra wspólnego** (publicznego) i przyczynianie się przez podejmowane działania do jego realizacji. Aby polityka publiczna była trafna, skuteczna, efektywna, użyteczna i trwała musi opierać się na wiedzy lub chociażby na informacjach i interpretacjach zarówno o temacie, jak i o potrzebach i wartościach społecznych. Musi być poddawana ewaluacji i, nawiązując do twierdzeń Karla Poppera, musi zawierać w sobie „niezmiennie (choć konstruktywnie) krytyczną postawę”<sup>2</sup> wobec stawianych celów i stosowanych środków w obliczu zmieniającej się rzeczywistości.

Polityki publiczne są realizowane lokalnie, regionalnie, na poziomie państwa oraz na poziomie międzynarodowym. Są realizowane w wymiarze horyzontalnym (rozwój zrównoważony, równość szans, społeczeństwo informacyjne) oraz w wymiarze sektorowym (polityka rolna, polityka konkurencji, polityka strukturalna, polityka spójności, polityka demograficzna, polityka w dziedzinie środowiska, polityka energetyczna). Są realizowane w wymiarze przedmiotowym (polityka gospodarcza: przemysłowa, inwestycyjna, żywnościowa, regionalna, fiskalna, monetarna; polityka społeczna: rynku pracy, edukacyjna, zdrowotna, mieszkaniowa, kulturalna, wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego; polityka spraw wewnętrznych; polityka międzynarodowa) oraz podmiotowym (polityka młodzieżowa, wobec osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, wykluczonych).

Wejście Polski do Unii Europejskiej (UE) nadało nowy wymiar wielu rodzajom polityki. Wyróżnić należy tu szczególnie politykę handlową, rynku pracy, rolną, rybołówstwa czy monetarną (dla państw, które przyjęły euro). Wiele ważnych polityk należy obecnie do kompetencji dzielonych pomiędzy władze państwowe a unijne, przykładowo polityka społeczna, ochrony środowiska czy ochrony zdrowia. Do państwowych polityk wspomaganych przez UE zalicza się m.in. politykę w dziedzinie kultury, turystyki czy edukacji. Dziś każda polityka prowadzona przez państwo musi uwzględniać otoczenie międzynarodowe i jego wpływ, a w szczególności sytuację w Unii Europejskiej. Obchodzona w tym roku 10. rocznica przystąpienia Polski do Unii Europejskiej skłania do refleksji, analiz, porównań i podsumowań.

Polityka publiczna obejmuje dziś praktycznie każdą dziedzinę życia społecznego i działalności gospodarczej. Jest to jeden z powodów, dla których nauki o polityce publicznej cieszą się dużą popularnością na uczelniach zagranicznych i rosnącą na uczelniach polskich. Na świecie, a szczególnie w Stanach Zjednoczonych, studia nad polityką publiczną prowadzone są z powodzeniem od wielu lat w takich czołowych ośrodkach jak University of Minnesota, Harvard University, University of Michigan. W Europie Zachodniej wiedza o politykach publicznych rozwijana jest w: Sciences Po Paris, London School of Economics and Political Science czy Bocconi School of

---

<sup>2</sup> B. Magee, *Popper*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1998, s. 85.

Management. W Polsce stopień doktora w tej dyscyplinie można obecnie uzyskać na dwóch jednostkach na uczelniach wyższych. Jedną z nich jest Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Kolegium Ekonomiczno-Społeczne. Coraz więcej uczelni oferuje kierunki związane z tą tematyką. Można je podjąć w Krakowie, Lublinie, Toruniu i Wrocławiu. Rosnące zainteresowanie sprawia, że temat polityki publicznej coraz częściej pojawia się w mediach tradycyjnych i *social media*. Jest to zdecydowanie trend pozytywny, gdyż podnosi świadomość i kulturę polityczną społeczeństwa i klasy politycznej w tym zakresie i pokazuje, że polityki publiczne potrzebują rzetelnej wiedzy i muszą być wypracowywane wspólnie przez praktyków z administracji publicznej, naukowców oraz obywateli i ich organizacje społeczne.

Redaktorzy niniejszej książki postawili sobie pytanie o potrzeby, jakie współczesne państwo może i powinno zaspokajać, realizując polityki publiczne. Za punkt wyjścia ustanowili wyzwania dla Polski, Unii Europejskiej i świata, które mogą być rozwiązywane w ramach różnych polityk. Wybrawszy najważniejsze i najbardziej palące kwestie, redaktorzy zaprosili doktorantów do naukowej refleksji nad nimi. Jej owocem są oryginalne podejścia, które oferują nowe spojrzenie na wskazane problemy. W obszarze gospodarczym autorzy rozdziałów niniejszej monografii podjęli refleksję nad stabilnością fiskalną państwa, długiem publicznym, regulacjami ostrożnościowymi w systemie finansowym, polskim kapitalizmem, rozwojem zrównoważonym i społeczną odpowiedzialnością biznesu. W obszarze społecznym uwaga autorów skupiła się na kwestiach związanych z rynkiem pracy, edukacją oraz równością szans i wykluczeniem społecznym. Analizie poddano politykę rynku pracy w Polsce, efektywność zatrudnieniową i kosztową programów zatrudnienia socjalnego, telepracę jako szansę zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz oczekiwania pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych. W obszarze edukacji omówiono innowacje edukacyjne, krajową i europejską ramę kwalifikacji oraz rolę polityki edukacyjnej w procesie przygotowania zawodowego absolwentów szkół wyższych. Równość szans i wykluczenie społeczne przeanalizowano od strony wykluczenia finansowego, dostępu do dziedzictwa kulturowego i uczestnictwa w kulturze oraz prawa do mieszkania. Ostatnim obszarem refleksji są sprawy wewnętrzne i zagraniczne, a w nich polityka spójności i rozwój regionalny Unii Europejskiej, hiszpańska polityka publiczna wobec autonomii kraju Basków, kwestia harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej oraz wpływ prawa Unii Europejskiej na system zamówień publicznych w Polsce.

Niniejsza monografia powstała dzięki aktywności młodych naukowców z różnych ośrodków akademickich: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Uniwersytet Warszawski, University of Ferrara we Włoszech, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Współpraca ta pokazała, że polityka publiczna jest współcześnie tematem

ważnym i łączącym środowisko akademickie w skali krajowej i europejskiej, że środowisko naukowe podejmuje szeroko zakrojone badania nad działaniami państwa w życiu społecznym. Wyrażamy nadzieję, że ustalenia badaczy zawarte w niniejszej monografii zostaną wykorzystane przez organy administracji publicznej w procesie tworzenia polityk publicznych, będą pomocne dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i będą inspiracją do dalszych badań naukowych.

Joachim Osiński  
Katarzyna Negacz  
Katarzyna Obłąkowska-Kubiak

## Introduction

While explaining the etymological meaning of the term “public policy”, two English terms – *policy* and *politics* – are frequently referred to. *Politics* is the ability to govern (the art of governing/governance), the exercising of governance and control over a human community, based on (the) power. Moreover, *politics* is the ability to mobilize members of the community in a common effort to achieve common goals. *Policy* on the other hand is a specific procedure, selected from the available options, or the overall plan encompassing both the objectives and the procedures to be implemented, and determining the detailed decisions throughout. In 1951 Harold D. Lasswell wrote the definite article on the science of public policy, where he explains that the word *policy* is commonly used to designate the most important choices made either in organized or in private life. Hence, the terms “government policy”, “business policy” or “my own policy” are commonly used<sup>3</sup>.

“Public policy” is a complex conglomerate of laws, regulations and other measures, both actions and methods of financing, developed and published by public authorities (central and local), and within them by specifically designated people. This conglomerate then becomes – or should become – a body which guides the actions undertaken by the executive branches of public administration in regard to a set of issues. Citizens, civil societies and groups of interest may impact public policy. The process associated with the formation of public policy always involves the efforts of competing and cooperating civil societies’ agents who try to influence the policymakers. However, the primary criterion for determining the essence of public policy is **the recognition of the common (public) good** and whether the actions to be undertaken will contribute to realization of it. If public policy is to be accurate,

---

<sup>3</sup> H.D. Lasswell, *The Policy Orientation*, in: *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, ed. D. Lerner, H.D. Lasswell, Stanford University Press, Stanford, California, 1951, pp. 5.

effective, efficient, useful and durable, it should be based on knowledge, or at least on available information and interpretations on both the subject matter as well as the needs and social values. It has to be evaluated and, in accordance with the principles described by Karl Popper, should incorporate a “consistently (though constructively) critical attitude”<sup>4</sup> towards its goals and measures in the face of changing reality.

Various types of public policy are implemented locally, regionally, at the state level and on the international arena. They can be implemented horizontally (sustainable development, equal opportunities, information society) or in a sectorial dimension (agricultural policy, competition policy, structural policy, cohesion policy, population policy, environmental policy, energy policy). They can be implemented with the reference to the object (economic policy: industrial, investment, food, regional, fiscal, monetary, social policy: the labor market, education, health, housing, cultural, against poverty and social exclusion, policy affairs, foreign policy) or to the subject (youth policy, to the unemployed, to the disabled, to the excluded).

Polish accession to the European Union (EU) has added a new dimension to numerous types of policies, especially trade policy, labor market, agriculture, fisheries, and monetary (for countries that have adopted the euro). Crucial policies became a shared competence between the state authorities and the EU, with social policy, and environmental and health protection among others. Policies supported by the EU encompass also the field of culture, tourism and education. Today, every policy pursued by the state must take into account the international environment and its impact, in particular, on the European Union. This year, the 10th anniversary of Polish accession to the European Union is celebrated, which may act as a good impulse for reflection, analysis, comparisons and summaries.

Public policy today covers virtually every aspect of social life and economic activity. This is why the studies in public policy become very popular at universities both abroad and in Poland. In the United States, public policy studies have been successfully developing for many years in such leading centers as the University of Minnesota, Harvard University, or the University of Michigan. In Western Europe the knowledge of public policy is developed in Sciences Po Paris, the London School of Economics and Political Science and Bocconi School of Management. In Poland, a doctoral degree in this discipline may be now obtained at two universities. One of them is Warsaw School of Economics, more specifically the College of Economic and Social Sciences. More and more universities offer majors in this field. Public policy may now be studied in Cracow, Lublin, Toruń and Wrocław. The growing interest makes public policy appear in both traditional and social media with increasing frequency.

---

<sup>4</sup> B. Magee, *Popper*, Prószyński i S-ka, Warsaw 1998, pp. 85.

This is definitely a positive trend, as it raises awareness and political culture of the society, and demonstrates that public policies require reliable knowledge and need to be worked out jointly by the practitioners of public administration, academics, citizens and social organizations.

The editors of this book ask which needs of the modern state may and should be satisfied by implementing public policies. The challenges faced by Poland, the European Union and the world that can be solved under various policies act as a starting point for this publication. Having chosen the most important and most pressing issues, the editors invited PhD candidates to scientific reflection on them. The result are numerous original approaches that offer a new look at indicated problems. In the economic area, the authors undertook a reflection on the fiscal stability of the state, public debt prudential regulations in the financial system, Polish capitalism, sustainable development and corporate social responsibility. In the social field, the authors focused on issues related to the labor market, education, equality of opportunity and social exclusion. They analyzed the labor market policy in Poland, the employment and cost effectiveness of social employment programs, telecommuting as an opportunity for the employment of people with disabilities and the expectations of employers towards the graduates of vocational schools. In the area of education, they discuss educational innovation, national and European qualifications framework and the role of education policy in the process of vocational training graduates. Equality was analyzed from the financial exclusion point of view, access to cultural heritage and culture participation, as well as the right to housing. The last area of reflection is the internal and foreign affairs, in which authors analyzed cohesion policy and regional development in the European Union, the Spanish public policy towards autonomy of the Basque country, the issue of tax harmonization in the European Union and the impact of EU law on public procurement system in Poland.

This book was published thanks to the activity of young scientists from various academic centers: Warsaw School of Economics, University of Warsaw, University of Ferrara in Italy, Poznan University of Economics, University of Gdansk, University of Lodz, and Maria Curie-Sklodowska University in Lublin. This cooperation has shown that public policy is currently the subject of great importance, linking the academics on national and European scale. We hope that the findings of young researchers presented in this book will be used by the public authorities in the creation of public policies, and shall prove helpful for civil society organizations and act as an inspiration for further research.

**Część I**

**KWESTIE GOSPODARCZE**

---

Jan Misiuna

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Wstęp

Autorzy *The Oxford Handbook of Public Policy*, starając się zachęcić czytelników do sięgnięcia po ich książkę, sformułowali lapidarną definicję tego, czym właściwie jest polityka publiczna: „Polityka publiczna to główne narzędzie nauk politycznych – punkt, w którym teoria spotyka się z praktyką w celu zapewnienia dóbr publicznych”<sup>1</sup>. Jednak wydaje się, że zdecydowanie bliżej prawdy jest stwierdzenie – chociaż oczywiście znacznie gorzej brzmiące – że polityka publiczna jest punktem styku teorii i praktyki nie tylko z perspektywy nauk politycznych, lecz także z punktu widzenia szeroko rozumianych nauk społecznych, w tym nauk ekonomicznych. Im wyżej rozwinięte państwo, tym większy jest wpływ polityki gospodarczej na praktykę gospodarczą. Tym samym w interesie publicznym, ale również i w nie mniejszym stopniu w interesie poszczególnych podmiotów życia gospodarczego jest, aby polityka publiczna była prowadzona w oparciu o rzetelną wiedzę naukową.

Trudu refleksji naukowej nad zagadnieniami gospodarczymi w kontekście polityki publicznej, prowadzonej zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i jej poszczególnych państw członkowskich, podjęli się autorzy opracowań zawartych w pierwszej części niniejszej książki. Pierwsze cztery teksty, napisane przez młodych badaczy związanych ze Szkołą Główną Handlową w Warszawie, obejmują przede wszystkim kwestie stabilności finansowej i zadłużenia państwa, a także odmiany kapitalizmu funkcjonujące w Polsce. Znamienne jest to, że chociaż w przypadku wszystkich czterech artykułów uwaga autorów koncentruje się na zagadnieniach gospodarczych, bezpośrednio wpływających na praktykę gospodarczą, ale też bezpośrednio z niej wynikających, to zarazem we wszystkich przypadkach punktem odniesienia jest państwo i prowadzona przez nie polityka. Kolejne trzy opracowania prezentują wyniki badań dotyczących problemów zróżnicowanego rozwoju i społecznej odpowiedzialności biznesu, prowadzonych nie tylko na SGH, lecz także na Uniwersytecie Marii Curie-

---

<sup>1</sup> *The Oxford Handbook of Public Policy*, red. R.E. Goodin, M. Moran, M. Rein, Oxford University Press, Oxford 2008.



-Skłodowskiej w Lublinie oraz na Università degli Studi di Ferrara (Uniwersytecie w Ferrarze) we Włoszech. Również tematyka tych badań związana jest z polityką publiczną, choćby w tym zakresie, że analizowane zagadnienia spotykają się z nią w punkcie wspólnym, jakim jest dobro publiczne, które ma być efektem końcowym działań podejmowanych przez podmioty gospodarcze w ramach aktywności wynikających z przekonania o społecznej odpowiedzialności biznesu.

Pierwsze opracowanie, pt. *Stabilność fiskalna w Polsce* autorstwa Barbary Pączek, koncentruje się na zagadnieniach polityki fiskalnej w Polsce. B. Pączek pokazuje, jak ewoluowała sama koncepcja stabilności fiskalnej, a także omawia wskaźniki i metody badania stabilności fiskalnej, zarówno te stosowane przez Komisję Europejską (KE), jak i te opisane w literaturze, a przez KE niestosowane. Badaczka prezentuje otoczenie instytucjonalne w Polsce i na jego tle w oparciu o wybrane wskaźniki i metody, ocenia stabilność fiskalną Polski w trzech okresach: krótkim, średnim i długim. Przeprowadzona analiza wykazuje, że w perspektywach średnio- i długookresowej istnieje ryzyko wystąpienia napięć fiskalnych, które będą związane z zachodzącymi obecnie przemianami demograficznymi.

Drugie opracowanie, pt. *Public debt and deficit in EU countries in relation to SGP and EDP's effectiveness (Dług publiczny i deficyt budżetowy w państwach członkowskich Unii Europejskiej w kontekście efektywności Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Procedury Nadmiernego Deficytu)*, zostało przygotowane przez Karolinę Wójcicką, Magdalenę Nawrot i Martę Ostrowską. Autorki zdecydowały się zbadać, w jaki sposób zarządzana jest gospodarka w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przede wszystkim zaś w państwach strefy euro. Wskazują one, że kryzys gospodarczy, który rozwinął się z kryzysu finansowego, poczynając od 2007 roku, unaoczniał najważniejszy problem gospodarki UE, jakim jest brak dyscypliny finansów publicznych. Unia Europejska próbowała dążyć do zmniejszenia wielkości zadłużenia publicznego, a także do wprowadzenia i utrzymywania dyscypliny fiskalnej. Jednak, chociaż przygotowano pakiet narzędzi, które miały umożliwić osiągnięcie zakładanych celów, przede wszystkim Pakt Stabilności i Wzrostu i procedura nadmiernego deficytu, sukcesu nie odnotowano. Przyczyną braku skuteczności tych narzędzi ma być, w opinii autorek, niechęć państw członkowskich do korzystania z nich. Mimo braku woli politycznej do korzystania z możliwości, jakie daje Pakt Stabilności i Wzrostu, państwa członkowskie UE podejmują inne działania mające poprawić sytuację finansów publicznych. Ich przykładem są prace zmierzające do wzmocnienia regulacji wspólnotowych przez wprowadzenie nowych ram fiskalnych. Nie ma natomiast pewności, czy nowo podejmowane działania doprowadzą do zmiany sposobu zarządzania gospodarczego w UE.

Dla Marcina Czaplickiego, autora opracowania pt. *Formalnoprawne aspekty nowych bankowych regulacji ostrożnościowych w Unii Europejskiej*, tak jak dla K. Wójcickiej,

M. Nawrot i M. Ostrowskiej, punktem wyjścia jest kryzys finansowy z 2007 roku. W jego opinii początek kryzysu to moment, w którym politycy, pracownicy sektora finansowego, a także naukowcy bezpośrednio przekonali się, że regulacje ostrożnościowe sektora bankowego były nieskuteczne. Co więcej, wraz z kryzysem ujawniła się asymetria między nadzorem finansowym na poziomie krajowym, integracją finansową w ramach Unii Europejskiej a globalizacją sektora finansowego. W opinii M. Czaplickiego kryzys stał się impulsem do wprowadzania nowych regulacji, a także reformowania nadzoru i zarządzania kryzysowego w europejskim sektorze bankowym. Autor omawia aspekty formalnoprawne nowych bankowych regulacji ostrożnościowych, a szczególnie ich poziom harmonizacji, co stanowi podstawę analizy przede wszystkim pakietów CRD IV i CRR.

Opracowanie Rafała Żukowskiego analizuje wyłaniającą się w Polsce odmianę kapitalizmu w ujęciu *Varieties of Capitalism*. Traktując dorobek Halla i Soskice'a jako punkt odniesienia, autor umiejscawia Polskę w modelu VoC i analizuje przyjęty w niej wariant kapitalizmu. Wnioski wypracowane w toku analizy modelu kapitalizmu w Polsce przedstawione są w formie rekomendacji dla przygotowujących rozwiązania w zakresie polityki publicznej.

Opracowanie Mostafy Deldoosta z Uniwersytetu w Ferrarze pt. *Calculation of Emission Multipliers in Italy, Spain and Germany (1995–2009): An Environmental Input Output Analysis* otwiera sekcję zawierającą teksty poświęcone tematyce zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności biznesu. Autor przeprowadza w nim obliczenia wielkości emisji zanieczyszczeń atmosferycznych przez przedsiębiorstwa w ośmiu sektorach gospodarki włoskiej, hiszpańskiej i niemieckiej w latach 1995–2009. Zaobserwowany spadek emisji zanieczyszczeń prowadzi do wniosku, że w omawianym okresie w badanych państwach i sektorach odnotowano znaczący wzrost efektywności ekologicznej w procesie produkcji.

Nella Saadi w opracowaniu pt. *Korzyści i koszty CSR według spółek giełdowych w Polsce* wskazuje, że w okresie od akcesji Polski do Unii Europejskiej obserwowane jest rosnące zainteresowanie społeczną odpowiedzialnością biznesu. Ważną cezurą jest 2009 rok, kiedy na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie rozpoczął funkcjonowanie indeks RESPECT (spółek społecznie odpowiedzialnych). Autorka relacjonuje wyniki swoich badań, z których wynika, że polscy przedsiębiorcy dostrzegają wiele korzyści z uwzględniania społecznej odpowiedzialności w prowadzonej działalności, jednak nie przesłaniają one w ich optyce kosztów CSR.

Ostatni tekst, pt. *Spółeczna Odpowiedzialność Biznesu jako determinanta Partnerstwa Społeczno-Prywatnego* autorstwa Łukasza Janiszewskiego, dotyczy związków między społeczną odpowiedzialnością biznesu a polityką ekonomii społecznej. Autor, omawiając zarówno istotę CSR, jak i partnerstwa publiczno-privatnego, kładzie

nacisk na znaczenie społecznej odpowiedzialności biznesu przy realizacji wspólnych projektów między sektorami.

Podsumowując pierwszą część niniejszej książki, należy zwrócić uwagę na jej spójność tematyczną, co w tego typu opracowaniach nie zdarza się często. Co więcej, ta spójność tematyczna idzie w parze ze spójnością wniosków wyciągniętych z badań i analiz przeprowadzonych przez poszczególnych autorów, wywodzących się – co ważne – z różnych środowisk naukowych. Tym samym można wysunąć hipotezę, że być może obserwujemy wykształcenie się na gruncie nauk społecznych i ekonomicznych nowych konsensusów, które będą stanowiły podstawę kolejnych osiągnięć nauki. Jeżeli tak faktycznie jest, to pozostaje mieć nadzieję, że ta wiedza naukowa znajdzie drogę do praktyki i stanie się podstawą świadomej, celowej i efektywnej polityki publicznej, której rezultaty będą korzystne nie tylko dla mieszkańców Polski, lecz także Unii Europejskiej.

# **Stabilność finansowa i zadłużenie państwa**

Barbara Pączek

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Stabilność fiskalna w Polsce

### Wprowadzenie

W ostatnich latach przeprowadzono liczne badania na temat stabilności fiskalnej<sup>1</sup>. Dotychczas jednak brak jest jednoznacznej definicji badanego zjawiska, brak jest nawet konsensusu, co właściwie ma być stabilne – polityka fiskalna, instytucje fiskalne, finanse publiczne? Dla celów niniejszego opracowania przyjęto, że stabilność fiskalna oznacza stabilność prowadzonej polityki fiskalnej. Zazwyczaj stabilność fiskalna definiowana jest jako cecha prowadzonej polityki polegająca na tym, że rząd jest w stanie terminowo regulować swoje zobowiązania bez dokonywania znacznych korekt w saldzie dochodów i wydatków<sup>2</sup>. Stabilność fiskalna oznacza, że rząd jest i będzie w stanie w przyszłości dostarczyć konieczne usługi publiczne, prowadząc jednocześnie antycykliczną politykę. Jednak nawet przyjęcie prostej definicji nie warunkuje otrzymania jednoznacznych wyników badania stabilności. Związane jest to z dostępnymi danymi. Badania empiryczne oparte są bowiem na danych historycznych, które mogą nie odzwierciedlać obecnej sytuacji danego państwa, lub na prognozach długoterminowych, które obarczone są niepewnością.

Niniejsze opracowanie omawia stabilność fiskalną w Polsce, otoczenie instytucjonalne warunkujące zarządzanie długiem i deficytem oraz wskaźniki i metody wykorzystywane w analizie stabilności fiskalnej. W jego pierwszej części przedstawiono otoczenie instytucjonalne warunkujące zarządzanie długiem i deficytem w Polsce, z uwzględnieniem instytucji na poziomie krajowym i europejskim. Następnie scharakteryzowano wykorzystane metody analizy stabilności fiskalnej. W części trzeciej zaprezentowano wyniki badania empirycznego stabilności fiskalnej w Polsce.

---

<sup>1</sup> W efekcie przemian demograficznych temat stabilności fiskalnej zyskuje na popularności. W Polsce tematem tym zajmowali się m.in. M. Mackiewicz, P. Krajewski i P. Włodarczyk. Pojawiają się również badania stabilności fiskalnej prowadzone przez instytucje rządowe niektórych krajów, np. Kanady, Wielkiej Brytanii i Niemiec.

<sup>2</sup> B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu Warszawa, 2008, s. 43.

# 1. Otoczenie instytucjonalne warunkujące zarządzanie długiem i deficytem w Polsce

Polityka fiskalna Polski determinowana jest zarówno polskim, jak i europejskim otoczeniem instytucjonalnym. Krajowymi barierami wzrostu zadłużenia są reguły fiskalne, do których należą progi ostrożnościowe zapisane w Konstytucji RP i ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) i reguły fiskalne jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Do grudnia 2013 roku w Polsce obowiązywały trzy progi ostrożnościowe: 50%, 55% i 60% PKB, natomiast w grudniu 2013 roku zlikwidowano pierwszy próg ostrożnościowy i wprowadzono stabilizującą regułę wydatkową, która zastąpiła dotychczasową dyscyplinującą regułę wydatkową. SRW swoim zakresem obejmuje prawie cały sektor instytucji publicznych (rządowych i samorządowych). Zgodnie z formułą reguły wydatki publiczne będą rosły w tempie średniookresowego tempa wzrostu PKB z uwzględnieniem prognozowanej inflacji, chyba że tempo to zostanie skorygowane przez mechanizm korygujący reguły. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego numerycznej reguły wydatkowej stanowiło wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 roku w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>3</sup>.

W porządku prawnym pozostały dwa pozostałe progi ostrożnościowe (55% i 60%) wraz z sankcjami obowiązującymi po ich przekroczeniu. Ponadto obowiązują reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego. Reguły te mają na celu ograniczenie ryzyka wzrostu zadłużenia lub utraty płynności JST. Obejmują regułę co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu samorządowego oraz obowiązujące od roku 2014 roku indywidualne limity zadłużenia.

## 2. Wybrane wskaźniki i metody wykorzystywane do badania stabilności fiskalnej

### 2.1. Wprowadzenie warunku na stabilność fiskalną

Metody wykorzystywane do badania stabilności fiskalnej są wprowadzane z ograniczenia budżetowego rządu, zrównującego wydatki i rozchody z dochodami i przychodami państwa:

---

<sup>3</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 listopada o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw, s. 3.

$$G_t + H_t + iB_{t-1} = T_t + S_t$$

gdzie  $G_t$  oznacza wydatki konsumpcyjne państwa,  $H_t$  – transfery na rzecz obywateli,  $iB_{t-1}$  – wydatki na obsługę długu publicznego,  $T_t$  – dochody podatkowe, a  $S_t$  – saldo budżetowe (nadwyżkę lub deficyt). Do sposobów finansowania deficytu budżetowego należy emisja pieniądza, zaciąganie zobowiązań krajowych i zagranicznych (głównie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych i zaciąganie kredytów) oraz wykorzystanie rezerw walutowych<sup>4</sup>. W dalszej analizie zostało pominięte finansowanie deficytu poprzez emisję pieniądza i wykorzystanie rezerw walutowych.

Równanie przedstawione w ujęciu względnym oraz po wyeliminowaniu wpływu procesów inflacyjnych wygląda następująco:

$$\Delta b_t = g_t + h_t + (r - \theta)b_{t-1} - t_t$$

gdzie wszystkie zmienne zostały przedstawione w relacji do PKB,  $r$  oznacza realną stopę procentową, a  $\theta$  – realną stopę wzrostu PKB. Równanie na przyrost długu w okresie  $t$  można przedstawić następująco:

$$\Delta b = s_t + (r - \theta)b_{t-1}$$

$$b_t = s_t + (1 + (r - \theta))b_{t-1}$$

Wykorzystano analogiczne równania dla poprzednich i kolejnych lat i otrzymano międzyokresowe ograniczenie budżetowe rządu:

$$b_n = b_0 (1 + (r - \theta))^n + \sum_{i=1}^n s_i (1 + (r - \theta))^{n-i}$$

Interpretacja równania jest następująca: bieżąca wartość długu równa jest początkowej wartości długu powiększonej o salda budżetowe kolejnych lat, z uwzględnieniem odsetek.

Na podstawie wyprowadzonego równania otrzymuje się warunki na stabilność fiskalną. Dług nie powinien być finansowany zgodnie ze schematem piramidy finansowej, co w literaturze nazywane jest warunkiem *no-Ponzi game*. Oznacza to,

<sup>4</sup> P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia” 2011, nr 256, s. 18.

że spełniony musi być warunek transwersalności, czyli dla  $n$  dążącego do nieskończoności zdyskontowana wielkość długu musi dążyć do zera. Wtedy:

$$b_0 = -\sum_{t=1}^n \frac{s_t}{(1 + (r - \theta))^t}$$

przedstawia warunek na stabilność fiskalną w nieskończonym okresie. Z równania wynika, że niemożliwe jest prowadzenie polityki finansowania wydatków deficytem w nieskończoność. Na pewnym etapie kraj musi zacząć notować nadwyżki, aby w długim horyzoncie zapewnić stabilność fiskalną.

## 2.2. Wybrane metody badania stabilności fiskalnej

Jednym z podstawowych wskaźników stabilności fiskalnej jest relacja długu publicznego i salda budżetowego do PKB. Wartość informacyjna relacji długu do PKB jest wyższa niż nominalna wartość długu, ponieważ wskaźnik ten obrazuje zdolność państwa do obsługi i spłaty zaciągniętego długu. Jest również informacją o kondycji finansów publicznych w danym kraju.

W celu monitorowania stabilności fiskalnej krajów członkowskich KE raz na trzy lata przygotowuje dwa raporty: *Ageing Report* oraz *Fiscal Sustainability Report*. *Ageing Report* zawiera długoterminowe prognozy wydatków rządowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, natomiast *Fiscal Sustainability Report* ma na celu analizę stabilności fiskalnej krajów członkowskich, co dokonywane jest między innymi poprzez policzenie wskaźników S0, S1 i S2. Wskaźnik S0 dotyczy okresu do jednego roku, a jego celem jest wskazanie, czy istnieje ryzyko napięć fiskalnych w krótkim okresie. S1 jest wskaźnikiem średniookresowym pokazującym, jaka suma dostosowań musi zostać dokonana każdego roku od początkowego roku do roku 2020, aby w 2030 roku poziom długu publicznego osiągnął ustalony poziom 60% PKB. S2 natomiast pokazuje jednorazowe dostosowanie w bieżącym pierwotnym wyniku strukturalnym konieczne, aby spełnione było ograniczenie budżetowe rządu w nieskończonym okresie. W najnowszym raporcie z roku 2012 wskaźnik S1 wyniósł 0,1%, a S2 1,5%, co oznacza, iż oceniono, że w Polsce ryzyka dla stabilności fiskalnej w średnim okresie są na poziomie średnim, natomiast w długim – na poziomie niskim. Co istotne jednak, ocena nie uwzględnia wpływu reformy systemu emerytalnego dokonanej w roku 2104, ponieważ wykorzystane do liczenia wskaźników prognozy demograficzne zostały sporządzone w roku 2012.



### 2.3. Badania empiryczne stabilności fiskalnej

Empiryczne badania stabilności fiskalnej wykorzystują ekonometryczne metody analizy szeregów czasowych. Poniżej pokrótce przedstawiono wybrane metody.

Hamilton i Flavin pokazali, iż międzyokresowe ograniczenie budżetowe rządu jest spełnione, czyli polityka fiskalna może zostać uznana za stabilną, gdy dług publiczny jest zmienną stacjonarną. W badaniu zajmowali się polityką fiskalną Stanów Zjednoczonych i pokazali, że w latach powojennych była ona stabilna<sup>5</sup>. Trehan i Walsh zaproponowali natomiast test stabilności fiskalnej polegający na badaniu stacjonarności salda budżetowego. Pokazali również, że istnienie stabilności fiskalnej jest udowodnione także, gdy saldo pierwotne i dług publiczny są zmiennymi skointegrowanymi<sup>6</sup>. Bohn natomiast pokazał, że stacjonarność długu lub salda budżetowego jest warunkiem dostatecznym, ale nie koniecznym stabilności fiskalnej. Udowodnił, że stabilność fiskalna występuje, gdy dług publiczny jest zmienną zintegrowaną dowolnego skończonego stopnia<sup>7</sup>. Taka interpretacja rodzi jednak pewne problemy natury praktycznej, ponieważ dla szeregów czasowych o ograniczonej długości testowanie stacjonarności kolejnych różnic prawie zawsze doprowadzi do otrzymania potwierdzenia stacjonarności, co może wynikać nie tylko z faktycznej stacjonarności, lecz także z pojawienia się błędów wnioskowania statystycznego. Mackiewicz proponuje, aby wobec tego ograniczyć testowanie stacjonarności jedynie do tych stopni, dla których istnieje uzasadnienie w teorii ekonomii. Zasadne jest zatem jedynie testowanie stacjonarności i zintegrowania pierwszego stopnia szeregów długu<sup>8</sup>.

Stabilność fiskalna Polski jest badana od niedawna, co jest związane z krótką historią ustroju kapitalistycznego w Polsce oraz z dostępnością krótkich szeregów czasowych zmiennych ekonomicznych. Włodarczyk przeprowadził analizę stabilności fiskalnej krajów Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009, na której podstawie pokazał, iż Polska, aby móc zostać uznana za kraj prowadzący stabilną politykę fiskalną, powinna przeprowadzić kompleksowe reformy<sup>9</sup>. Mackiewicz

---

<sup>5</sup> J. Hamilton, M. Flavin, *On the Limitations of Government Borrowing: a Framework for Empirical Testing*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 1986, No. 1632.

<sup>6</sup> B. Trehan, C. Walsh, *Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U. S. Federal Budget and Current Account Deficits*, "Journal of Money, Credit and Banking" 1991, Vol. 23, No. 2, s. 206–223.

<sup>7</sup> H. Bohn, *Are Stationarity and Cointegration Restrictions Really Necessary for the Intertemporal Budget Constraint?*, University of California at Santa Barbara and CESifo.

<sup>8</sup> M. Mackiewicz, *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt” 41 (2), 2010, s. 87–110, 2006.

<sup>9</sup> P. Włodarczyk, op.cit.

i Krajewski przeprowadzili badanie stabilności fiskalnej w latach 1992–2005, na którego podstawie pokazali, że polskie instytucje fiskalne w tym okresie nie mogą zostać uznane za stabilne. Ponadto autorzy uznali, iż instytucje te nie były w stanie zareagować w sposób stabilizujący dług publiczny na dwa duże szoki: strukturalne reformy sektora publicznego z roku 1999 oraz wstąpienie do Unii Europejskiej w roku 2004<sup>10</sup>.

### 3. Ocena stabilności fiskalnej w Polsce

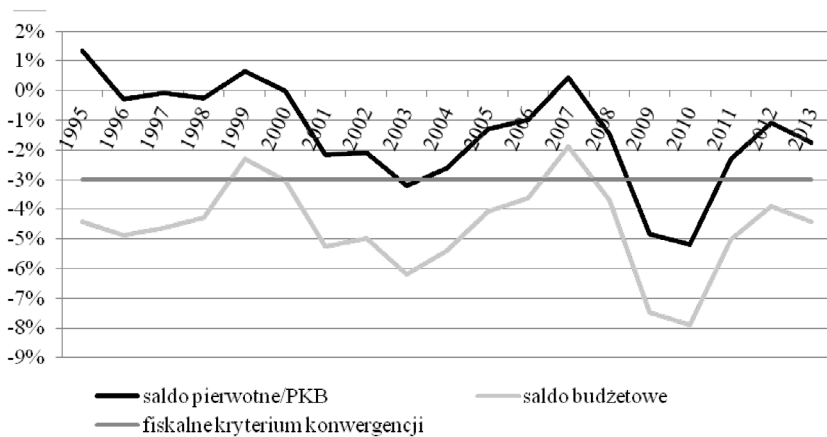
Pierwszym etapem badania stabilności fiskalnej w Polsce jest obserwacja poziomów długu i salda budżetowego. Badanie empiryczne zostało przeprowadzone na podstawie danych z okresu 1995–2013, pochodzących z bazy danych Ameco. Lata te zostały wybrane ze względu na dostępność danych.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polskę zaczęły obowiązywać zapisy Paktu Stabilności i Wzrostu, ograniczające poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 60% i poziom deficytu do 3% PKB. Progi dla długu i deficytu stanowią również kryterium fiskalne, będące jednym z czterech kryteriów konwergencji, które muszą być spełnione przez kraj Unii Europejskiej, aby móc aspirować do uczestnictwa w Unii Gospodarczo-Walutowej. Przez większość analizowanego okresu deficyt Polski był wyższy niż wielkość progowa równa 3% PKB, co oznacza, że kryterium to nie było spełnione. Drugi próg natomiast, dotyczący długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie został przekroczony w analizowanym okresie. Niepokojący jest jednak fakt, iż dług coraz bardziej zbliżał się do poziomu 60% PKB. Od roku 2000 jedynymi latami, w których relacja długu do PKB spadała, były lata 2004, 2007 i 2012. W roku 2014 również dług w relacji do PKB zmniejszył się w porównaniu z rokiem poprzednim, jednak miało to miejsce na skutek reformy systemu emerytalnego.

---

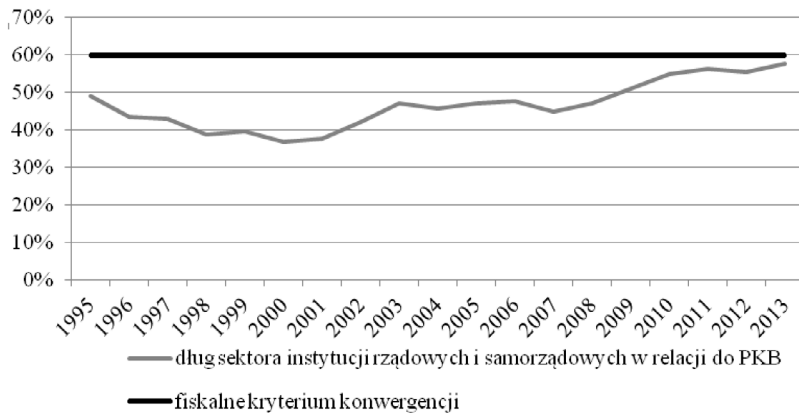
<sup>10</sup> M. Mackiewicz, P. Krajewski, *On the Mechanisms of Achieving Fiscal (Un)Sustainability – The Case of Poland*, MPRA Paper No. 16035, (Munich Personal RePEc Archive), 2007.

Wykres 1. Saldo budżetowe i pierwotne w relacji do PKB



Źródło: obliczenia własne na podstawie Ameco.

Wykres 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



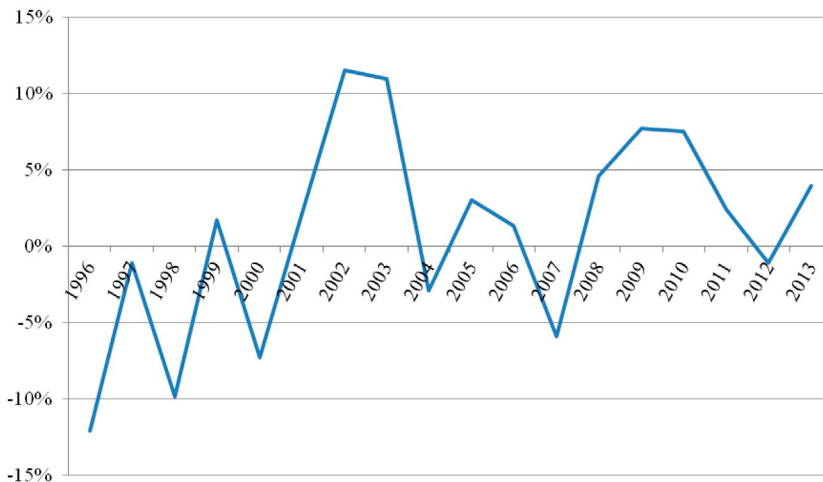
Źródło: obliczenia własne na podstawie Ameco.

Następnym etapem badania stabilności fiskalnej jest analiza ekonometryczna przeprowadzona na podstawie wybranych metod. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie danych wykorzystywanych dotychczas. Wykorzystanie metod ekonometrycznych do badania krótkich szeregów czasowych rodzi problemy, przed którymi staje większość ekonomistów zajmujących się młodymi gospodarkami. Badanie stabilności fiskalnej przeprowadzono na podstawie metody Trehana i Walsha oraz

Hamiltona i Flavin. Testowano stacjonarność szeregów długu oraz salda budżetowego i salda pierwotnego, stacjonarność ich różnic oraz istnienie relacji kointegrującej między deficytem i długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wykorzystano wielkości w cenach z roku 2005 oraz wielkości w relacji do PKB. Użyto testu ADF oraz testu KPSS, gdzie w teście ADF hipoteza zerowa zakłada brak stacjonarności badanego szeregu, natomiast w przypadku testu KPSS – hipoteza zerowa zakłada jego stacjonarność. W dalszym badaniu zrezygnowano jednak z testu KPSS, ponieważ wskazał on na brak stacjonarności drugich różnic długu. Ponieważ zakłada się, że w ekonomii nie występują zmienne zintegrowane stopnia wyższego niż drugi, uznano zatem, iż test KPSS ma za małą moc i dalej korzystano jedynie z testu ADF.

Na podstawie otrzymanych wyników stwierdzono, iż dług jest zmienną zintegrowaną stopnia drugiego, natomiast saldo budżetowe jest zmienną zintegrowaną stopnia pierwszego. Otrzymane wyniki poddano weryfikacji, co było związane z faktem, że test ADF również ma małą moc. Logarytmiczne stopy wzrostu długu przedstawiono na wykresie 3. Na podstawie analizy wykresu stwierdzono, iż do roku 2000 stopy wzrostu oscylowały wokół niższej średniej, niż od roku 2000, co może wskazywać na załamanie strukturalne mające miejsce w tym okresie. Wobec tego, stacjonarność przetestowano ponownie, z wykorzystaniem testu Phillipsa-Perrona, który pozwala na testowanie stacjonarności zmiennej również w przypadku, gdy w badanym okresie miało miejsce załamanie strukturalne. Test Phillipsa-Perrona wskazał, iż zmienna długu jest zmienną zintegrowaną stopnia pierwszego. Zatem, zgodnie z metodą Hamiltona i Flavin, brak stacjonarności długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wskazuje na brak stabilności fiskalnej w badanym okresie. Jednak Bohn udowodnił, że warunek ten jest zbyt restrykcyjny i do stabilności fiskalnej wystarczy, żeby dług był zmienną zintegrowaną dowolnego stopnia. W związku z powyższym stacjonarność pierwszych różnic długu jest warunkiem wskazującym na istnienie stabilności fiskalnej w Polsce w badanym okresie.

Następnie testowano stacjonarność salda budżetowego. Wykorzystano testy ADF i Phillipsa-Perrona. Test PP wskazał na niestacjonarność badanej zmiennej, test ADF w przypadku ze stałą wskazał na stacjonarność zmiennej, natomiast w przypadku bez stałej – na jej niestacjonarność. Wobec powyższego w następnym kroku badano stacjonarność pierwszych różnic zmiennej, która została potwierdzona w obydwu testach. Zgodnie z metodą Trehana i Walsha warunkiem na stabilność fiskalną jest stacjonarność salda budżetowego z uwzględnieniem kosztów obsługi długu. Przeprowadzone testy dały częściowo niejednoznaczne wyniki, jednak częściej wskazywały na niestacjonarność zmiennej niż na jej stacjonarność.

**Wykres 3. Logarytmiczne stopy wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych**

Źródło: obliczenia własne na podstawie Ameco.

Kolejną metodą pokazaną przez Tehana i Walsh'a jest badanie istnienia relacji kointegrującej szeregów długu i pierwotnego salda budżetowego. W tym celu rozpoczęto od badania stacjonarności szeregów zmiennych, ponieważ badanie kointegracji można przeprowadzić jedynie, jeśli zmienne są zintegrowane w tym samym stopniu. Testy ADF oraz PP wskazały na stacjonarność pierwszych różnic badanych zmiennych, co oznacza, że możliwe jest przeprowadzenie badania istnienia relacji kointegrującej między zmiennymi. Analizę wykonano z wykorzystaniem metody Johansena. Otrzymane wyniki potwierdzają istnienie relacji kointegrującej między zmiennymi, co wskazuje na istnienie stabilności fiskalnej.

Wyniki otrzymane na podstawie badania z wykorzystaniem metod ekonometrycznych są niejednoznaczne: część metod potwierdziła stabilność fiskalną, część ją odrzuciła. Wobec powyższego, mimo częściowego potwierdzenia stabilności fiskalnej w Polsce, rozsądnym wydaje się uznanie, iż istnieje ryzyko napięć fiskalnych w średnim i długim okresie. Wnioski takie potwierdzają również wartości wskaźników liczonych przez Komisję Europejską, stały wzrost długu i fakt, że Polska jest objęta Procedurą Nadmiernego Deficytu.

## Podsumowanie

W opracowaniu przeprowadzono analizę stabilności fiskalnej Polski na podstawie danych z lat 1995–2013. Otrzymane wyniki nie były jednoznaczne.

Stabilność fiskalna jest koncepcją dotyczącą długiego okresu, wobec czego w Polsce, dla której są dostępne jedynie krótkie szeregi czasowe, badanie stabilności fiskalnej w oparciu o metody wypracowane i stosowane w państwach o długiej tradycji instytucji jest obciążone dużą niepewnością. Zakłada się, że instytucje w danym państwie w rozumieniu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej cechują się relatywną niezmiennością, czyli że nie zmieniają się znacząco z roku na rok. Założenie to w stosunku do instytucji polskich jest prawdziwe jedynie w relatywnie krótkim okresie. Pod koniec lat osiemdziesiątych rozpoczął się proces transformacji systemowej w Polsce, w której efekcie otoczenie instytucjonalne uległo gruntownym przemianom. Następną znaczącą zmianą miała w miejsce w roku 2004, kiedy Polska wstąpiła do UE i zaczęły ją obowiązywać unijne ramy fiskalne. Ewolucja ram fiskalnych jest procesem ciągłym, obecnie bodźcem do zmian jest konsolidacja fiskalna, która stała się nieodzowna w efekcie przedłużającego się spowolnienia w krajach UE oraz ze względu na stale rosnący poziom długu publicznego.

Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej jest zmianą, która korzystnie wpłynie na stabilność finansów publicznych w Polsce. Do pogorszenia natomiast przyczynią się przemiany demograficzne, związane z wydłużaniem się oczekiwanej długości życia i niskiej dzietnością, oraz reforma systemu emerytalnego przeprowadzona w roku 2014.

---

### Stabilność fiskalna w Polsce

---

#### Streszczenie

Referat ma na celu analizę polskiej polityki fiskalnej ze szczególnym uwzględnieniem stabilności polityki fiskalnej. Jako tło do dalszej analizy scharakteryzowano pokrótce polskie otoczenie instytucjonalne. Następnie przedstawiono ewolucję koncepcji stabilności fiskalnej w czasie oraz scharakteryzowano wybrane wskaźniki i metody identyfikowane w literaturze oraz wykorzystywane do badania stabilności fiskalnej przez Komisję Europejską. Na podstawie wybranych wskaźników i metod dokonano oceny

stabilności fiskalnej w Polsce w krótkim, średnim i długim okresie. Zidentyfikowano również zagrożenia, które pojawią się w przyszłości, w tym związane z przemianami demograficznymi. Otrzymane wyniki wykazały ryzyko wystąpienia napięć fiskalnych w średnim i długim okresie.

**Słowa kluczowe:** stabilność finansów publicznych, dług publiczny, instytucje fiskalne, wskaźniki równowagi fiskalnej

---

---

## Fiscal sustainability in Poland

---

### Abstract

The goal of the paper is to analyze Polish fiscal policy with the focus on fiscal sustainability. A brief overview of Polish institutional environment is presented as a background for further analysis. Then, the paper presents the evolution of the concept of fiscal sustainability over time and characterizes selected indicators and methods identified in the literature and used to examine fiscal sustainability by the European Commission. Subsequently, the analysis of fiscal sustainability in Poland is conducted on the basis of selected indicators and methods. The paper also includes the identification of threats probable to occur in the future, including those relating to demographic change. The obtained results showed the risk of fiscal stress in the medium and long term.

**Keywords:** fiscal sustainability, public debt, fiscal institutions, fiscal sustainability indicators

---

## Bibliografia

- Bohn H., *The Behavior of US Public Debt and Deficits*, „Quarterly Journal of Economics” 1998, vol. 113.
- Bohn H., *The Sustainability of Fiscal Policy in the United States*, CESifo Working Paper 2005, No. 1446.
- Bohn H., *Are Stationarity and Cointegration Restrictions Really Necessary for the Intertemporal Budget Constraint?*, University of California at Santa Barbara and CESifo, 2006.
- Fatas A., *The Economics of Achieving Fiscal Sustainability*, Board of Governors, Federal Reserve, 2010.

- Hamilton J., Flavin M., *On the Limitations of Government Borrowing a Framework for Empirical Testing*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 1986, No. 1632.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Krejdl A., *Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Republic Finance Sustainability*, Working Paper Series 3, Czech National Bank, 2006.
- Mackiewicz M., Krajewski P., *On the Mechanisms of Achieving Fiscal (Un)Sustainability – The Case of Poland*, MPRA Paper No. 16035, (Munich Personal RePEc Archive), 2007.
- Mackiewicz M., *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt” 2010, 41(2).
- Morris R., Ongena H., Schuknecht L., *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact*, European Central Bank, Occasional Paper Series No. 47, 2006.
- Sustainability of Public Debt*, red. R. Neck, J. Sturm, CESifo Seminar Series, The MIT Press, 2008.
- Ratajczak M., *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
- Economic and Financial Affairs, EU economic governance, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm), data dostępu 22.03.2014.
- Szczerbak M., *Optymalizacja struktury długu publicznego*, rozprawa doktorska, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Trehan B., Walsh C., *Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1991, Vol. 23, No. 2.
- Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 listopada o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw.
- Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia” 2011, nr 256.



*Magdalena Nawrot*

*Marta Ostrowska*

*Karolina Wójcicka*

Warsaw School of Economics

# **Public debt and deficit in European Union member states in relation to Stability and Growth Pact and Excessive Deficit Procedure effectiveness**

## **Introduction**

The recent economic crisis has revealed the weaknesses of various euro area member states' economies, as well as the ineffectiveness of the European Union and, especially, the European Monetary Union's economic governance system, particularly the Stability and Growth Pact (SGP). The ineffectiveness of the fiscal governance has been one of the reasons which caused the severe economic breakdown in many of the European Union's member states. This article aims to provide insight into the Stability and Growth Pact functioning and into the recent reforms concerning the economic governance in the EU as well as show current situation of the member states regarding the debt and deficit levels.

## **1. The SGP ineffectiveness as one of the reasons of economic breakdown in the EU**

The main reasons of economic and fiscal breakdown in euro area can be divided into three groups. Firstly, some of the euro zone's problems have their roots in the characteristics of the monetary union, as the most advanced stage of international integration, which requires ceding some of the national powers to the supranational

organizations, especially in case of the monetary policy. This leads to the one-size-fits-all dilemma – the difficulty of leading the monetary policy in a way that could match the needs of all euro zone member states, which is, considering the lack of convergence between these countries, nearly impossible, particularly in times of economic breakdown. Due to highly diverse economic performance of the member states, the European Central Bank's (ECB) decisions concerning the interest rates led to the creation of negative real interest rates in some countries, i.e. Portugal<sup>1</sup>.

Secondly, the successful first years of euro zone functioning led to excessive confidence. The economically weaker member states' bonds were overpriced on the financial market, due to the excessive reliance on the euro zone's strength and homogeneity. This problem was manifested in a very similar price of the Portuguese and German bonds before the crisis. The financial markets' approach was revised after an outbreak of financial crisis in Europe, causing the Southern European countries bonds yield to soar, and thus their price to fall. This overconfidence was also visible, and detrimental, in some member states economic policy, allowing excessive debt, loose fiscal policy and lack of structural reforms.

Thirdly, the economic crisis drew attention to the ineffectiveness of the economic vigilance system. The Stability and Growth Pact (SGP) was created in order to maintain a similar path of development for all member states economies and impede the creation of excessive debts and deficits. Nevertheless, none of the countries exceeding deficit level set in The Maastricht Treaty has ever been punished with the sanctions established in SGP. The Maastricht criteria also remained unfulfilled by some member states even at the moment of entering euro area.

Finally, the decreasing competitiveness of some member states also led to their poor performance in the time of crisis. The short-sighted fiscal policy and structural problems, especially excessively tight institutional regulation and structural rigidity on the labor market, caused serious economic problems in Greece and other Southern European countries. The divergences between member states are reflected in their current account balances. Some countries, such as Germany, built significant surpluses on their current accounts, while other (i.e. Greece) noted continuous deficits.

It seems that the main problem of the euro area is the lack of economic convergence and business cycle synchronization. Different economic performance and competitiveness levels of member states deepen the one-size-fits-all problem and make effective economic governance very challenging. They also causes various political discussions concerning the solidarity between the euro zone members. The before-crisis economic vigilance system was highly underpowered and both

---

<sup>1</sup> L. Baele *Real Interest Rates in an Integrating Europe*, Tilburg University, 2006.

lack of effective punishment methods and the political “silent allowance” made it unenforceable.

The Stability and Growth Pact in its’ old shape proved to be insufficient; therefore the European Commission proposed a reform package, commonly known as the “Six-Pack”. New procedures, in particular the Excessive Imbalances Procedure, are aimed to focus on competitiveness instead of concentrating only on nominal indicators, which is argued to be the main weakness of the Maastricht criteria. The punishment system was redesigned. The question is, whether the redesigned economic governance system will be able to improve the competitiveness of euro zone member states and lead to higher convergence between them.

## 2. Outline of public debt and budget deficit in EU member states

Public debt is usually described as financial liability of general government<sup>2</sup>. M. Parkin defines public debt as a sum of all loans drawn by the government against households, enterprises and foreign entities<sup>3</sup>. M. Gajda describes public debt as a sum of accumulated past budget deficits and budget surpluses<sup>4</sup>. Each budget deficit increases public debt and, at the same time, each budget surplus reduces it. When defining public debt, it is also very important how budget deficit is defined and the methodology which stands behind it. There are some differences between definitions of public debt and public deficit in each country. According to the most common international standards, used by both the International Monetary Union and the European Union, budget deficit consists of deficit of the general government (the state, local budgets, social security system and non-commercial financial institutions controlled by the state).

However, the above mentioned definitions of public debt describe only the most common cause of public debt increase – budget deficits. Nonetheless, there are also other causes which influence the size of public debt in given country. S. Owsiak mentions, among other things, compensation liabilities and paid possession expropriation as causes of public debt increase<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1997, p. 217.

<sup>3</sup> M. Parkin, *Economics*, 1990, p. 892–893.

<sup>4</sup> M. Gajda, *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*, „Bank i kredyt” November-December 2003, p. 80.

<sup>5</sup> S. Owsiak, *Finanse...*, op.cit., p. 217.

When considering budget deficits, there are many causes responsible for negative budget balance. First of all, budget deficit may be forecasted in the country's budget act or may arise due to many errors in execution of the budget strategy. Another reason may be taxes (main income of each state), which are set at the level too low to cover the country's expenses<sup>6</sup>. Also the country's expenses may prove to be excess to what has been estimated in the budget act, however they may be both economically and socially justified. That is why these expenses have to be covered and the state may not seek savings in these areas.

However, one has to have in mind, that execution of beforehand planned budget act may prove to be impossible due to various unforeseen conditions, such as worldwide economic crises, natural cataclysms or other catastrophes. Occurrence of these situations is connected with numerous obligatory expenses and countries have to undertake all measures possible to prevent them.

The impact of fiscal policy – and hence of the public debt – on the economic growth and other economic variables has always been a subject of a lively debate. Economists still do not have one, coherent view on economic and social consequences of public debt, however, there is a common belief that this is a negative phenomenon, especially when budget deficits have a long-term occurrence<sup>7</sup>. Such situation causes deterioration of macroeconomic conditions, higher investment risk and uncertainty, higher inflationary expectations and the crowding out effect (higher public expenses cause reduction of private expenses)<sup>8</sup>, increase of interest rates and reduction of credit action. What is more, public debt tends to increase the disposable income of the current generation while – *ceteris paribus* – it reduces that of future generations<sup>9</sup>.

The problem of public debt is one of the most severe ones in all economies in the world, and in the EU countries as well. The continuous divergence in competitiveness levels between the EU member states, reflected in the current account balances and their high debt levels, are one of the most important problems of the euro area. All EU member states have been and still are fighting against public debt. In 2007 all euro area member states managed to achieve the lowest level of public debt since the creation of the EU, reaching 67% of GDP<sup>10</sup>. However, the financial crisis, which erupted in 2007 and intensified in 2008, and the ensuing economic recession had

---

<sup>6</sup> J. Ciak, *Deficyt budżetowy – zagrożenie dla finansów publicznych*, „Bank i kredyt”, no 5/2002, p. 23.

<sup>7</sup> M. Gajda, *Kontrowersje...*, op.cit. p. 80.

<sup>8</sup> J. Ciak, *Deficyt...*, op.cit. p. 23.

<sup>9</sup> M. Nautet, L. Van Meensel, *Economic impact of the public debt*, “Economic Review”, 2011, issue II, p. 10.

<sup>10</sup> I. Zawislińska, *Problem długu publicznego w państwach Unii Gospodarczej i Walutowej*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace. No 4(12)/2012, p. 16–23.

a very adverse impact on public finances in most of the advanced economies. In particular, many countries saw a sharp rise in their debt ratio. Table 1 presents public debt to GDP ratio in all 27 EU member states during the 2007–2013 period.

**Table 1. Public debt as percentage of GDP in 27 EU member states in period 2007–2013**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU 27	58.9	62.2	74.5	80.2	82.7	85.5	87.4
Austria	60.2	63.8	69.2	72.5	73.1	74.4	74.5
Belgium	84.0	89.2	96.6	96.6	99.2	101.1	101.5
Bulgaria	17.2	13.7	14.6	16.2	16.3	18.4	18.9
Cyprus	58.8	48.9	58.5	61.3	71.5	86.6	111.7
Czech Republic	17.2	13.7	14.6	16.2	16.3	18.4	18.9
Denmark	27.1	33.4	40.7	42.8	46.4	45.4	44.5
Estonia	3.7	4.5	7.1	6.7	6.1	9.8	10.0
Finland	35.2	33.9	43.5	48.8	49.3	53.6	57.0
France	64.2	68.2	79.2	82.7	86.2	90.6	93.5
Germany	65.2	66.8	74.6	82.5	80.0	81.0	78.4
Greece	107.4	112.9	129.7	148.3	170.3	157.2	175.1
Hungary	67.0	73.0	79.8	82.2	82.1	79.8	79.2
Ireland	24.9	44.2	64.4	91.2	104.1	117.4	123.7
Italy	103.3	106.1	116.4	119.3	120.7	127.0	132.6
Latvia	9.0	19.8	36.9	44.5	42.0	40.8	38.1
Lithuania	16.8	15.5	29.3	37.8	38.3	40.5	39.4
Luxembourg	6.7	14.4	15.5	19.5	18.7	21.7	23.1
Malta	60.7	60.9	66.5	66.0	68.8	70.8	73.0
Netherlands	45.3	58.5	60.8	63.4	65.7	71.3	73.5
Poland	45.0	47.1	50.9	54.9	56.2	55.6	57.0
Portugal	68.4	71.7	83.7	94.0	108.2	124.1	129.0
Romania	12.8	13.4	23.6	30.5	34.7	38.0	38.4
Slovakia	29.6	27.9	35.6	41.0	43.6	52.7	55.4
Slovenia	23.1	22.0	35.2	38.7	47.1	54.4	71.7
Spain	36.3	40.2	54.0	61.7	70.5	86.0	93.9
Sweden	40.2	38.8	42.6	39.4	38.6	38.3	40.6
United Kingdom	43.7	51.9	67.1	78.4	84.3	89.1	90.6

Source: Eurostat, General government gross debt – annual data (8.05.2014).

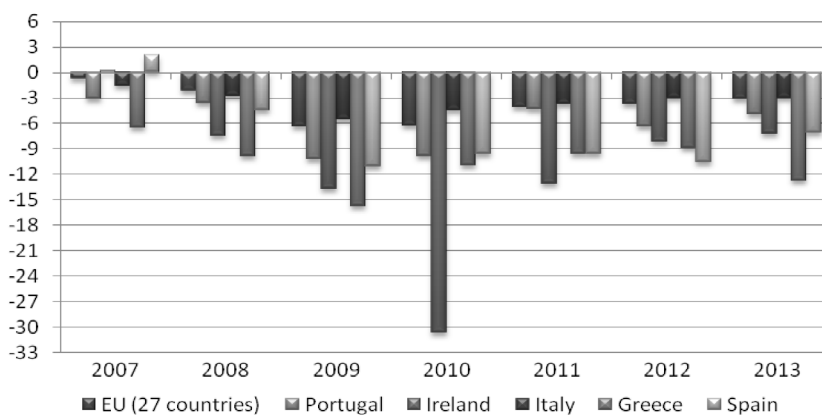
As it can be seen in the Table 1, the debt level of many EU member states has soared during the crisis. In the whole EU the debt to GDP ratio has risen from average 74.3% in 2009 to 87.4% in 2013. Nevertheless, there are wide variations between the EU member states. In Greece, which already had the highest debt ratio in the euro

area before the crisis<sup>11</sup>, the ratio increased by almost 70 pp in 2013. Greece and Italy are member states with the highest debt to GDP ratio, which during the considered period has exceeded 100% for the whole time, reaching 175,1% and 132,6% respectively in 2013. Ireland has noted the biggest increase of the analyzed ratio in the considered period, namely 98.8 pp. In other EU member states, though the rise in the public debt was weaker, it was still substantial with increases ranging usually between 10 and 30 percentage points. In 16 EU member states in 2013 the public debt exceeded the maximum reference value of 60% of GDP stipulated by the Maastricht Treaty.

Figure 1 illustrates the level of budget deficits in selected problematic member states of the euro area and average in 27 EU countries in 2007–2013, showing that the excess of the criterion of 3% of GDP was very frequent among EU member states. Especially PIIGS countries (Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain) frequently had problems with keeping the deficit meeting the criteria set by The Maastricht Treaty and the SGP in the analyzed period. In 2010 Ireland had budget deficit of –30.5% of GDP, which is over ten times higher than the permitted level.

What is of great importance, the numerous crossing of the permitted deficit level is not only a problem of the Southern European countries, but also includes economically strong countries, e.g. the United Kingdom and Germany. During the period 2008–2013, UK had budget deficit above –3.0%, with the highest ratio of –11.4% in 2009. Germany during the analyzed period had a deficit larger than the fixed 3% of GDP twice, with the highest ratio of –4,2% in 2010<sup>12</sup>.

**Figure 1. Budget deficit in problematic euro area countries in 2007–2013, as a percent of GDP**



Source: Eurostat, General government deficit (–) and surplus (+) – annual data (11.05.2014).

<sup>11</sup> M. Nautet, L. Van Meensel, *Economic...*, op.cit., p. 7.

<sup>12</sup> Eurostat (11.05.2014).

### 3. Excessive Deficit Procedure as a corrective mechanism of Stability and Growth Pact

The first years of functioning of the European Monetary Union were quite successful. The member states achieved macroeconomic stability, due to the nominal anchor provided by the European Central Bank and the Maastricht Criteria<sup>13</sup>. The inflation rates were fluctuating around the level set as a target by the ECB (2%), the international trade (especially intra euro area trade exchange) soared, the long-term interest rates dropped and the situation on the labor market improved. This improvement in economic performance of majority of member states has led to too much optimism which resulted in loose fiscal policy. The economic governance mainly consisted of Stability and Growth Pact regulations. The SGP was developed in order to maintain the deficit and debt levels in member states in the Maastricht Criteria limits. The Excessive Deficit Procedure (EDP) was supposed to constitute the enforcement of SGP regulations. Nevertheless, the sanctions of EDP were never applied.

The Stability and Growth Pact was approved in 1997 (precisely 17.06.1997) by the resolution and two regulations of European Council. It is divided into two main arms – the corrective and the preventive one.

The corrective arm of Stability and Growth Pact has been made operational by the Excessive Deficit Procedure (EDP). This procedure is aimed at correcting excessive deficits, when one or both of the fiscal rules (the first one that the deficit may not exceed 3% of GDP and the second one that public debt may not exceed 60% of GDP) defined in the Treaty on the Functioning of the EU are not fulfilled by a member country. These limits are defined in Art. 126 of the Treaty and in Protocol 12 accompanying the Treaty in order to ensure sound public finances, vital for the proper functioning of the European Union.

Problems with compliance of the SGP rules started quickly. In 2003, France and Germany blocked strict implementation of the SGP regulations, in order to avoid further compliance of the EDP. The reform of the SGP, agreed in 2005, loosened the restrictions. The limit of 3% was relaxed, and the deadline for corrections was extended. The implementation of the SGP regulations was slow and inefficient. Member states did not have to take serious steps in order to adjust their SGP compliance, which can be clearly seen e.g. in the case of Greece. The EDP concerning this member state

---

<sup>13</sup> K. Regling, S. Deroose, R. Felke, P. Kutos, *The Euro After Its First Decade: Weathering the Financial Storm and Enlarging the Euro Area*, Asian Development Bank Institute, ADBI Working Papers no. 205, March 2010, s. 3.

was abrogated in 2007 despite concerns of the ECB, which, at that point, already suspected that Greek statistical data might not be reliable<sup>14</sup>.

The economic data regarding average euro area deficit were optimistic (around 1% of GDP, 2004–2007<sup>15</sup>), but this improvement was modest in cyclically adjusted terms. Consolidation was undertaken by only few member states, despite the favorable economic situation. The lack of solid economic background in terms of fiscal policy, the financial markets' excessive reliance on the poorer member states bonds, which led to the interest-free-ride<sup>16</sup>, excessive debt levels and, observed in various member states, deterioration of competitiveness, resulted in the member states being not properly prepared in the times of crisis.

In a period of recession (mainly in 2009) the majority of European countries exceeded the allowed deficits and was under the EDP. Until now only 2 member states have not been taken under the EDP regulations yet, namely Estonia and Sweden<sup>17</sup>. Since its establishment the EDP has been implied ca. 40 times<sup>18</sup>. Nevertheless, none of the member states that crossed the public debt or deficit limits established in the Treaty and SGP, has ever been punished. This soft approach can be considered as one of the main problems of the SGP as well as one of the reasons of the financial crisis in the Eurozone.

## 4. Recent changes in the EU economic governance

After the outbreak of the crisis in the EU, it was clear that the economic governance was not sufficient. Therefore, in 2011 the European Commission has presented six reform proposals, called the "Six Pack". This reform pack includes changing both arms of Stability and Growth Pact, requirements for budgetary frameworks of the Member States, and introducing the new Macroeconomic Imbalances Procedure as well as the European Semester.

Since the reforms in 2011, reverse qualified majority voting is used for the imposition of most sanctions. The procedure (EDP) is cancelled when the excessive deficit

---

<sup>14</sup> L. Schuknecht, P. Moutot, P. Rother, J. Stark, *The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform*. European Central Bank Occasional Paper Series, No 129, September 2011.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>16</sup> The problem consisted in the lack of distinction between the price of bonds of European economies, which was manifested in the very similar price of the Portugal and German bonds before the crisis. See: J. Braga de Macedo, H. Reisen, *Float in order to fix? Lessons from emerging markets for EU accession countries*, OECD Development Center, Working Papers No. 218, 2003.

<sup>17</sup> Data of European Commission.

<sup>18</sup> Own calculation based on information of European Commission.



is corrected in a sustainable manner and non-interest bearing deposits is returned to the member state.

The six pack reforms are supposed to tighten the economic governance among the member states. This includes financial sanctions for the euro area member states that fail to meet the requirements or deadlines of both EDP and the new Excessive Imbalances Procedure (EIP). EIP was created in order to fill the gap in economic governance system, taking into consideration not only the nominal variables, but also indices that reflect levels of competitiveness in both national and supranational terms.

The “Two Pack” regulations, which entered into force in May 2013, comprises two specific provisions on closer monitoring of the euro area member states in EDP. It includes two regulations, which aim to further strengthen economic integration and convergence of the euro area. These regulations are based on the “Six Pack” reforming Stability and Growth Pact, on fiscal surveillance framework of Europe and the European Semester for economic policy coordination. It creates a common framework for the euro area based on a graded approach. The package introduces appropriate requirements for the surveillance of different budgetary situations, so as to ensure smooth continuity of policy monitoring<sup>19</sup>. This regular reporting should help in an early detection of a member state at risk for not correcting its excessive deficit by the deadline set by the Council. If such a risk exists, the Commission may issue a recommendation to the Member State to take further or different action.

In order to tighten the fiscal policy, member states signed the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union; also referred to as the Fiscal Stability Treaty or the Fiscal Compact. The treaty entered into force on 1 January 2013.

## 5. Current shape of the SGP

Once a member state breaches the above mentioned fiscal rules, the European Commission carries out an assessment and the Council of the European Union decides if there is an excessive deficit. Then, the Commission prepares a report, taking all important aspects into account. Among them are: the developments of the economic position in the medium-term (potential growth); the presence of prevailing cyclical conditions; which policies aimed at encouraging research and innovation were implemented; what are the changes in the medium-term budgetary position, fiscal

---

<sup>19</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_pl.htm) (8.05.2014).

consolidation efforts in times of prosperity, efforts related to reforms of retirement pension schemes<sup>20</sup>. However, special consideration can be given to member states whose fiscal positions have worsened due to extraordinary circumstances on which they have no influence, for example, as in the case of natural disasters or as a result of a severe economic downturn, but under the double overarching condition that the excess over the deficit is close to the reference value and temporary<sup>21</sup>.

If the European Commission confirms the occurrence of an excessive deficit, it shall formulate and present its opinion and recommendation to the Council of the European Union. The Council is entitled to decide whether to initiate the excessive deficit procedure or not. In case of the member state's excessive deficit, the Council issues recommendations regarding actions which the country should undertake in order to reduce the deficit.

A deadline for correcting the excessive deficit must be set. The process should be completed in the year following the identification of the excess deficit, unless, as mentioned above, special circumstances occur. In the recommendation, the Council requests the member state to achieve a minimum annual improvement of at least 0.55% of GDP.

If, despite the government's actions recommended by the Council of unexpected adverse economic events, the member state's situation does not improve, the Council may decide to issue a revised recommendation and extend the deadline to correct the excessive deficit by one year. If a member state fails to comply with the decisions of the European Union regarding the deficit reduction, the Council has the right to impose sanctions. However, this measure has never been taken yet. After achieving the objective of the excessive deficit procedure, i.e. reducing deficit, the procedure is closed.

Countries, which are taken under the EDP, are given 6 months to fulfill the issued recommendations. Sanctions for euro area member state that have already been in force under the preventive arm, may be even worse. They would be obligated to deposit a non-interest amount of 0.2% of its GDP. If the deadline has passed, the Commission and the Council evaluate the member state progress in terms of submitting all the recommendations. There is a possibility that the procedure will be put on hold or stepped up if the member state has not done as much as expected. A member state which has taken effective action to deal with its excessive deficit, but its public

---

<sup>20</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/l25020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25020_en.htm). (10.05.2014).

<sup>21</sup> W. Gadomski, Europa w procedurze nadmiernego deficytu, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/europa-w-procedurze-nadmiernego-deficytu/> (10.05.2014).

finances have been affected by exceptional circumstances outside the state's control, may expect an extension of the deadline for corrections<sup>22</sup>.

The EDP could be suspended in case of member states which have failed to take effective action to correct the excessive deficit on time. They will also receive revised recommendations, which may include a new timeline for addressing the excessive deficit. For the euro area members, the stepping up of the EDP may result also in strengthening of sanctions in a form of a fine in an amount of 0.2% of GDP, while all the EU countries which benefit of the assistance from the Cohesion Fund may face a temporary postponement of this source of financing. With continued non-compliance of the member state under the EDP, the fine may be increased to include a variable component and imposed annually as long as the country fails to take effective action.

## Conclusions

The economic breakdown in the EU caused various problems for member states, namely the Southern European countries. Nevertheless, it can be also beneficial for economic governance system in the united Europe. During the period of economic prosperity, both the member states and the EU institutions underestimated the importance of strict fiscal governance, letting the debt levels soar over the Maastricht Criteria. The budgetary discipline was not applied, and the matters of competitiveness weren't sufficiently emphasized. The crisis has proven this policy wrong. It is now up to member states whether the new, tightened regulations will be complied with. The main reason of ineffectiveness of SGP in its old shape was lack of politic will to obey the EDP rules. Nowadays, it seems that member states have reconsidered their current policy, and are trying to strengthen the EU regulations. Time will tell if current reforms are enough to change the economic governance in the European Union.

---

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/corrective\\_arm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm) (10.05.2014).

---

## Public debt and deficit in European Union member states in relation to Stability and Growth Pact and Excessive Deficit Procedure effectiveness

---

### Abstract

The article introduces mechanisms of economic governance in the European Union member states, with special consideration given to the euro area countries. The main problem of the EU, which significance was demonstrated by the financial crisis, is lack of proper discipline of public finances. Over the last few years the EU undertook actions aimed at reducing the scope of public debt and keeping the fiscal discipline in line. Main tools – the Stability and Growth Pact and its corrective arm – the Excess Deficit Procedure, proved to be ineffective, because the member states had little political willingness to comply with them. Currently it seems, that the EU countries should reconsider their fiscal policies. An important measure taken to strengthen the EU regulations was introduction of new fiscal reform proposals responsible for reducing the public debt, namely the “Six-Pack” and the “Two-Pack”. However, there is no definite answer yet, whether taken measures will be enough to change the economic governance in the EU. The best test for their effectiveness will be the future condition of the economic situation of the EU.

**Keywords:** public debt, deficit, SGP, EDP, ineffectiveness, fiscal policy, public finance, European Union, Euro Area

---

---

## Dług publiczny i deficyt budżetowy w państwach członkowskich Unii Europejskiej w kontekście efektywności Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Procedury Nadmiernego Deficytu

---

### Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono mechanizmy zarządzania gospodarczego w państwach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem państw strefy euro. Głównym problemem w UE, którego wagę uwidocznili w ostatnich latach kryzys gospodarczo-finansowy, jest brak odpowiedniej dyscypliny finansów publicznych. W ramach zarządzania gospodarczego Unia Europejska podejmowała na przestrzeni ostatnich lat działania zmierzające do ograniczenia skali zadłużenia publicznego oraz utrzymywania dyscypliny fiskalnej. Główne narzędzia – Pakt Stabilności i Wzrostu oraz jego część korekcyjna – czyli procedura nadmiernego deficytu, okazały się mało efektywne, a głównym powodem tego stanu rzeczy był brak woli politycznej ze strony państw członkowskich. Obecnie wydaje się, że państwa członkowskie powinny ponownie rozważyć swoją obecną politykę. Istotnym

tego przejawem jest dążenie do wzmacniania regulacji unijnych, w tym zwłaszcza nowe ramy fiskalne (sześciopak, dwupak). Jednak, odpowiedź na pytanie czy to wystarczy by zmienić sposób zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, nie jest łatwa, a najlepszym testem dla jego skuteczności będzie zarówno obecna jak i przyszła sytuacja gospodarcza w ramach ugrupowania.

**Słowa kluczowe:** dług publiczny, deficyt budżetowy, PSiW (Pakt Stabilności i Wzrostu), PND (Procedura Nadmiernego Deficytu), polityka fiskalna, finanse publiczne, Unia Europejska, strefa euro

---

## Bibliography

- Braga de Macedo J., Reisen H., *Float in order to fix? Lessons from emerging markets for EU accession countries*, OECD Development Center, Working Papers No. 218, 2003.
- Ciak J., *Deficyt budżetowy – zagrożenie dla finansów publicznych*, „Bank i kredyt” no 5/2002, Warszawa.
- Gadomski W., *Europa w procedurze nadmiernego deficytu*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/europa-w-procedurze-nadmiernego-deficytu/>.
- Gajda M., *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*, „Bank i kredyt”, Grudzień 2003, Warszawa.
- Nautet M., Van Meensel L., *Economic impact of the public debt*, “Economic Review”, issue II. 2011.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Parkin M., *Economics*, 1990.
- K. Regling, S. Deroose, R. Felke, P. Kutos, *The Euro After Its First Decade: Weathering the Financial Storm and Enlarging the Euro Area*, Asian Development Bank Institute, ADBI Working Papers no. 205, March 2010.
- Schuknecht L., Moutot P., Rother P., Stark J., *The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform*. European Central Bank Occasional Paper Series, No 129, September 2011.
- Zawislińska I., *Problem długu publicznego w państwach Unii Gospodarczej i Walutowej*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace. No 4(12)/2012.
- <http://ec.europa.eu>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- <http://europa.eu>

Marcin Czaplicki

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Kontrowersje wokół maksymalnej harmonizacji regulacji ostrożnościowych banków w Unii Europejskiej

## Wprowadzenie

Kryzys finansowy, który wybuchł w USA w 2007 roku, uzmysłowił zarówno środowisku akademickiemu, jak i politykom oraz praktykom, że dotychczasowe regulacje ostrożnościowe sektora bankowego nie były efektywne i nie spełniły pokładanych w nich nadziei. W jego wyniku ujawniła się asymetria pomiędzy globalizacją finansową, integracją finansową Unii Europejskiej (UE) i nadzorem krajowym. Zawiodły również regulacje ostrożnościowe, a przyczyn tego należy się doszukiwać w ich procykliczności, zbyt dużym zaufaniu pokładanym w dyscyplinie rynkowej, łatwości, z jaką stały się one przedmiotem szeroko rozumianego arbitrażu regulacyjnego (geograficznego i instytucjonalnego). Ponadto ich wadą okazało się położenie nacisku na jakości aktywów przy braku kontroli struktury pasywów, czemu towarzyszyło pominięcie problemu zaniku płynności: rynkowej i finansowania (ang. *market and funding liquidity*). W rezultacie kryzys stał się motorem napędowym reform w dziedzinie regulacji, nadzoru i zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym.

W listopadzie 2008 roku Komisja Europejska powołała do życia grupę wysokiego szczebla pod przewodnictwem J. de Larosièra, której zleciła opracowanie zaleceń w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań w zakresie nadzoru finansowego. Raport grupy<sup>1</sup>, który ukazał się 25 lutego 2009 roku, zawiera 31 zaleceń. Postulowano w nim m.in. usunięcie luk regulacyjnych poprzez wprowadzenie w UE spójnego zbioru przepisów, co miałyby się przyczynić do unikania prawodawstwa dopuszczającego różnice w transpozycji i stosowaniu prawa unijnego. Zastrzeżono jednak, że państwa

---

<sup>1</sup> The High-level Group on Financial Supervision in the EU, *Report*, Bruksela, 25 lutego 2009.

członkowskie powinny mieć możliwość przyjmowania bardziej rygorystycznych środków regulacyjnych, o ile będą one pozostawać w zgodzie z zasadami rynku wewnętrznego i uzgodnionymi minimalnymi standardami.

W efekcie zaleceń sformułowanych w raporcie przyjęto dyrektywę 2010/76/UE<sup>2</sup> (*Capital Requirements Directive III*) wprowadzającą nowy system wynagrodzeń w sektorze finansowym oraz nowy pakiet regulacji znany jako *CRD IV*<sup>3</sup> i *CRR*<sup>4</sup> (*Capital Requirements Regulation*), który wprowadził do prawa unijnego zmiany do Nowej Umowy Kapitałowej w postaci Bazylei III<sup>5</sup>. Zmiany te dotyczą wymaganej struktury kapitału regulacyjnego, wprowadzenia dodatkowych buforów: kapitałowego, antycyklicznego oraz ryzyka systemowego, a także wskaźnika pokrycia płynności. Opcją objęte jest wprowadzenie współczynnika dźwigni.

Celem opracowania jest przedstawienie kontrowersji związanych z formą prawną nowych regulacji ostrożnościowych banków w UE. Przeprowadzone analizy wykazały, że maksymalna harmonizacja tych norm może w przyszłości doprowadzić do powstania niestabilności finansowych w gospodarkach peryferyjnych Unii. Zastosowaną metodą badawczą są studia literaturowe oraz analiza dokumentów urzędowych i aktów prawnych.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej dokonany zostanie zarys kontrowersji wokół regulacji makroostrożnościowych *sensu largo*. Kolejny podrozdział będzie poświęcony problemowi maksymalnej harmonizacji regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej. W trzeciej części zostanie zaprezentowana krytyka przyjętego w UE podejścia ze szczególnym uwzględnieniem tych z regulacji ostrożnościowych, które dotyczą kapitałów własnych i płynności banków<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z 24 listopada 2010 roku w sprawie zmiany dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń (Dz. Urz. WE L 329/3 z dnia 14 grudnia 2010 roku).

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26 czerwca 2013 roku w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 roku).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 575/2013 z 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 roku).

<sup>5</sup> BCBS, *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, BIS, Bazylea, grudzień 2010; BCBS, *Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring*, BIS, Bazylea, grudzień 2010.

<sup>6</sup> Należy podkreślić, iż użycie terminu *bank* w niniejszym opracowaniu jest motywowane jego ekonomicznymi aspektami. Z prawnego punktu widzenia zakres podmiotowy docelowych adresatów regulacji ostrożnościowych obejmuje instytucje kredytowe (a więc również banki) oraz firmy inwestycyjne.

## 1. Kontrowersje wokół regulacji (makro)ostrożnościowych

Dyskusji na temat ukształtowania regulacji (makro)ostrożnościowych w UE towarzyszyły od samego jej początku liczne kontrowersje (tabela 1), które nie ustały po wprowadzeniu konkretnych rozwiązań prawnych. Powodem tego jest m.in. kluczowe znaczenie części z podnoszonych wątpliwości dla kształtu systemu finansowego w zjednoczonej Europie, a także dla zapewnienia stabilności finansowej w każdym państwie członkowskim z osobna i we wszystkich razem.

**Tabela 1. Główne kontrowersje wokół pakietu CRD IV i CRR**

Kontrowersja	Komentarz
Kontrowersje prawne	
Rodzaj harmonizacji	minimalna; maksymalna; opcje narodowe
Podmiot regulacji	regulowany: banki/ instytucje kredytowe; system bankowości równoległej; regulujący: wybór instytucji sterującej
Przedmiot regulacji	definicja kapitału, wagi ryzyka, zobowiązania pozabilansowe, nacisk położony na strukturze aktywów czy zobowiązań ( <i>vide</i> zobowiązania „nietradycyjne”)
Wykorzystywane instrumenty	kapitałowe, płynności (poziom grupy czy indywidualny), limity akcji kredytowej, struktura zobowiązań
Zasady wykorzystania instrumentów	zmiennosc czy stalosc w czasie; dyskrecjonalnosc czy reguly
Okres przejściowy	długość
Instytucja sterująca	nadzór instytucjonalny, funkcjonalny; jeden organ, dwa ograny czy komitet
Kontrowersje ekonomiczne	
Cel wykorzystania regulacji	stabilność finansowa czy stabilność cyklu koniunkturalnego
Sposób wykorzystania regulacji	stosowanie pojedynczo czy w grupie; podejście szerokie czy wąskie (sektorowe); prewencja czy reaktywność; wpływ na ilość czy cenę
Wysokość wskaźników	stabilność finansowa a ograniczenie akcji kredytowej, popytu i wzrostu gospodarczego (w krótkim czy w długim okresie)
Wykorzystane instrumenty	dotyczą aktywów czy zobowiązań, ogólne wymogi kapitałowe czy szczegółowe, sektorowe narzędzia
Zróżnicowanie regulacji w zależności od poziomu rozwoju gospodarki i systemu finansowego	gospodarki rozwinięte a gospodarki rozwijające się, struktura własnościowa sektora bankowego
Procykliczność regulacji	czy nowe regulacje ograniczają ten problem z punktu widzenia całego sektora finansowego, czy pojedynczych jego części
Perspektywa makrostabilnościowa	czy regulacje uwzględniają transmisję szoków z sektora finansowego na gospodarkę realną oraz <i>vice versa</i>
Koordynacja z innymi politykami	samodzielne wykorzystanie czy równoległe z innymi instrumentami polityki gospodarczej; skutki wprowadzenia instrumentów makroostrożnościowych dla innych polityk gospodarczych

Źródło: Opracowanie własne.



Wśród wyżej wymienionych kontrowersji kluczowe znaczenie ma wybór rodzaju harmonizacji regulacji ostrożnościowych. Aktualnego i bardzo ważnego potwierdzenia tej tezy dostarczają ostatnie działania Europejskiego Banku Centralnego, który 5 czerwca 2014 roku w celu pobudzenia akcji kredytowej banków (w szczególności do sektora MSP) zdecydował się m.in. na wprowadzenie poluzowania kredytowego. Działania EBC, podjęte w warunkach dywergencji cykli koniunkturalnych i finansowych między gospodarkami strefy euro (widocznych m.in. w postaci zróżnicowania realnych stóp procentowych), najprawdopodobniej okażą się nieskuteczne (*sensu largo*) ze względu na strukturalne różnice w zachowaniu podmiotów gospodarczych w różnych państwach strefy euro. Wynika to z faktu, że w części z nich (w większości najbardziej dotkniętych przez kryzys w strefie euro) stopa oszczędności wzrosła na tyle dużo po kryzysie (czy to w konsekwencji problemu nawisu długu, wzrostu niepewności bądź załamania kredytowego), że podmioty gospodarcze nie potrzebują finansowania zewnętrznego, aby realizować projekty inwestycyjne. Tak więc brak nowych inwestycji wynika nie z małej podaży kredytu, ale z niedostatecznego popytu inwestycyjnego. Argument ten nie ma na celu poddawania w wątpliwość celowości centralizacji polityki pieniężnej. Pokazuje jednak, iż w przypadku pełnej harmonizacji danej polityki, partykularne dywergencje strukturalne czy instytucjonalne mogą ograniczać skuteczność nawet najbogatszej palety instrumentów. Wobec powyższego warto poświęcić szczególną uwagę problemowi harmonizacji regulacji unijnych (czy też ogólniej polityki unijnej), w omawianym przypadku, w zakresie norm ostrożnościowych dla banków.

## 2. Problem wyboru wariantu harmonizacji regulacji ostrożnościowych w UE

Co do zasady normy ostrożnościowe w prawie UE mogą być zawarte w:

- dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady, Rady bądź Komisji Europejskiej (wykonawcze),
- rozporządzeniach Komisji Europejskiej bądź Parlamentu Europejskiego i Rady oraz
- standardach technicznych, wydawanych przez Komisję Europejską w formie aktów delegowanych (art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE) i aktów wykonawczych (art. 291 TFUE).

Wśród wyżej wymienionych aktów prawnych dominujące miejsce zajmują dyrektywy. Są one aktami „dwustopniowymi”, co oznacza, że wymagają wykonania poprzez wydanie odpowiednich aktów prawa krajowego (przy zachowaniu swobody

wyboru formy i środków wykonania) wiążących dla podmiotów krajowych (banków). Ich wykorzystanie wiąże się z chęcią osiągnięcia harmonizacji prawa w zakresie funkcjonowania sektora finansowego. Z jednej strony umożliwiają one wprowadzenie regulacji budujących unijny jednolity rynek usług finansowych. Z drugiej zaś zezwalają na uwzględnienie narodowych odmienności, co jest kluczowe z uwagi na stopień zróżnicowania rozwoju państw członkowskich UE (zarówno ogólnospodarczego, jak i dotyczącego kształtu systemu bankowego oraz stopnia rozwoju pozostałych segmentów rynku finansowego, w szczególności rynku kapitałowego)<sup>7</sup>. W związku z tym dyrektywy ustanawiają ogólne ramy rozwiązań legislacyjnych, a jednocześnie zawierają liczne opcje i rozwiązania dyskrecjonalne, które mogą zostać wykorzystane przez państwa członkowskie. Jednocześnie jednak, z uwagi na zasadę pomocniczości i proporcjonalności, cele stawiane przed dyrektywami nie mogą być w wystarczającym stopniu osiągnięte przez samodzielne działania państw członkowskich, a dyrektywy nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia. Tak więc harmonizacja, która ma mieć miejsce na skutek ich wykonania, ma być dokonana w zakresie niezbędnym i wystarczającym, aby zapewnić wzajemne uznawanie zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego<sup>8</sup>.

Dyrektywy, które próbują pogodzić konieczność stworzenia ram ostrożnościowych pozwalających na stosowanie zasady wzajemnego uznawania z potrzebą uwzględnienia specyfiki rynków finansowych danego państwa, mogą zostać oparte na zasadach harmonizacji częściowej *sensu largo*, w której można wyróżnić (podział nie jest rozłączny) harmonizacje: opcjonalną, częściową *sensu stricte*, alternatywną i minimalną. Ujęcie regulacji w formie rozporządzenia wiąże się z harmonizacją zupełną.

Wykorzystanie harmonizacji minimalnej i alternatywnej<sup>9</sup> jest wskazywane jako jedna z głównych przyczyn kryzysu sektora bankowego w Unii Europejskiej. Uważa się, iż mimo że umożliwiały one nadzorcom krajowym uwzględnienie odmienności poszczególnych systemów finansowych, to ich skutkiem okazało się również znaczne zróżnicowanie środowiska regulacyjnego w Unii. Podobnie, formuła rozproszonego nadzoru zachęca krajowe organy nadzorcze do nadmiernej pobłażliwości, wynikającej z chęci utrzymania konkurencyjnej pozycji krajowych instytucji finansowych. Dlatego

---

<sup>7</sup> M. Marcinkowska, *Standardy kapitałowe banków: Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Gdańsk 2009, s. 90–91.

<sup>8</sup> M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Temida 2, Białystok 2011, s. 106.

<sup>9</sup> Wprowadzenie opcji narodowych było motywowane zróżnicowanym poziomem rozwoju rynków finansowych oraz sektorów bankowych w państwach członkowskich. Można wyróżnić dwa rodzaje opcji: te, które dają władzom nadzorczym możliwość wyboru jednego z rozwiązań proponowanych w dyrektywie (ang. *options*), oraz te, które mogą zostać przyjęte w formie określonej w dyrektywie bądź nadzór może je odrzucić (ang. *discretions*). Pierwotnie dyrektywy CRD zawierały ponad 150 opcji narodowych. Ich przykładowe wyliczenie znajduje się w: A. Dobrzańska, *W kierunku jednolitego nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 4 (49), s. 39.

też wskazuje się na rozporządzenie, jako akt „jednostopniowy”, który, co do zasady, nie jest wdrażany jako pożądane rozwiązanie dotyczące uregulowania problematyki wymogów kapitałowych i płynnościowych dla banków. Forma rozporządzenia ma również pomóc w stworzeniu ram prawnych jednolitego rynku finansowego oraz w pełni odzwierciedlać zasadę swobody przepływów kapitałowych.

Aby zharmonizować unijne regulacje finansowe, Komisja Europejska podjęła działania, które zmierzają do stworzenia jednolitego zbioru przepisów (ang. *single rule book*). W trakcie prac stanęła ona przed wyborem jednego z czterech wariantów harmonizacji<sup>10</sup>:

- pozostania przy obecnych regulacjach w niezmienionej postaci,
- utrzymania zasady minimalnej harmonizacji (przy jednoczesnym usunięciu opcji narodowych),
- wprowadzenia zasady maksymalnej harmonizacji oraz
- wprowadzenia zasady maksymalnej harmonizacji przy możliwości stosowania opcji narodowych (w ograniczonym zakresie).

Wybrana została ostatnia opcja. Przy tym, z uwagi na poszanowanie zasad swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, przepisy, które dotyczą zezwolenia na prowadzenie działalności, uprawnień, jakimi dysponują organy nadzorcze państwa macierzystego i goszczącego, a także sam proces nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zostały zawarte w dyrektywie.

### 3. Maksymalna harmonizacja a podejście makroostrożnościowe do regulacji bankowych

Przyjęciu wariantu maksymalnej harmonizacji towarzyszyło przeświadczenie, że jedną z podstawowych przyczyn kryzysu w Unii Europejskiej był arbitraż geograficzny, wynikający z różnic między krajowymi regulacjami. Tymczasem przed 2007 rokiem problemem ważniejszym od transgranicznego arbitrażu regulacyjnego był arbitraż instytucjonalny i tworzenie tzw. „równoległego sektora bankowego”, którego rozmiar może być dostrzeżony przez perspektywę rosnącej skali zjawiska rehypotekacji<sup>11</sup> (zarówno przez sekurytyzację, jak i transakcje zawierane z funduszami rynku pieniężnego). Wprowadzone regulacje pomijają ten problem milczeniem.

---

<sup>10</sup> Komisja Europejska, *Impact Assessment, Accompanying the Document Regulation of the European Parliament and Council on Prudential Requirements for the Credit Institutions and Investment Firms*, Commission Staff Working Paper 949, 20 lipca 2012, s. 41.

<sup>11</sup> Definiowanej jako *sensu largo* „obciążenie prawa zastawu przez zastawnika w celu zabezpieczenia jego własnych długów”, które nie powoduje wygaśnięcia tego prawa. Por. Ł. Goździaszek, *Rehypotekacja*

Przyjęcie maksymalnej harmonizacji oznacza jednak, iż normy ustanowione dla banków dużych (to dla nich tworzone są Bazylejskie Umowy Kapitałowe) będą obowiązywały wszystkie banki, bez względu na ich wielkość czy charakter prowadzonej działalności (problem ten jest widoczny w Polsce na przykładzie banków spółdzielczych i zarządzania przez nie płynnością).

Ponadto z unifikacją reguł ostrożnościowych wiąże się nie tylko nieuwzględnienie różnic na szczeblu strukturalnym czy instytucjonalnym. Autorzy rozwiązań unijnych wydają się nie dostrzegać, że niestabilne boomy kredytowe mają różne przyczyny w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego oraz finansowego danego państwa<sup>12</sup>. Tak więc w niektórych gospodarkach wynikają one z napływu spekulacyjnego kapitału z zagranicy (który ułatwiają oddziały banków zagranicznych). W innych zaś ich przyczyną jest nadmierna płynność lokalnego sektora finansowego (np. na skutek rozwiniętego rynku repo czy sekurytyzacji). Tymczasem nowe regulacje, kładąc nacisk na wymogi kapitałowe i stosunek kredytu do PKB jako główny wskaźnik ostrzegawczy, pomijają strukturę finansowania akcji kredytowej, której zmiany stanowią pierwszą oznakę powstających niestabilności, a wręcz determinują charakter samej akcji kredytowej. Samo osiągnięcie zdolności do absorpcji strat nie wystarcza do osiągnięcia stabilnego systemu finansowego, gdyż nie odnosi się to do problemu procykliczności i nadmiernego wzrostu cen aktywów oraz odwraca uwagę od kwestii zobowiązań banków i wrażliwości ze względu na duży udział krótkoterminowego finansowania walutowego. Kapitałowe współczynniki wypłacalności prowadzą do wzmocnienia cyklu nawet, jeżeli z założenia są antycykliczne. U pośredników finansowych wzrost kapitału prowadzi automatycznie do dostosowania poziomu dźwigni finansowej. Ponadto wymogi kapitałowe z założenia są tak ukształtowane, że mają „uderzać” w banki w okresie boomu, czyli właśnie wtedy, gdy te osiągają największe zyski, wobec czego są najbardziej odporne na zmiany regulacyjne<sup>13</sup>.

Za wprowadzeniem wspólnych regulacji stoi (*implicite*) założenie, że w rzeczywistości występuje zjawisko, jeżeli nie globalnego, to przynajmniej europejskiego cyklu kredytowego. Takie założenie nie znajduje jednak poparcia w empirii<sup>14</sup>. Przykładowo, cykle finansowe w gospodarkach wschodzących są dużo bardziej widoczne

---

w prawie polskim, wspólnotowym i amerykańskim, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 6, czerwiec 2010, s. 39–44. Wpływ rehypotekacji na rozrost „równoległego sektora bankowego” został opisany w: M. Singh, J. Aitken, *The (sizable) Role of Rehypothecation in the Shadow Banking System*, IMF Working Paper No. WP/10/172, lipiec 2010.

<sup>12</sup> Por. M. Czaplicki, *Boomy kredytowe w gospodarkach wschodzących. Przyczyny i sposoby przeciwdziałania*, „Materiały i Studia NBP” nr 284, Warszawa 2012.

<sup>13</sup> Podobnie działają rezerwy na niespłacone kredyty, z tym, że różnią się w sposobie księgowania, wobec czego nie wpływają na kapitał i zarządzanie w tym stopniu, co wymogi kapitałowe.

<sup>14</sup> Por. M. Ojo, *Central Banks and Different Policies Implemented in Response to the Recent Financial Crises*, MPRA Paper No. 26605, listopad 2010, s. 14.

niż w rozwiniętych, także na skutek występowania licznych szoków zewnętrznych (transmitowanych poprzez przepływy kapitałowe)<sup>15</sup>. W końcu centralizacja regulacji oraz nadzoru nad największymi instytucjami finansowymi powoduje *de facto* pozbawienie gospodarek wschodzących efektywnej możliwości kontrolowania swojego systemu finansowego. Stanie się tak, ponieważ (szczególnie w przypadku Unii Europejskiej) duże instytucje zagraniczne są dominującymi podmiotami na lokalnych rynkach finansowych. Przyczynia się ona także do homogenizacji tych rynków, co stoi w sprzeczności z tezą, iż różnorodność jest podstawą innowacji i rozwoju. Ostateczną formą tego procesu będzie stworzenie jednej regulacji obowiązującej dla wszystkich podmiotów bez względu na ich partykularne cechy<sup>16</sup>.

W końcu, pomiędzy poszczególnymi gospodarkami Unii występują ważne różnice odnośnie do prowadzonej polityki gospodarczej, która (w szczególności poprzez płynność kreowaną przez bank centralny) może prowadzić do powstawania niestabilności na lokalnych rynkach kredytowych (tak jak miało to miejsce w Hiszpanii czy Irlandii, a w przypadku nowych państw członkowskich: m.in. na Łotwie, Węgrzech i w Rumunii). W takiej sytuacji centralizacja nadzoru bankowego oraz brak (bądź znaczne ograniczenie) możliwości dostosowywania regulacji ostrożnościowych do lokalnej sytuacji oznaczałyby w przypadku tych państw pozbawienie podstawowych środków zapobiegających nadmiernej akcji kredytowej banków w sytuacji, gdy ich polityka pieniężna traci swoją autonomię bądź skuteczność na rzecz polityki Europejskiego Banku Centralnego albo na skutek przyjęcia euro, albo poprzez wzrost skali przepływów kapitałowych.

Przyjęcie maksymalnej harmonizacji, zakładając równomierne rozłożenie wymogów i obciążeń odrzuca możliwość nierównomiernego rozłożenia ryzyka systemowego w poszczególnych państwach Unii. Z jednej strony dotyczy ono w znacznej mierze dużych centrów finansowych, takich jak Londyn czy Frankfurt nad Menem. Z drugiej jednak strony odnosi się także do konwergujących gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW), które narażone są nie tylko na wspomniane wcześniej boomy na rynkach aktywów, lecz także na odpływ środków związanych z zarządzaniem płynnością na skonsolidowanym poziomie grupy bankowej. W takiej sytuacji destrukcyjne może się okazać zarówno ograniczenie wysokości wymogów kapitałowych, jak i narzucenie jednolitego podejścia do regulowania rynku bankowego, które w znacznej mierze uniemożliwia stosowanie dyskrecjonalnych, „szytych na miarę” rozwiązań.

---

<sup>15</sup> H. Ren, *Countercyclical Financial Regulation*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5823, październik 2011, s. 9–10.

<sup>16</sup> C. Goodhart, *The Macro-Prudential Authority: Powers, Scope and Accountability*, OECD Journal – „Financial Market Trends” 2011, nr 2, s. 106.

Jako ostatni należy wskazać problem makrostabilizacyjnego zastosowania regulacji ostrożnościowych poruszany przez banki centralne regionu EŚiW<sup>17</sup>. Harmonizacja regulacji ostrożnościowych, jeżeli nie uniemożliwia w całości, to na pewno oddala perspektywę wykorzystania tej polityki do celu stabilizowania cyklu koniunkturalnego (poprzez cykl finansowy), co może być kluczowe w przypadku zaniku/utruty autonomii krajowej polityki pieniężnej w drodze do euro. Wynika to z narzucenia nie tylko jednolitego podejścia do regulowania sektora bankowego, lecz także ograniczenia elastyczności niektórych instrumentów (np. dźwigni finansowej czy buforów kapitałowych).

## Podsumowanie

Przedkryzysowy rozwój regulacji ostrożnościowych dla banków związany był z wiarą w zdolność rynków finansowych do samodyscyplinowania się związaną z ich efektywnością. Tymczasem stopniowa liberalizacja norm ostrożnościowych okazała się zgubna, prowadząc do wybuchu kryzysu finansowego w 2007 roku oraz pogłębiając jego skutki w latach następnych<sup>18</sup>. Jednym z podnoszonych problemów była niepełna harmonizacja regulacji ostrożnościowych w Unii Europejskiej. Remedium na ten problem miało stanowić uregulowanie wymogów ostrożnościowych w formie rozporządzenia, które nie podlega swobodnemu wykonaniu przez państwa członkowskie.

W opracowaniu wskazano na wady związane z maksymalną harmonizacją regulacji kapitałowych banków w UE oraz problemy, jakie mogą się pojawić podczas ich obowiązywania. W efekcie można sformułować wnioszek, iż z uwagi na swój formalny kształt nowe regulacje kapitałowe mogą nie tylko nie zapobiec powstaniu nowych kryzysów, lecz nawet mogą przyczynić się do ich zaostrenia i kumulacji w „regionach peryferyjnych UE”.

Podjęte rozważania odnosiły się przy tym do kwestii wymogów kapitałowych i płynnościowych, a nie aspektów związanych z prowadzeniem funkcji nadzorca bankowego. Nie podjęto również analizy nowych regulacji unijnych pod kątem ich makroostrożnościowego charakteru. Te dwa aspekty mogą stanowić cenne rozszerzenie przedmiotowej analizy.

---

<sup>17</sup> Por. M. Belka, *The Need for Macroprudential Supervision*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 2 (47), s. 54–59.

<sup>18</sup> W literaturze wskazuje się, iż banki, antycypując przyszłe zmiany regulacyjne związane z Bazyleą II, zawczasu dostosowywały swoje aktywa do nowych wymogów kapitałowych.

---

## Kontrowersje wokół maksymalnej harmonizacji regulacji ostrożnościowych banków w Unii Europejskiej

---

### Streszczenie

Kryzys finansowy, który wybuchł w USA w 2007 roku, a później przeniósł się do gospodarek Unii Europejskiej, uzmysłowił zarówno środowisku akademickiemu, jak i politykom oraz praktykom, iż dotychczasowe regulacje ostrożnościowe sektora bankowego nie były efektywne i nie spełniły pokładanych w nich nadziei. W jego wyniku ujawniła się asymetria pomiędzy globalizacją finansową, integracją finansową UE i nadzorem krajowym. Zawiodły również same regulacje ostrożnościowe. W rezultacie, kryzys stał się motorem napędowym reform w dziedzinie regulacji, nadzoru i zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym UE. W opracowaniu poddane są analizie aspekty formalno-prawne zmian bankowych regulacji ostrożnościowych po kryzysie finansowym lat 2007–2009, w tym przede wszystkim poziom harmonizacji nowych regulacji. W efekcie możliwe będzie przeprowadzenie krytycznej analizy wprowadzanych aktów prawnych (w szczególności pakietu CRD IV i CRR). W tym celu wykorzystane zostały metody studiów literaturowych oraz analizy dokumentów urzędowych i aktów prawnych.

**Słowa kluczowe:** kryzys finansowy, regulacje ostrożnościowe, harmonizacja prawa, prawo bankowe, Unia Europejska

---

---

## The controversies over maximum harmonisation of banks' prudential regulation in the European Union

---

### Abstract

The financial crisis that erupted in 2007 in the USA and later has been transmitted to the European Union's economies made it clear to academics, practitioners, and politicians that the previous banking regulation was not effective. It shed light on the problem of asymmetry between financial globalization, financial integration of the EU and the host country supervision. The prudential regulation has also failed. As a result, the crisis has become the driving force behind the reforms in the field of regulation, supervision and crisis management in the EU banking sector. The article discusses the formal and legal aspects of changes in prudential banking regulation following the financial crisis of 2007–2009, including first of all the harmonization of the new regulations. As a consequence, a critical analysis of the newly introduced legal acts (first of all CRD IV/CRR

regulatory package) is carried out. For this purpose, the methods of literature studies, as well as the analysis of official documents and legal acts are used.

**Keywords:** financial crisis, prudential regulation, harmonization of law, banking law, European Union

---

## Bibliografia

- BCBS, *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, BIS, Bazylea, grudzień 2010.
- BCBS, *Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring*, BIS, Bazylea, grudzień 2010.
- Belka M., *The Need for Macroprudential Supervision*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 2 (47).
- Czaplicki M., *Boomy kredytowe w gospodarkach wschodzących. Przyczyny i sposoby przeciwdziałania*, „Materiały i Studia NBP” nr 284, Warszawa 2012.
- Dobrzańska A., *W kierunku jednolitego nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 4 (49).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z 24 listopada 2010 roku w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń (Dz. Urz. WE L 329/3 z dnia 14 grudnia 2010 roku).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26 czerwca 2013 roku w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 roku).
- Galati G., Moessner R., *Macroprudential Policy – a Literature Review*, „Journal of Economic Surveys” 2013, vol. 27 nr 5.
- Goodhart C., *The Boundary Problem in Financial Regulation*, „National Institute Economic Review” 2008, nr 206.
- Goodhart C., *The Macro-Prudential Authority: Powers, Scope and Accountability*, OECD Journal – „Financial Market Trends” 2011, nr 2.
- Goździaszek Ł., *Rehypotekacja w prawie polskim, wspólnotowym i amerykańskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 6.
- Heid F., *The Cyclical Effects of the Basel II Capital Requirements*, „Journal of Banking & Finance” 2007, vol. 31, nr 12, s. 3885–3900.
- The High-level Group on Financial Supervision in the EU, *Report*, Bruksela, 25 lutego 2009.



- Koleśnik J., *Kształt nadzoru bankowego i regulacji nadzorczych w Unii Europejskiej i w Polsce, w: Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, red. J. Nowakowski, DIFIN, Warszawa 2010.
- Komisja Europejska, *Impact Assessment, Accompanying the Document Regulation of the European Parliament and Council on Prudential Requirements for the Credit Institutions and Investment Firms*, Commission Staff Working Paper 949, 20 lipca 2012.
- Marcinkowska M., *Standardy kapitałowe banków: Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Gdańsk 2009.
- Ojo M., *Central Banks and Different Policies Implemented in Response to the Recent Financial Crises*, MPRA Paper No. 26605, listopad 2010.
- Olszak M., *Normy adekwatności kapitałowej. Rola Bazylei I i Nowej Umowy Kapitałowej w zarządzaniu portfelem kredytowym*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2009.
- Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Temida 2, Białystok 2011.
- Ren H., *Countercyclical Financial Regulation*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5823, październik 2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 575/2013 z 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 roku).
- Singh M., Aitken J., *The (Sizable) Role of Rehypothecation in the Shadow Banking System*, IMF Working Paper No. WP/10/172, lipiec 2010.
- Strzeleński K., *Problem procykliczności bazylejskich regulacji bankowych i próby jego rozwiązania – przegląd literatury*, „Bank i Kredyt” 2012, tom 43, nr 5.
- Whitehead C.K., *Reframing Financial Regulation*, „Boston University Law Review” 2010, vol. 90, nr 1.

Rafał Żukowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Wyłaniająca się odmiana kapitalizmu w Polsce w ujęciu Varieties of Capitalism – próba wstępnej oceny

## Wprowadzenie

W 1989 roku w Polsce rozpoczął się proces przemian gospodarczych – proces budowy polskiego kapitalizmu. Polska stanęła przed ogromną szansą – nie tylko mogła uniezależnić swoją gospodarkę od dyrektyw narzuconych przez władze ówczesnego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) (również zdominowanego przez ZSRR), lecz także mogła płynnie przejść z systemu nakazowo-rozdzielczego do systemu wolnorynkowego, stwarzającego znacznie większe możliwości wzrostu gospodarczego i stworzenia dobrobytu w polskim społeczeństwie.

Kapitalizm występujący współcześnie jest zróżnicowany pod względem rozmaitych czynników. Celem opracowania jest opis odmiany kapitalizmu, który został zbudowany w Polsce. Analizę przeprowadzono w oparciu o model Varieties of Capitalism, zaproponowany przez Halla i Soskice'a w ich pracy z 2001 roku. Zastosowano analizę ekonomiczną w oparciu o dostępne dane makroekonomiczne i inne udostępniane przez Bank Światowy oraz World Income Inequality Database.

## 1. Istotne cechy kapitalizmu

Kapitalizm został zdefiniowany przez Webera jako „gromadzenie zysków za pomocą ciągłych, racjonalnych, gospodarczych przedsięwzięć”<sup>1</sup>. Poprzez racjonalne ekonomiczne działania Weber rozumiał wytwarzanie zysków, a przez pracowników – maksymalizację

---

<sup>1</sup> M. Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Unwin Books, Londyn 1970.

dochodów. Kapitalizm bazuje na rynku, formalnie wolnej sile roboczej i psychologicznych predyspozycjach do przeprowadzania racjonalnych działań ekonomicznych, czyli etosie kapitalistycznego systemu ekonomicznego. W tej definicji zawiera się również unikanie spontanicznych wydatków i ciągła reinwestycja zysków w celu akumulacji kapitału. Inni ekonomiści żyjący w XX wieku wskazywali, że w kapitalizmie racjonalizacja działalności gospodarczej, konkurencja i wymuszana nią innowacyjność zmieniają reguły podziału tworzonych dóbr materialnych, sprawiają, że znaczna część tych dóbr nie podlega spożyciu i przybiera formę dóbr kapitałowych, które są gromadzone i zwiększają potencjał wytwórczy społeczeństwa. Proces ten to akumulacja kapitału, będąca cechą charakterystyczną gospodarki kapitalistycznej, a pomnażanie kapitału zapewnia wysoką dynamikę gospodarczą, zwiększa produktywność pracy i tworzy materialną podstawę postępu cywilizacyjnego.

W sensie strukturalnym można zdefiniować kapitalizm jako system mający 11 głównych cech, które występują we wszystkich krajach kapitalistycznych w mniejszym lub większym stopniu. Te cechy to:

- 1) prywatna własność dóbr materialnych, w tym środków produkcji,
- 2) skłonność przedsiębiorców do akumulacji kapitału,
- 3) istnienie rynków umożliwiających wymianę dóbr i usług,
- 4) używanie nadwyżek kapitału przez przedsiębiorców w celach inwestycyjnych,
- 5) użycie pieniądza do dystrybucji dóbr i usług pomiędzy uczestnikami rynków,
- 6) wolna konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami i firmami,
- 7) wolna siła robocza pracująca za wynagrodzeniem,
- 8) dążenie do maksymalizacji dochodów i zysków przez uczestników obrotu gospodarczego,
- 9) system bankowy zapewniający dostępność kredytów na działalność gospodarczą,
- 10) system prawny zabezpieczający własność prywatną i bezpieczeństwo obrotu na rynkach,
- 11) społeczeństwo obywatelskie wspierające działalność gospodarczą w państwie.

Podstawowe składniki kapitalizmu można podzielić na ekonomiczne, psychologiczne, polityczne i społeczne.

Czynniki charakteryzujące stopień zaawansowania budowy kapitalizmu to:

- udział prywatnej własności w całkowitej własności zasobów (a przede wszystkim środków produkcji),
- obecność wolnego rynku,
- liberalizacja cen,
- stopień akumulacji kapitału,
- stopień partycypacji w gospodarce globalnej,

- mechanizmy koordynacji firm kapitalistycznych,
- poziom redystrybucji dochodów,
- poziom nierówności społecznych.

## 1.1. Ekonomiczne składniki kapitalizmu

Najważniejszą i najbardziej podstawową cechą kapitalizmu jest prywatna własność rzeczy materialnych, w tym środków produkcji. Nie tylko marksiści uważali instytucję prywatnej własności za podstawę kapitalizmu, lecz także wielu ideologów kapitalistycznych, takich jak Frank H. Knight i Ludwig von Mises. Klasa kapitalistów bazująca na prawach prywatnej własności i przychodach z produkcji ma właściwą skłonność do akumulacji kapitału. Wynikała z tego jedna implikacja dla krajów postkomunistycznych, w tym Polski, że klasa kapitalistów musiała być stworzona i uformowana względnie wcześniej w okresie zmiany w kierunku kapitalizmu<sup>2</sup>.

Wymiana towarów i usług w celu osiągnięcia zysków nie może istnieć bez rynków. Rynki umożliwiają efektywną wymianę dóbr i usług i tworzenie nadwyżki, która może być użyta do inwestycji. Według definicji Samuelsona i Nordhaus'a mechanizm rynkowy jest formą organizacji ekonomicznej, w której indywidualni konsumenci i biznesy wchodzi z sobą w interakcję w celu ustalenia warunków wymiany ekonomicznej. Dla systemów rynkowych charakterystyczna jest wolność, ponieważ umożliwia ona indywidualny wybór i aktywność. Na rynkach używany jest pieniądz jako środek, który ustala różnice w dochodach, poziomie inwestycji i dystrybucję dóbr i usług<sup>3</sup>.

Rynki wprowadzają konkurencję pomiędzy jednostkami kapitalistycznymi. Umożliwiają one taką dystrybucję dochodów, że jednostki najbardziej efektywne mogą cieszyć się największymi zyskami i budować najlepszą pozycję na rynku. Kolejnym składnikiem jest formalnie wolna siła robocza, która pracuje za wynagrodzenie. Pracownicy, którzy są składnikiem tej siły roboczej, również dążą do maksymalizacji swoich dochodów.

## 1.2. Składniki społeczno-kulturowe kapitalizmu

Max Weber, na przełomie XIX i XX wieku, właśnie w kulturze upatrywał okoliczności, które skłaniały ludzi do pewnych typów zachowań gospodarczych. „Procesy racjonalizacji i indywidualizacji, będące istotnymi składowymi rozwoju kapitalizmu,

---

<sup>2</sup> D. Lane, M. Myant, *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries*, Basingstoke: Palgrave, 2007.

<sup>3</sup> B. Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2003.

zachodziły właśnie w sferze idei, przekładając się dalej na stosunki społeczne”<sup>4</sup>. W kapitalizmie istotna jest ideologia szanująca takie wartości, jak akumulacja bogactwa i prywatna własność, społeczeństwo obywatelskie dające jednostkom autonomię i prawo do budowania oraz rozdzielania aktywów kapitałowych. Weberowski „duch kapitalizmu” zawiera nastawienie na pożyteczną pracę zawodową, odpowiedzialność zawodową, nastawienie na zarabianie pieniędzy, oszczędność, naganę konsumowania bogactwa, marnotrawienia czasu i beczynnej kontemplacji. Przyjęciu przez cały naród amerykański takiego właśnie światopoglądu Charles Hampden-Turner i Alfons Trompenaars przypisują znaczny udział w amerykańskiej zdolności do tworzenia dobrobytu<sup>5</sup>.

W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę, iż pod wpływem czynników kulturowych kształtowały się różnorodne wersje kapitalizmu. Kultura, tworzące ją wartości, normy i idee społeczne wpływają na sposób postrzegania interesów społecznych, postawy i działania jednostek ukształtowanych w ich polach oddziaływania i tym samym wpływają na funkcjonowanie instytucji kapitalistycznych w danym państwie<sup>6</sup>.

## 2. Model Varieties of Capitalism

Obserwacja kapitalizmu w praktyce pokazała, że nie wszystkie funkcjonujące gospodarki kapitalistyczne podzielą konstytutywne cechy systemu kapitalistycznego w jednakowym stopniu i że nie funkcjonują one według jednakowego wzorca. Wielu ekonomistów przeprowadziło różne badania naukowe, nazywane studiami komparatywnego kapitalizmu. W badaniach komparatywnego kapitalizmu w ubiegłym wieku najistotniejsze okazały się trzy podejścia. W podejściu modernizacyjnym (sformułowanym przez Shonfielda w roku 1965) analitycy próbowali zidentyfikować zbiory czynników decydujących o tworzeniu planów dla różnych przemysłów i ich wpływie na poszczególne sektory gospodarki<sup>7</sup>.

W latach siedemdziesiątych XX wieku rozwinęło się drugie podejście do komparatywnego kapitalizmu na bazie koncepcji neokorporatyizmu. Główni przedstawiciele tego kierunku badań to: Schmitter, Lehbruch, Berger, Golthorpe i Alvarez. Podejście to było związane ze zdolnością państwa do negocjowania z pracodawcami i związkami zawodowymi płac, warunków pracy i polityki społecznej i ekonomicznej. W latach

---

<sup>4</sup> K. Obłąkowska-Kubiak, *Kultura i gospodarka – od pogranicza nauk ku perspektywie ekonomicznej*, „Rynek, Społeczeństwo, Kultura” 2013, 4(8), Dobrzeń Wielki 2013, s. 31.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>7</sup> B. Amable, *The Diversity...*, op.cit.

osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zostało sformułowane podejście zwane podejściem społecznych systemów produkcji. W tym podejściu mieściły się analizy zarządzania sektorowego, narodowych systemów innowacji i elastycznych systemów produkcji, które są różne w wielu aspektach, ale mają te same analityczne parametry.

Na początku XXI wieku zostało skonstruowane nowe podejście zwane Varieties of Capitalism (dalej stosuję skrót VoC). Podejście to zostało zaproponowane przez Petera Halla i Davida Soskice'a w 2001 roku<sup>8</sup>. W podejściu tym widzimy polityczną sferę gospodarki jako obszar zajęty przez wielu graczy, z których każdy próbuje forsować swoje interesy w racjonalny sposób w strategicznej interakcji z innymi. Gracze ci to osoby fizyczne, firmy, grupy producentów lub rządy. Ta gospodarka stawia jednakże firmy w samym centrum i uważa je za najistotniejsze jednostki gospodarki kapitalistycznej. Są one kluczowymi czynnikami dostosowywania się do zmian technologicznych i międzynarodowej konkurencji i ich działania zostają skonsolidowane na wszystkich poziomach gospodarczej aktywności.

Koncepcja VoC za najistotniejszy aspekt działań firm przyjmuje relacje z innymi jednostkami. Hall i Soskice widzą firmy jako jednostki próbujące rozwijać i eksploatować kluczowe kompetencje lub zdolności dynamiczne rozumiane jako zdolności rozwijania, produkowania i dystrybucji towarów i usług przy jednoczesnym zarabianiu odpowiednich zysków. Dla tych działań krytyczna jest jakość relacji, jakie firma jest w stanie ustalić, zarówno wewnątrz (z własnymi pracownikami), jak i zewnątrz z innymi jednostkami, takimi jak dostawcy, klienci, partnerzy biznesowi, związki zawodowe, izby przemysłowe i rządy. Jak pokazał Milgrom i Roberts w badaniach nad kosztami transakcyjnymi i relacjami pryncypała i agenta w ekonomii organizacji, te relacje są najbardziej problematyczne. Nawet tam, gdzie odpowiednie poziomy hierarchii mogą być zastosowane, aby zabezpieczyć współpracę tych jednostek, firmy napotykały problemy związane z różnego rodzaju ryzykiem moralnym, negatywną selekcją lub brakiem motywacji. W wielu przypadkach, efektywne działanie nawet wewnątrz hierarchicznego środowiska może napotykać problemy w postaci niepisanych umów pomiędzy jednostkami, ponadto wiele z warunków umów z zewnętrznymi kontrahentami może być niedopowiedzianych. Mówiąc w skrócie, ponieważ zdolności prowadzenia biznesu przez firmy zależą mocno od relacji, firmy napotykały problemy z koordynacją, a ich sukces w ostateczności zależy od zdolności efektywnej koordynacji z szerokim środowiskiem graczy na rynku.

W rozwinięciu swojego podejścia, Hall i Soskice koncentrują się na pięciu sferach, w których firmy muszą rozwijać relacje, aby rozwiązywać problemy koordynacyjne istotne dla ich kluczowych kompetencji. Pierwszą sferą są relacje przemysłowe,

---

<sup>8</sup> P. Hall, D. Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford 2001.

gdzie ważnym problemem firm jest sposób koordynacji negocjacji dotyczących płac i warunków pracy z pracownikami, organizacjami, które reprezentują pracowników, i innymi pracodawcami. Na szali tej koordynacji leżą płace i poziomy produktywności, które warunkują sukces firmy i poziom zatrudnienia w gospodarce jako całości. W sferze szkolenia zawodowego i edukacji firmy napotykają problem zabezpieczenia posiadania zasobów ludzkich z odpowiednimi umiejętnościami, podczas gdy pracownicy mają problem z podejmowaniem decyzji, ile i w jakie umiejętności inwestować swój czas i pieniądze. Od wyniku tego problemu koordynacyjnego zależą nie tylko losy poszczególnych firm i pracowników, lecz także poziomy umiejętności i konkurencyjność całej gospodarki.

Problemy koordynacyjne występują również w obszarze ładu korporacyjnego, szczególnie w sytuacjach, w których firmy poszukują źródeł finansowania, a inwestorzy próbują zapewnić sobie odpowiednie przychody ze swoich inwestycji. Rozwiązania tych problemów mają wpływ nie tylko na dostępność finansowania dla poszczególnych rodzajów projektów, lecz także na warunki, na jakich firmy dostają środki finansowe. Czwartą sferą, w której pojawiają się problemy koordynacyjne istotne dla kluczowych kompetencji firm, jest szeroka sfera relacji międzyfirmowych (*inter-firm relations*), pojęcia, w którym Hall i Soskice zawierają relacje, jakie firma tworzy z innymi przedsiębiorstwami, zwłaszcza z dostawcami i klientami, aby zapewnić sobie stabilny popyt na jej produkty, odpowiednie dostawy surowców i półproduktów i dostęp do technologii. Są to problemy, które zawierają w sobie takie zagadnienia, jak ustalanie standardów, transfer technologii i współpraca w zakresie badań i rozwoju. Problemy te wypływają z konieczności dzielenia się zastrzeżoną informacją i ryzykiem wykorzystania we wspólnych przedsięwzięciach. Od rozwoju właściwych relacji w tej sferze zależą możliwości firm do pozostania konkurencyjnymi i postęp technologiczny w całej gospodarce.

Ponadto firmy mają problemy koordynacyjne z własnymi pracownikami. Głównym problemem jest zapewnienie, żeby pracownicy mieli odpowiednie kompetencje i współpracowali dobrze z innymi, aby osiągnąć cele firmy. W tym kontekście pojawiają się znane problemy negatywnej selekcji i ryzyka moralnego, a zagadnienia dzielenia się informacją stają się wyjątkowo ważne. Pracownicy gromadzą zasoby specjalistycznej wiedzy i informacji na temat operacji firmy, które mogą być wartościowe dla kierownictwa firmy, ale również mają oni możliwości zatajenia informacji i zaniechania wysiłku w pracy.

Z tej perspektywy, narodowe gospodarki mogą być porównane przez odniesienie do sposobu, w jaki firmy rozwiązują problemy koordynacyjne w tych pięciu sferach. Główne rozróżnienie, jakie Hall i Soskice wskazują to rozróżnienie pomiędzy dwoma typami gospodarek kapitalistycznych:

- gospodarki o rynku liberalnym (dalej stosuję skrót LME),

- gospodarki o rynku koordynowanym, nazywanym również zorganizowanym (dalej stosuję skrót CME).

Są to dwa modele, które stanowią idealne typy gospodarek na biegunach spektrum, na którym można ułożyć większość gospodarek krajów kapitalistycznych. Model LME ma zastosowanie do gospodarek w społeczeństwach anglosaskich i jego głównymi przykładami są USA, Wielka Brytania, Kanada i Nowa Zelandia. W tych krajach firmy koordynują swoje działania głównie poprzez hierarchie i rozwiązania poprzez konkurencyjny rynek. Ta forma koordynacji jest doskonale opisana w klasycznej literaturze ekonomicznej, np. przez Williamsona. Relacje rynkowe charakteryzują się wymianą dóbr i usług w kontekście konkurencji i formalnych umów. W odpowiedzi na sygnały cenowe generowane przez rynki, firmy i osoby fizyczne zmieniają swoje preferencje, żeby dostarczać lub kupować dobra i usługi, również na bazie rachunku krańcowej użyteczności opisanego przez ekonomię neoklasyczną.

W drugim rodzaju gospodarek (CME) firmy zależą silnie od pozarynkowych relacji, aby skoordynować swoje działania w stosunku do innych jednostek i rozwijać kluczowe kompetencje. Te pozarynkowe metody koordynacji pociągają za sobą podpisywanie niepełnych i relacyjnych umów, monitorowanie sieci na bazie wymiany prywatnych informacji wewnątrz sieci i większe poleganie na relacjach współpracy, a nie konkurencji. Przykładami takich gospodarek są Niemcy, Dania, Francja czy Japonia<sup>9</sup>.

## 2.1. Podstawowe cechy charakteryzujące kapitalistyczne gospodarki liberalne (LME) i skoordynowane (CME)

W kapitalistycznych gospodarkach liberalnych (LME) system finansowy i przyjęty ład korporacyjny działających tam firm zachęcają firmy, żeby dbały one o bieżące przychody, zyski i cenę własnych akcji na rynkach kapitałowych. Regulatorzy rynków są tolerancyjni w stosunku do fuzji i przejęć, wliczając wrogie przejęcia, które występują, gdy wartość konkretnej firmy spada. Warunki, na jakich duże firmy mogą zabezpieczyć źródła finansowania, w dużym stopniu zależą od ich wyceny na rynkach kapitałowych, gdzie rozproszeni inwestorzy polegają na publicznie dostępnej informacji w celu wyceny akcji spółki. Ma to zastosowanie do obligacji, emisji akcji, jak również do kredytów bankowych udzielanych firmom. Powszechne w tych gospodarkach są systemy wynagrodzeń, które nagradzają wyższą kadrę kierowniczą za wzrost w zyskach netto firm, którymi zarządzają. W gospodarkach LME zazwyczaj nie występują sieci korporacyjne zdolne do zaopatrywania inwestorów w wewnętrznie dostępną informację, która umożliwiłaby im inwestowanie na podstawie innych źródeł

---

<sup>9</sup> P. Hall, D.W. Gingerich, *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*, MPIfG Discussion Paper 04/5, Koeln, 2004.



niż oficjalne sprawozdania finansowe i informacja dostępna publicznie. Podstawowe cechy charakteryzujące gospodarki liberalne (LME) to wysoki poziom kapitalizacji rynków kapitałowych w stosunku do PKB, niski poziom ochrony zatrudnienia i wysoka nierówność dystrybucji dochodów.

W kapitalistycznych gospodarkach skoordynowanych (CME) system finansowy zapewnia firmom dostęp do finansów, który nie jest całkowicie zależny od publicznie dostępnych danych finansowych lub bieżących sprawozdań. Dostęp do tego rodzaju kapitału umożliwia firmom zachowanie wyszkolonej kadry również w okresie kryzysów gospodarczych i inwestowanie w projekty generujące zyski tylko w długim okresie. Głównym problemem jest to, że jeżeli finansowanie nie jest oparte na danych ze sprawozdań finansowych, inwestorzy muszą mieć inne sposoby monitorowania aktywności i zyskowności firm, aby być pewnym wartości swoich inwestycji. Generalnie oznacza to, że muszą oni mieć dostęp do informacji o operacjach firmy, która w innych warunkach byłaby uznana za wewnętrzną. Ten problem jest rozwiązywany w CME poprzez obecność gęstych sieci wiążących kierowników i personel techniczny wewnątrz firmy z ich odpowiednikami w innych firmach w warunkach, które zapewniają dzielenie się pewnymi informacjami o postępie działań firmy. Wymiana informacji jest zabezpieczona na różne sposoby. Firmy mogą dzielić się informacją z trzecią stroną, monitorować ją i nakładać sankcje za podawanie nieprawdziwych informacji, bardzo istotne jest tutaj posiadanie odpowiedniej reputacji przez strony dzielące się informacjami. Ten typ gospodarek (CME) cechuje niska kapitalizacja rynków kapitałowych, wysoki poziom ochrony zatrudnienia i stosunkowo niewielka nierówność poziomów dochodów.

### **3. Cechy charakterystyczne gospodarek państw postkomunistycznych w momencie rozpoczęcia transformacji**

W momencie rozpoczęcia transformacji gospodarki państw postkomunistycznych były gospodarkami przemysłowymi. Brakowało w nich jednak rynków, pieniądza i banków oraz prywatnej własności. W sensie instytucjonalnym, w ustroju socjalistycznym i w ideologii komunistycznej nie istniała klasa właścicieli środków produkcji predysponowana do akumulacji kapitału oraz ideologia związana z pomnażaniem bogactwa i dóbr. Formy własności i koordynacji były różne od rynkowych społeczeństw kapitalistycznych. Rząd był głównym koordynatorem gospodarki poprzez szeroką władzę i kontrolę nad zasobami publicznymi. Miał on pełną kontrolę nad emisją pieniądza i kierunkami inwestycji. Rząd decydował o poziomie zatrudnienia, zarobkach i podziale pomiędzy prywatnymi i społecznymi wydatkami. Społeczna

baza pluralistycznej demokracji – przedsiębiorcy i prywatna własność aktywów – nie istniały, ponadto nie funkcjonował pluralistyczny parlament. Trzeba jednak przyznać, że społeczeństwa socjalistyczne w momencie wkroczenia na drogę transformacji osiągnęły stosunkowo wysoki poziom rozwoju społecznego – w rankingu HDI (Human Development Index) zajmowały zazwyczaj wyższe pozycje niż w rankingu PKB, co było spowodowane faktem, że dość duże zasoby były kierowane do utrzymania bezpłatnej służby zdrowia i edukacji. Oczywiście społeczeństwa socjalistyczne były poniżej stadium rozwoju największych przemysłowych gospodarek kapitalistycznych, ale miały stosunkowo dobrze rozwinięty przemysł, wyedukowane społeczeństwo i wysoką spodziewaną długość życia.

### 3.1. Kierunki transformacji ustrojowej w Polsce

Polska transformacja ustrojowa, odbywająca się w latach dziewięćdziesiątych i na początku bieżącego wieku miała na celu zbudowanie anglosaskiego typu kapitalizmu, jak proponowali wówczas doradcy – Jeffrey Sachs i David Lipton<sup>10</sup>. Końcowym celem transformacji było stworzenie konkurencji rynkowej, zbudowanej na deregulacji cen, wolnym handlu, pełnej liberalizacji sektora prywatnego i zlikwidowaniu państwowych monopolii. Równocześnie zakładano, że majątek państwowy w Polsce zostanie sprywatyzowany. Niszczące efekty krótkoterminowego wzrostu bezrobocia i biedy miały zostać zniwelowane przy pomocy środków z instytucji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy<sup>11</sup>.

### 3.2. Historia budowy kapitalizmu w Polsce

Na koniec 1988 roku polska gospodarka była gospodarką centralnie sterowaną z dominującą rolą państwa i własności państwowej. W grudniu 1988 roku, po jednym z najważniejszych plenów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, ówczesny premier komunistycznego rządu, Mieczysław Rakowski wygłosił expose, w którym stwierdził, że od tej pory w polskiej gospodarce „wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone”, zapowiedział rozmowy okrągłego stołu i częściowo wolne wybory w 1989 roku. W okresie od stycznia do marca 1989 roku odbyły się obrady Okrągłego Stołu, podczas których ustalono, iż polska gospodarka nie będzie już dłużej opierać się na centralnym planowaniu, lecz na prawach wolnego rynku. Wybory, które odbyły się w czerwcu 1989 roku, zakończyły się całkowitą klęską partii komunistycznej

<sup>10</sup> Patrz: J. Sachs, D. Lipton, *Skok w gospodarkę rynkową*, „Gazeta Bankowa” nr 36 (04.09.–10.09.1989).

<sup>11</sup> O przemianach, które dokonały się w Polsce w okresie 1989–1992 czytaj w: D. Lipton, J. Sachs, *Prospects for Russia's Economic Reforms*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1992, No. 2, s. 213–283. [http://www.brookings.edu/~media/projects/bpea/1992%202/1992b\\_bpea\\_lipton\\_sachs\\_mau\\_phelps.pdf](http://www.brookings.edu/~media/projects/bpea/1992%202/1992b_bpea_lipton_sachs_mau_phelps.pdf)

i zapoczątkowały pluralizm w polskim życiu politycznym. W latach 1989–1990 wprowadzono w życie tzw. Plan Balcerowicza, który zakładał całkowite uwolnienie cen większości towarów i usług i daleko idącą liberalizację życia gospodarczego.

W kwietniu 1991 roku w Warszawie otwarto Giełdę Papierów Wartościowych, na której na początku notowane były akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw, a która później stała się drogą do pozyskiwania kapitału przez polskie firmy prywatne. W latach 1991–2002 trwała intensywna prywatyzacja polskich przedsiębiorstw, a w szczególności banków. W 1995 roku rozpoczęto Program Powszechnej Prywatyzacji, w którym każdy dorosły Polak otrzymał świadectwa udziałowe, które później zamieniono na akcje Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Do końca 2002 roku większość polskiego sektora bankowego znalazła się w zagranicznych rękach.

W 2004 roku Polska stała się członkiem Unii Europejskiej (UE), co oznaczało spełnienie przez nasz kraj kryteriów, które uchwaliła Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku. Do tychże kryteriów zaliczały się m.in. kryteria ekonomiczne, spośród których najważniejszym było istnienie gospodarki rynkowej gotowej sprostać konkurencji i wolnemu rynkowi. Oznacza to, że w praktyce proces budowy kapitalizmu w Polsce zakończył się w dniu 1 maja 2004 roku.

### 3.3. Obecny stan gospodarki w Polsce

Obecne stadium budowy kapitalizmu w Polsce w liczbach można przedstawić za pomocą wskaźników ekonomicznych. PKB Polski w 2012 roku wynosiło 1,622 bln zł (530 mld dolarów), co daje nam 21. miejsce na świecie i 6. miejsce w Unii Europejskiej. Obecnie sektor prywatny wytwarza ponad 75% PKB, co pozwala stwierdzić, że polska gospodarka jest gospodarką kapitalistyczną. Sektor usług wytwarza 64% PKB, przemysł – 32%, rolnictwo – 4%. Kapitalizacja polskich spółek na GPW wynosi ponad 580 mld zł, czyli około 35% PKB, Prywatne zadłużenie to około 45% PKB, bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowią około 15% kreacji kapitału<sup>12</sup>.

## 4. Ocena modelu polskiego kapitalizmu w ujęciu VoC

Dla oceny modelu polskiego kapitalizmu w ujęciu VoC najlepszą metodą będzie zastosowanie metodologii użytej przez Halla, Soskice'a i Gingericha. Biorąc pod uwagę ograniczenia dostępnych danych, możemy wyróżnić trzy typy współczynników uwarunkowań instytucjonalnych: spójność socjalną, regulację rynku pracy

---

<sup>12</sup> Źródła: Bank Światowy (raporty World Development Indicators 2014, Doing Business Indicators 2014), Giełda Papierów Wartościowych ([www.gpw.com.pl](http://www.gpw.com.pl)).

i regulację środowiska biznesowego. Dla tych współczynników zostały wybrane i połączone wskaźniki, które mają duży stopień korelacji z współczynnikami głównymi. Wskaźniki te są następujące:

- dla współczynnika spójności socjalnej: współczynnik Giniego (korelacja ujemna), krańcowa stopa opodatkowania przychodów i zysków oraz wydatki publiczne jako procent PKB,
- dla współczynnika regulacji rynku pracy: indeks trudności rekrutacji pracowników, indeks trudności zwalniania pracowników, koszt zwolnienia pracowników (w krotności tygodniowych zarobków) i sztywność godzin pracy,
- dla współczynnika regulacji środowiska biznesowego: liczba wymaganych procedur przy rejestracji nowego biznesu, czas przeprowadzenia bankructwa (w latach), liczba procedur wymaganych do rejestracji nieruchomości i wielkość rynku kapitałowego w stosunku do PKB.

Poniższa tabela przedstawia źródła danych użytych w analizie.

**Tabela 1. Źródła danych użytych do analizy**

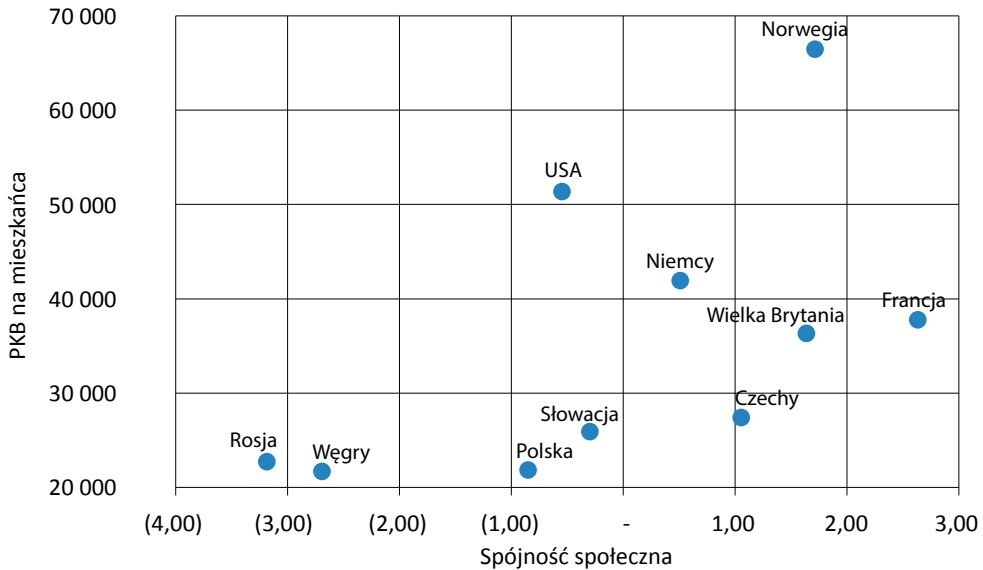
Wskaźnik i jego definicja	Jednostka skali	Źródło danych	Okres
PKB na mieszkańca, PPP	tysiąc dolarów (USD)	Bank Światowy (World Development Indicators 2014)	2012
Współczynnik Giniego	Indeks (0–100)	WIDER (World Income Inequality Database)	2012
Opodatkowanie dochodów i zysków	%	Bank Światowy (World Development Indicators 2014)	2012
Wydatki publiczne	% PKB	Bank Światowy (World Development Indicators)	2012
Trudność zatrudniania pracowników	Indeks (0–100)	Bank Światowy (The Doing Business Indicators 2014)	2012
Trudność zwalniania pracowników	Indeks (0–100)	Bank Światowy (The Doing Business Indicators 2014)	2012
Koszt zwalniania pracowników	Wartość odprawy w krotności tygodniowych zarobków	Bank Światowy (The Doing Business Indicators 2014)	2012
Elastyczność czasu pracy	Indeks (0–100)	Bank Światowy (The Doing Business Indicators 2014)	2012
Liczba procedur wymaganych do założenia biznesu	Liczba procedur	Bank Światowy (The Doing Business Indicators 2014)	2012
Czas przeprowadzenia bankructwa	Lata	Bank Światowy (The Doing Business Indicators 2014)	2012
Liczba procedur do zarejestrowania nieruchomości	Liczba procedur	Bank Światowy (The Doing Business Indicators 2014)	2012
Wartość rynku kapitałowego w stosunku do PKB	%	Bank Światowy (World Development Indicators 2014)	2012

Źródło: opracowanie własne.

#### 4.1. Wskaźniki związane ze spójnością społeczną (*social cohesion*)

Zacznijmy od analizy wskaźników powiązanych ze spójnością społeczną. Wyniki wyliczeń dla dziesięciu wybranych krajów prezentuje wykres 1.

Wykres 1. Spójność społeczna w wybranych krajach świata w 2012 roku



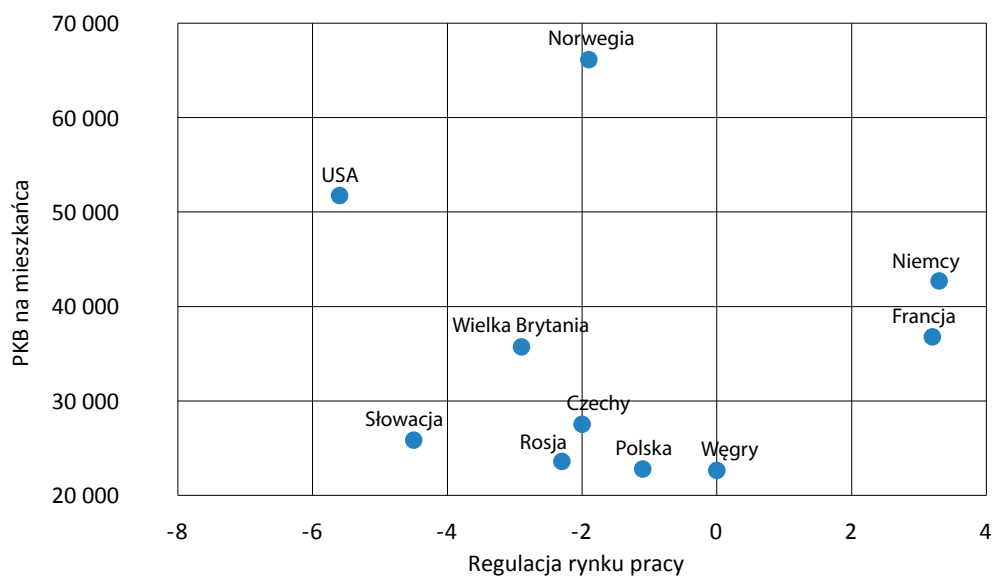
Źródło: opracowanie własne.

Wykres pokazuje przede wszystkim, że spójność społeczna jest ściśle związana z poziomem rozwoju. Większość krajów znajduje się w 1. i 3. ćwiartce układu współrzędnych, co sugeruje, że najbardziej rozwinięte kraje utrzymują wysokie poziomy równości, opodatkowania dochodów i publicznych wydatków, podczas gdy odwrotna sytuacja występuje w przypadku większości krajów postkomunistycznych. Od tej reguły są nieliczne wyjątki, jak np. Stany Zjednoczone, które utrzymują bardzo liberalne systemy opieki państwa nad społeczeństwem. W odwrotnym miejscu na wykresie znajdują się takie kraje jak Czechy, które pomimo niezbyt wysokiego PKB na osobę utrzymują wysoki poziom zaangażowania państwa w problemy i nierówności społeczne. Jednym z powodów, dla których większość krajów postkomunistycznych pojawia się w liberalnej części wykresu, jest fakt, że wybrały one w większości liberalną ścieżkę przemian w kierunku gospodarki rynkowej. Polska na tym wykresie plasuje się mniej więcej pośrodku, z nieznacznym odchyleniem w kierunku modelu LME.

## 4.2. Wskaźniki związane z regulacją rynku pracy

Drugi rodzaj wskaźników to wskaźniki powiązane z regulacją rynku pracy. Wyniki wyliczeń dla kilkudziesięciu krajów prezentuje wykres 2. Wykres ten pokazuje wartości współczynnika regulacji rynku pracy w stosunku do poziomu PKB na osobę. Na tym wykresie poziom rozwoju nie jest taki ważny. Tak jak sugeruje literatura, kraje anglosaskie mają mniej barier w stosunku do rotacji pracowników niż skoordynowane gospodarki rynkowe.

Wykres 2. Regulacja rynku pracy w wybranych krajach w 2012 roku



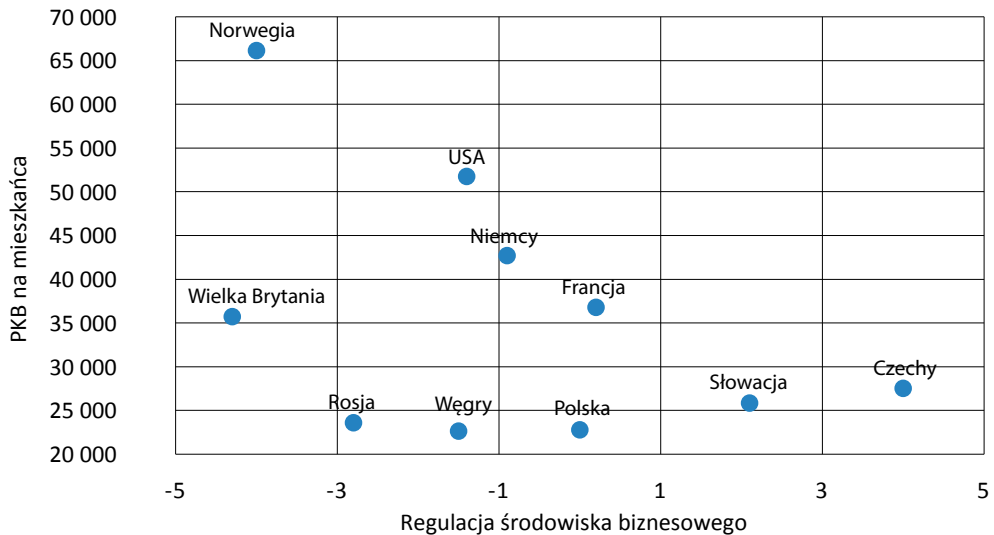
Źródło: opracowanie własne.

Jednakże w przeciwieństwie do poprzedniego wykresu niektóre europejskie gospodarki (Niemcy, Francja) pojawiają się jako ekstremalnie skoordynowane, natomiast Norwegia jest umiarkowanie skoordynowana. Wiele krajów postkomunistycznych zliberalizowało swoje rynki pracy (jak np. Słowacja, która znajduje się na liberalnym krańcu wykresu), podczas gdy wiele innych utrzymuje wysoki poziom ochrony zatrudnienia. W tym ujęciu polska gospodarka znajduje się znowu pośrodku, z nieznacznym odchyleniem w kierunku modelu LME.

### 4.3. Wskaźniki związane z regulacją rynku środowiska biznesowego

Trzeci rodzaj wskaźników to wskaźniki powiązane z regulacją rynku środowiska biznesowego. Wyniki wyliczeń dla kilkudziesięciu krajów prezentuje wykres 3.

Wykres 3. Regulacja środowiska biznesowego w wybranych krajach w 2012 roku



Źródło: opracowanie własne.

Wykres ten pokazuje wartości współczynnika regulacji środowiska biznesowego w stosunku do poziomu PKB na osobę. Na wykresie widać, że istnieje silny związek współczynnika z poziomem rozwoju gospodarki, lecz w odwrotnym kierunku niż w przypadku współczynnika spójności społecznej. Większość krajów rozwiniętych posiada stosunkowo elastyczne regulacje działalności biznesowej i/lub posiada względnie mocno rozwinięte rynki kapitałowe w stosunku do krajów postkomunistycznych. Nieznaczna liczba rozwiniętych krajów, jak np. Francja, Włochy, Grecja i Portugalia, znajduje się w części określającej gospodarki skoordynowane (CME). Polska w tym zestawieniu zajmuje neutralną pozycję pośrodku wykresu.

### 4.4. Pozostałe wskaźniki służące ocenie modelu kapitalizmu w ramach metodologii VoC

Oprócz przedstawionych współczynników do oceny modelu kapitalizmu warto również zastosować inne wyznaczniki obowiązującego modelu kapitalizmu w danym kraju. Część z nich można zaliczyć do bardziej jakościowych, pozostałe są, podobnie do analizowanych wcześniej wskaźników, czynnikami ilościowymi. Do pierwszej

grupy możemy zaliczyć takie aspekty relacji przemysłowych, jak penetracja związków zawodowych, popularność zbiorowych układów pracy i częstotliwość strajków. Tabela 2 przedstawia dane z wyżej wymienionymi wskaźnikami dla badanych krajów.

**Tabela 2. Wybrane wskaźniki jakościowe dla badanych krajów w 2012 roku**

Państwo	Penetracja związków zawodowych	Popularność zbiorowych układów pracy	Liczba strajków
Czechy	17,4	41	0
Francja	7,6	91	0
Niemcy	19,1	61	0
Węgry	16,8	34	8
Norwegia	53,3	74	10
Polska	15,6	29	156
Słowacja	17,2	35	1
Wielka Brytania	27,1	31	144
USA	11,9	13	brak danych
Rosja	42	brak danych	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie na podstawie OECD, International Labour Organization.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, Polskę (podobnie jak inne kraje postkomunistyczne) możemy zaliczyć do gospodarek liberalnych (LME).

Z kolei do grupy czynników ilościowych wskazanych przez Halla i Soskice'a możemy zaliczyć wskaźniki pośrednictwa finansowego, takie jak wartość kredytów gospodarstw domowych jako procent PKB, kapitalizację giełdy, również jako % PKB, oraz wartości bezpośrednich inwestycji gospodarczych jako % PKB. Dane z wyżej wymienionymi wskaźnikami zawiera tabela 3.

**Tabela 3. Wybrane ilościowe czynniki dla badanych krajów w 2012 roku**

Państwo	Wartość kredytów jako % PKB	Kapitalizacja giełdy jako % PKB	FDI jako % PKB
Czechy	46,66	18,92	1,1%
Niemcy	131,73	43,36	1,2%
Francja	115,07	69,78	1,6%
Wielka Brytania	168,92	121,96	1,5%
Węgry	68,38	16,92	7,5%
Norwegia	86,96	50,59	2,6%
Polska	42,04	36,29	3,5%
Rosja	22,49	43,41	2,7%
Słowacja	49,77	5,06	4,0%
USA	226,29	114,92	1,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD i Banku Światowego.



Wyniki czynników ilościowych dla Polski wskazują, że daleko jej do najważniejszych gospodarek LME, jednak przyczyna tego stanu rzeczy nie tkwi w fakcie, że Polska jest gospodarką skoordynowaną, lecz w tym, że w Polsce (podobnie jak w innych krajach postkomunistycznych) sektor finansowy jest stosunkowo słabo rozwinięty w porównaniu do krajów zachodnioeuropejskich i USA.

## 5. Konkluzje w ocenie modelu kapitalizmu

Z podanych wcześniej informacji i wykresów wynika, że wskaźniki, takie jak spójność społeczna, regulacja rynku pracy i stopień pośrednictwa finansowego, pozwalają zaliczyć Polskę do krajów z lekko liberalnym poziomem koordynacji, natomiast wskaźniki regulacji środowiska biznesowego i pośrednictwa finansowego plasują Polskę pośrodku spektrum gospodarek LME i CME. Wskaźniki jakościowe, stosowane przez Halla i Soskice'a, umiejscawiają Polskę po liberalnej stronie spektrum gospodarek, natomiast wskaźniki ilościowe – znów pośrodku spektrum.

Wniosek z przeprowadzonych analiz jest następujący: Polska jest gospodarką słabo skoordynowaną, czyli *mixed market economy* wg Halla i Soskice'a, z odchyleniem w kierunku gospodarki liberalnej (LME).

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza może posłużyć do wysunięcia rekomendacji co do dalszego rozwoju rynku pracy i regulacji środowiska biznesowego w Polsce. Zanim wysuniemy takie rekomendacje, warto zastanowić się nad związkiem przyczynowo-skutkowym omawianych wskaźników z poziomem dochodu narodowego (PKB). Istnieją racjonalne przesłanki, żeby twierdzić, że wysoki poziom spójności społecznej w wysoko rozwiniętych krajach jest skutkiem, a nie przyczyną poziomu rozwoju tych krajów i ich wysokiego poziomu PKB na mieszkańca, gdyż w miarę bogacenia się danego społeczeństwa wywierana jest silna presja (zwłaszcza w krajach europejskich) na rządzących, żeby poprzez zwiększenie wydatków socjalnych zmniejszali oni różnice majątkowe w społeczeństwie. Drugi z badanych wskaźników (stopień regulacji rynku pracy) nie ma większego związku z poziomem PKB na mieszkańca, gdyż, jak pokazaliśmy na wykresie 2, istnieją zarówno silnie uregulowane rynki pracy o wysokim poziomie koordynacji (takie jak Niemcy czy Francja), jak i rynki wysoce liberalne w krajach o niskim poziomie PKB (takie jak Słowacja). Jeśli chodzi o trzeci z badanych wskaźników (stopień regulacji środowiska biznesowego), możliwe

jest udowodnienie (np. przez analizę innych krajów, nieuwzględnionych powyżej), że związek przyczynowo-skutkowy jest odwrotny niż w przypadku wskaźnika spójności społecznej – wysoki poziom PKB jest wynikiem niskiego poziomu regulacji środowiska biznesowego, tzn. kraje, które zdecydowały się nie wprowadzać silnych ograniczeń w prowadzeniu biznesu, cieszą się wysokim poziomem dochodu narodowego. Ponieważ Polska znajduje się obecnie na neutralnej pozycji (współczynnik ten jest bliski 0), warto zasugerować, że jeżeli będziemy przesuwac się w lewo na skali liberalizacji działalności gospodarczej, istnieje duże prawdopodobieństwo, że będziemy szybciej się rozwijać i szybciej osiągniemy wyższy poziom dochodu narodowego.

---

## Wyłaniająca się odmiana kapitalizmu w Polsce w ujęciu Varieties of Capitalism – próba wstępnej oceny

---

### Streszczenie

W publikacji został zanalizowany model kapitalizmu w Polsce w ujęciu Varieties of Capitalism, zaproponowany przez Halla i Soskice'a w roku 2001. Na początku opracowania zostały opisane podstawowe cechy i elementy kapitalizmu jako ustroju gospodarczego. Następnie omówiono model Varieties of Capitalism i cechy charakteryzujące gospodarki liberalne i skoordynowane. Dalej następuje odniesienie do sytuacji w krajach postkomunistycznych oraz krótki zarys historii budowy kapitalizmu w Polsce. Dalsza część publikacji to szczegółowa analiza dziesięciu charakterystycznych państw kapitalistycznych (wliczając Polskę) i ich umiejscowienie w modelu VoC. Na końcu opracowania zostały wymienione rekomendacje dla Polski, będące wnioskami z przeprowadzonej analizy.

**Słowa kluczowe:** kapitalizm, model, odmiany kapitalizmu, transformacja ustrojowa, Polska

---

---

## Emerging type of capitalism in Poland according to VoC approach

---

### Abstract

In the publication, a model of capitalism in Poland has been analyzed using Varieties of Capitalism approach. At the beginning of the article, the basic features and elements of the capitalism as an economic system have been described. Then the Varieties of Capitalism model and the typical features of liberal and coordinated market economies have been discussed. Later, there is a description of the situation in post-communist countries and a short outline of the history of capitalism formation in Poland. Then, a detailed analysis of ten capitalist countries (including Poland) and their placement in the VoC model is presented the article comendes with recommendations.

**Keywords:** capitalism, model, varieties of capitalism, system transformation, Poland

---

## Bibliografia

- Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Hall P., Gingerich D.W., *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*, MPIfG Discussion Paper 04/5, Koeln 2004.
- Hall P., Soskice D., *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Hanckè B., *Debating Varieties of Capitalism – a Reader*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Lane D., Myant M., *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries*, Basingstoke: Palgrave, 2007.
- Lipton D., Sachs J., *Prospects for Russia's Economic Reforms*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1992, No. 2.
- Obłąkowska-Kubiak K., *Kultura i gospodarka – od pogranicza nauk ku perspektywie ekonomicznej*, „Rynek, Społeczeństwo, Kultura”, 4(8)/2013, Dobrzeń Wielki 2013.
- Weber M., *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Unwin Books, Londyn 1970.
- World Bank, World Development Indicators 2014, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- WIDER (World Income Inequality Database), [www.wider.unu.edu](http://www.wider.unu.edu).
- World Bank, The Doing Business Indicators 2014, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- The Organization for Economic Cooperation and Development, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- International Labour Organization.

# **Rozwój zrównoważony i społeczna odpowiedzialność biznesu**

*Nella Saadi*

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **Korzyści i koszty CSR w opinii spółek giełdowych w Polsce**

### **Wprowadzenie**

Społeczna odpowiedzialność biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*, CSR) polega na uwzględnianiu aspektów społecznych, etycznych i ekologicznych w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa i w jego kontaktach z interesariuszami. W ramach CSR biznes jest zobowiązany do dążenia do zrównoważonego rozwoju i do przyczyniania się do poprawy jakości życia. Przedsiębiorstwa nie tylko są zobowiązane do ustalenia strategii i dążenia do wypełniania jej, lecz także powinny aktywnie brać udział w etycznym dialogu z interesariuszami.

Społeczna odpowiedzialność to uwzględnianie potrzeb i oczekiwań wszystkich interesariuszy, zarówno pracowników, jak i klientów, dostawców, organizacji pozarządowych czy społeczności lokalnej. To także podejmowanie działań prowadzących do poprawy jakości życia osób bezpośrednio lub pośrednio związanych z firmą. CSR oznacza dla dzisiejszych przedsiębiorstw problem o znaczeniu strategicznym. Jest ona także istotna dla instytucji otoczenia biznesu, inwestorów czy administracji państwowej.

Społeczna odpowiedzialność biznesu cieszy się rosnącym zainteresowaniem w Unii Europejskiej. Zachodnie państwa europejskie mają co prawda dłuższe doświadczenie w zakresie CSR, jednakże 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej z pewnością przyczyniło się do jej rozwoju w naszym kraju. Szczególną dynamikę zmian można zauważyć po 2009 roku, gdy na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie pojawił się indeks społecznie odpowiedzialnych spółek – indeks RESPECT. Spółki zaangażowane w CSR widzą wiele korzyści płynących ze społecznie odpowiedzialnej działalności, wspominają również o kosztach. Celem artykułu jest przedstawienie korzyści i kosztów społecznej odpowiedzialności z perspektywy polskich spółek giełdowych.

## 1. Korzyści płynące z CSR

Podstawowym argumentem na korzyść społecznej odpowiedzialności jest interes firmy. Społeczna odpowiedzialność powinna być postrzegana jako korzyść dla firmy w długim okresie<sup>1</sup>. CSR nie jest już „miłym gestem” biznesu w stronę społeczeństwa, ale krytycznym czynnikiem determinującym wyniki przedsiębiorstwa. Uwzględnienie społecznej odpowiedzialności w codzienności biznesowej oznacza właściwie pojęty interes własny<sup>2</sup>. Laura Spence i Robert Rutherford definiują to pojęcie jako motywację do angażowania się w zagadnienia społeczne mając świadomość i oczekując pozytywnego wpływu, jaki będą miały te działania na zysk i biznes w długim okresie<sup>3</sup>. Wybitny ekonomista Paul A. Samuelson podkreśla, że przedsiębiorstwa nie tylko mogą angażować się w odpowiedzialność społeczną, ale będzie lepiej dla nich, jeśli naprawdę spróbują podjąć się takiej działalności<sup>4</sup>. Z badań Lymana Ostlunda wynika, że zarówno kierownictwo, jak i menadżerowie operacyjni ocenili argument dotyczący długoterminowych korzyści biznesowych czerpanych z działalności CSR jako najważniejszy czynnik zachęcający do wprowadzenia społecznej odpowiedzialności<sup>5</sup>. Elżbieta Skrzypek podkreśla, że modele CSR powinny być tak dobrane do przedsiębiorstwa, aby maksymalizowały jednocześnie korzyści biznesowe i społeczne<sup>6</sup>. Natomiast długoterminowe korzyści mogą być osiągnięte, gdyż CSR jest postrzegana jako narzędzie do przyciągania<sup>7</sup>, motywowania<sup>8</sup> i zatrzymywania utalentowanych

---

<sup>1</sup> H. Jenkins, *Small Business Champions for Corporate Social Responsibility*, „Journal of Business Ethics” 2006, 67(3), s. 242.

<sup>2</sup> D. Henderson, *The Case Against „Corporate Social Responsibility“*, „Policy” 2001, 17(2), s. 28.

<sup>3</sup> L.J. Spence, R. Rutherford, *Social Responsibility, Profit Maximisation and the Small Firm Owner Manager*, „Journal of Small Business and Enterprise Development” 2000, 8(2), s. 132–133.

<sup>4</sup> P.A. Samuelson, *Love that Corporation*, „Mountain Bell Magazine”, Spring 1971, s. 24, za: K. Davis, *The Case for and Against Business Assumption of Social Responsibilities*, „Academy of Management Journal” 1973, 16(2), s. 312.

<sup>5</sup> L. Ostlund, *Attitudes of Managers toward Corporate Social Responsibility*, „California Management Review” 1977, 19(4), s. 38.

<sup>6</sup> E. Skrzypek, *Społeczna odpowiedzialność biznesu oraz zrównoważony rozwój jako wyznaczniki nowoczesnego zarządzania*, w: *Zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, red. M. Cisek, B. Domańska-Szaruga, Studio Emka, Warszawa, 2010, s. 151.

<sup>7</sup> D. Grenning, D. Turban, *Corporate Social Performance as a Competitive Advantage in Attracting a Quality Workforce*, „Business & Society” 2000, 39, s. 254.

<sup>8</sup> S. Brammer, A. Millington, B. Rayton, *The Contribution of Corporate Social Responsibility to Organizational Commitment*, „International Journal of Human Resource Management” 2007, 18(10), s. 1701.

pracowników<sup>9</sup>, do przyciągania konsumentów<sup>10</sup>, poprawy reputacji firmy<sup>11</sup> czy redukcji kosztów przez skuteczne zarządzanie inicjatywami środowiskowymi<sup>12</sup>.

Ponadto przedsiębiorstwa istnieją tylko dlatego, że dostarczają społeczeństwu wartościowych usług. Przedsiębiorstwa jak wszystkie inne instytucje społeczne są nieodłączną częścią społeczeństwa i muszą na nim polegać, żeby przetrwać i się rozwijać<sup>13</sup>. Społeczeństwo przyznało przedsiębiorstwom ogromną władzę i wolność, oczekując, że wykorzystają tę władzę, żeby służyć społeczeństwu. W długim okresie, jeśli biznes chce zachować swoją pozycję, to musi zaakceptować i wypełniać zobowiązania wobec społeczeństwa<sup>14</sup>.

Marina Curran odnosi się do powyższego jako do „teorii społecznego przyzwolenia”, która zakłada, że korporacje istnieją i działają za przyzwoleniem społeczeństwa, dlatego są zobligowane do uwzględniania wszystkich możliwych interesariuszy. W ten sposób mogą odwdziżyć się społeczeństwu za otrzymanie przyzwolenia, a właśnie ci interesariusze najpierw udzielili korporacji pozwolenia na działalność. Jeżeli korporacje nie będą jednak wykorzystywały tej władzy zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa, spotkają ich w końcu zwiększone kontrole ich działań, a społeczeństwo ograniczy przyznaną im władzę<sup>15</sup>. Z kolei James Post, Lee Preston i Sybille Sachs nazywają to przyzwolenie „licencją na działalność”<sup>16</sup>. Natomiast Keith Davis sformułował żelazne prawo odpowiedzialności, które zakłada, że ci, którzy nie biorą odpowiedzialności za swoją władzę, w końcu ją tracą<sup>17</sup>. Prawo sformułowane przez K. Davisa jest spójne z teorią legitymizacji, która opiera się na tym, że biznes funkcjonuje w społeczeństwie na zasadzie kontraktu społecznego. W związku z tym przedsiębiorstwa zgadzają się wykonywać społecznie oczekiwane działania w zamian za aprobatę ich celów, innych korzyści czy ostatecznie

---

<sup>9</sup> J. Chatman, *Matching People and Organisations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms*, „Administrative Science Quarterly” 1991, 36, s. 459.

<sup>10</sup> B. Ruf, K. Muralidhar, K. Paul, *The Development of a Systematic, Aggregate Measure of Corporate Social Performance*, „Journal of Management” 1998, 24(1), s. 128.

<sup>11</sup> E. Głuszek, *Skuteczność inicjatyw z zakresu CSR jako strategii zabezpieczania reputacji przedsiębiorstwa na wypadek kryzysu*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 220, s. 271.

<sup>12</sup> P. Roberts, G. Dowling, *Corporate Reputation and Sustained Superior Financial Performance*, „Strategic Management Review”, 2002, nr 23, s. 1079.

<sup>13</sup> P. Sethi, *A Conceptual Framework for Environmental Analysis of Social Issues and Evaluation of Business Response Patterns*, „Academy of Management Review” 1979, 4(1), s. 63–74.

<sup>14</sup> K. Davis, *Understanding the Social Responsibility Puzzle, What Does the Businessman Owe to Society*, „Business Horizons” 1967, 10, s. 45.

<sup>15</sup> M. Curran, *Assessing the Rate of Return of the Adoption of Corporate Social Responsibility Initiatives*, University of Edinburgh, 2005, s. 17.

<sup>16</sup> J.E. Post, L.E. Preston, S. Sachs, *Redefining the Corporation*, Stanford University Press, California 2002, s. 9.

<sup>17</sup> K. Davis, *Understanding the Social Responsibility Puzzle...*, op.cit., s. 49.

przetrawianie<sup>18</sup>. Dlatego też firmy robią wszystko, co uznają za konieczne, żeby utrzymać wizerunek prawowitego biznesu z zasadnymi celami i metodami działania<sup>19</sup>.

Kolejnym argumentem na korzyść wdrożenia CSR w biznesie jest zapobieganie interwencji i regulacji rządu, która jest kosztowna i zazwyczaj ogranicza swobodę w podejmowaniu decyzji. W sytuacji, kiedy biznes dobrowolnie przekracza obowiązki wynikające z uregulowań prawnych, to prawdopodobnie potrzeba lub inicjatywa rządu do ingerowania w sprawy biznesu będzie mniejsza<sup>20</sup>. Argument ten opiera się na założeniu, że postawa proaktywna biznesu, w której przedsiębiorstwo przewiduje i inicjuje odpowiednie działania jest bardziej praktyczna i mniej kosztowna niż zwykle reagowanie na problemy, które się pojawiają. Jeśli przedsiębiorstwo spóźni się z rozwiązaniem problemu społecznego, może znaleźć się w niekomfortowej sytuacji, w której będzie musiało ciągle zajmować się rozwiązywaniem palących problemów społecznych, że zabraknie czasu na zrealizowanie podstawowego celu działalności, czyli dostarczenia dóbr i usług<sup>21</sup>. Archie Carroll i Ann Buchholtz podają w swojej książce związany z tym argumentem przykład, że odpowiedzialnie społeczne działania zapobiegające zanieczyszczeniu środowiska są mądrzejszym i mniej kosztownym podejściem niż pozwolenie na wystąpienie tego zanieczyszczenia w pierwszej kolejności<sup>22</sup>.

Ponadto w badaniu przeprowadzonym wśród polskich przedsiębiorstw okazało się, że wśród korzyści prowadzenia działalności w sposób etyczny i odpowiedzialny można wyróżnić budowanie dobrej reputacji, uwiarygodnienie misji przedsiębiorstwa i zyskanie zaufania, dzięki większej wiarygodności zwiększenie szansy na pozyskanie inwestorów oraz możliwość konkurowania na rynkach zagranicznych, a w dłuższym okresie zwrot poniesionych kosztów z tytułu wzrostu sprzedaży<sup>23</sup>.

Społeczna odpowiedzialność może stanowić przewagę konkurencyjną. Poprzez takie korzyści jak wzmocnienie lojalności klientów, zwiększenie zainteresowania inwestorów, silniejsze morale pracowników, poprawa relacji z interesariuszami poprawia się stopień realizacji założonych celów biznesowych, a zatem skuteczność działań rynkowych danej firmy<sup>24</sup>. Dzięki CSR przedsiębiorstwo może efektywniej kreować

<sup>18</sup> J. Guthrie, L. Parker, *Corporate Social Reporting: A Rebuttal of Legitimacy Theory*, „Accounting and Business Research” 1989, 19(76), s. 344.

<sup>19</sup> C. Villiers, C. van Staden, *Can Less Environmental Disclosure have a Legitimising Effect? Evidence from Asia*, „Accounting, Organisations and Society” 2006, 31, s. 763.

<sup>20</sup> A. Tyrrell, *Corporate Social Responsibility: What’s Your View*, „Accountancy Ireland” 2006, 38(1), s. 45.

<sup>21</sup> K. Davis, *The Case for and Against...*, op.cit., s. 317.

<sup>22</sup> A. Carroll, A. Buchholtz, *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*, Thomson South Western, Ohio, 2000, s. 52.

<sup>23</sup> M. Żemigala, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 102.

<sup>24</sup> A. Witek-Crabb, *Społeczna odpowiedzialność biznesu jako źródło przewagi konkurencyjnej*, w: *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i w praktyce*, red. A. Kaleta, K. Moszkowicz, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1137, AE, Wrocław 2006, s. 168–176.



wartość i zarządzać relacjami z interesariuszami<sup>25</sup>. Za pomocą społecznie odpowiedzialnych działań i odpowiedniej komunikacji przedsiębiorstwo może pozytywnie wpływać na decyzje zakupowe konsumentów<sup>26</sup>. Ponadto CSR ma pozytywny wpływ na konkurencyjność na poziomie całego państwa, dlatego jest ważna w kontekście polityki publicznej<sup>27</sup>.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że społeczna odpowiedzialność powinna być źródłem korzyści zarówno tych o charakterze ekonomicznym przejawiających się w długim okresie, jak i korzyści społecznych i środowiskowych. Przedsiębiorstwa prowadzące działania CSR liczą na konkretne korzyści, również finansowe, mimo że często korzyści płynące z CSR pośrednio wpływają na wynik finansowy. Szczególną rolę odgrywa reputacja firmy i wymiar marketingowy społecznej odpowiedzialności, ale również budowanie i umacnianie relacji z interesariuszami firmy. Jest to zwłaszcza istotne w okresie kryzysu, dlatego część firm stara się prowadzić komunikację z otoczeniem i podejmować takie działania, żeby zminimalizować negatywny wpływ kryzysu na wizerunek przedsiębiorstwa<sup>28</sup>.

## 2. Koszty związane z CSR

Najbardziej rozpowszechniony argument przeciwko CSR w biznesie opiera się na klasycznym podejściu w ekonomii mówiącym o maksymalizacji zysku. W 1970 roku w czasopiśmie „New York Times” ukazał się kontrowersyjny artykuł o CSR *Společná odpovědností biznesu jest zwiększanie zysku*. Został napisany przez zdobywcę nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, Milтона Friedmana, przeciwnika społecznej odpowiedzialności, który kiedyś stwierdził, że biznesem biznesu powinien być biznes. Artykuł ten był jednym z najczęściej cytowanych i krytykowanych artykułów napisanych przez M. Friedmana. Główny argument przeciwko CSR sformułował następująco: „Jest jedna i tylko jedna odpowiedzialność społeczna biznesu – wykorzystywanie zasobów i angażowanie się w działania zwiększające jej zyski tak długo,

---

<sup>25</sup> V. Juščius, A. Sneiderienė, J. Griauslytė, *Assessment of the Benefits of Corporate Social Responsibility Reports as One of the Marketing Tools*, „Regional Formation and Development Studies” 2013, 3(11), s. 96.

<sup>26</sup> M.S. Kim, D.T. Kim, J. Il Kim, *CSR for Sustainable Development: CSR Beneficiary Positioning and Impression Management Motivation*, „Corporate Social Responsibility & Environmental Management” 2014, 21(1), s. 25.

<sup>27</sup> I. Boulouta, *Who Needs CSR? The Impact of Corporate Social Responsibility on National Competitiveness*, „Journal of Business Ethics” 2014, 119, s. 360.

<sup>28</sup> K. Gadomska-Lila, *Společná odpovědností biznesu w obliczu kryzysu gospodarczego*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 28”, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 32.

jak jest to zgodne z zasadami gry, co oznacza funkcjonowanie w warunkach wolnej konkurencji bez podstępów czy oszustwa<sup>29</sup>.

Krytyka autorstwa M. Friedmana wielokrotnie przez niego powtarzana miała istotny wpływ na dyskusję o CSR<sup>30</sup>. Według niego używanie zasobów przedsiębiorstwa do promowania społecznie odpowiedzialnej aktywności jest formą kradzieży dywidend właścicieli, pieniędzy klientów czy pensji pracowników<sup>31</sup>. M. Friedman podkreśla, że problemy społeczne nie powinny być obszarem zainteresowania przedsiębiorstw, a powinny być rozwiązywane przez mechanizmy wolnego rynku. Jeżeli problem nie jest w ten sposób rozwiązany, odpowiedzialność spoczywa na rządzących, gdyż oni stanowią prawo<sup>32</sup>.

Głos krytyki pojawił się nie tylko ze strony M. Friedmana, lecz także licznych ekonomistów, księgowych, menedżerów i krytyków społecznych, którzy bronią przekonania, że przedsiębiorstwo jest stworzone i powinno działać dla dobra akcjonariuszy<sup>33</sup>. Roger Cowe i Simon Williams stwierdzili, że menedżerowie, którzy wykorzystują fundusze przedsiębiorstwa do innych działań niż dyktowanych celami biznesowymi, pozbawiają właścicieli ich majątku<sup>34</sup>. Natomiast Andrew Coors i Wayne Winegarden sugerują, że jeśli menedżerowie firmy angażują się w działania CSR, to lepiej, żeby wykorzystali te aktywności do zdobycia nowych klientów i zwiększenia zysku, gdyż w przeciwnym razie można uznać, że nie wypełniają swoich obowiązków<sup>35</sup>. Na konkurencyjnym rynku firma obniżająca swoje zyski, żeby osiągnąć cele społeczne czy środowiskowe, może nie przetrwać konkurencyjnego i dyscyplinującego wpływu rynku, a w konsekwencji może zostać przejęta przez inną firmę, która zastąpi obecną kadrę zarządzającą taką, która maksymalizuje zysk<sup>36</sup>.

Argument ten łączy się z również z zagrożeniem, że zaangażowanie w cele społeczne spowoduje rozmycie nacisku przedsiębiorstwa na ekonomiczną produktywność, podział interesów osób zarządzających, co doprowadzi do osłabienia pozycji rynkowej firmy i do słabego wypełnienia roli zarówno ekonomicznej, jak i społecznej<sup>37</sup>. Theodore Levitt podkreśla, że przedsiębiorstwo ma dużo większą szansę przetrwać,

<sup>29</sup> M. Friedman, *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, „New York Times Magazine” 1970, September 13, s. 6.

<sup>30</sup> S. Gallagher, *A Strategic Response to Friedman's Critique of Business Ethics*, „Journal of Business Strategy” 2005, 26(6), s. 55.

<sup>31</sup> M. Friedman, *The Social Responsibility...*, op.cit., s. 6.

<sup>32</sup> A. Carroll, A. Buchholtz, *Business and Society...*, op.cit., s. 41.

<sup>33</sup> M. Pava, J. Krausz, *The Association Between Corporate Social Responsibility and Financial Performance: The Paradox of Social Cost*, „Journal of Business Ethics” 1996, 15(3), s. 322.

<sup>34</sup> R. Cowe, S. Williams, *Who Are the Ethical Consumers?*, The Co-Operative Bank, 2000, s. 15.

<sup>35</sup> A. Coors, W. Winegarden, *Corporate Social Responsibility – Or Good Advertising?*, „Regulation” 2005, Spring, s. 10.

<sup>36</sup> J. Tirole, *Corporate Governance*, „Econometrica” 2001, 69, s. 24.

<sup>37</sup> K. Davis, *The Case for and Against...*, op.cit., s. 319.

gdy nie ma absurdu w stawianym przed nim celu, a dokładniej – gdy maksymalizacja zysku jest głównym celem zarówno w teorii, jak i w praktyce<sup>38</sup>.

Podobnie Michael Jensen zauważył, że CSR i teoria interesariuszy jest w pewnym sensie wadliwa, gdyż podważa wniosek, że każda organizacja powinna mieć jeden dominujący cel jako przesłankę do celowego i racjonalnego działania. Ponadto wprowadzenie CSR do przedsiębiorstwa obniża jej szanse w wyścigu o przetrwanie i jako podstawa działań teoria interesariuszy pozwala menedżerom wykorzystywać zasoby firmy według ich preferencji<sup>39</sup>. Według M. Jensena implementacja CSR podkopuje fundament, na którym rynki i kapitalizm zbudowały dobrobyt i wysokie standardy życia na całym świecie. Teoria interesariuszy i CSR spowodują obniżenie dobrobytu społecznego, mimo że popierają jego wzrost i chcą go bronić. Autor porównuje to działanie do nieudanych eksperymentów komunistycznych i socjalistycznych w XX wieku<sup>40</sup>.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że głównym argumentem przeciwko społecznej odpowiedzialności jest zarzut, że CSR prowadzi do wydatkowania ograniczonych zasobów na cele społeczne, co niepotrzebnie zwiększa koszty firmy i obniża jej pozycję konkurencyjną. Angażowanie środków przedsiębiorstwa w działalność społeczną jest równoznaczne z redystrybucją majątku od akcjonariuszy, czyli prawowitych właścicieli do innych w społeczeństwie, którzy nie mają prawowitych roszczeń<sup>41</sup>.

### 3. Korzyści i koszty CSR z perspektywy polskich spółek giełdowych

W celu określenia korzyści i kosztów społecznej odpowiedzialności badaniem objęto wszystkie polskie spółki akcyjne z sektora przedsiębiorstw notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie i prowadzące działalność w ramach społecznej odpowiedzialności. Grupa ta została zdefiniowana jako spółki raportujące działania CSR lub też spółki wchodzące w skład indeksu RESPECT przynajmniej w jednej fali. Z 35 tak wytypowanych spółek 23 wzięły udział w badaniu. Badanie przeprowadzono od kwietnia do grudnia 2013 roku. Kwestionariusz ankiety był kierowany do specjalistów zajmujących się społeczną odpowiedzialnością w danych spółkach.

---

<sup>38</sup> T. Levitt, *The Dangers of Social Responsibility*, „Harvard Business Review” 1958, 36(5), s. 49.

<sup>39</sup> M. Jensen, *Value Maximisation, Stakeholder Theory and the Corporate Objective Function*, „Business Ethics Quarterly” 2002, 12(2), s. 237.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 253.

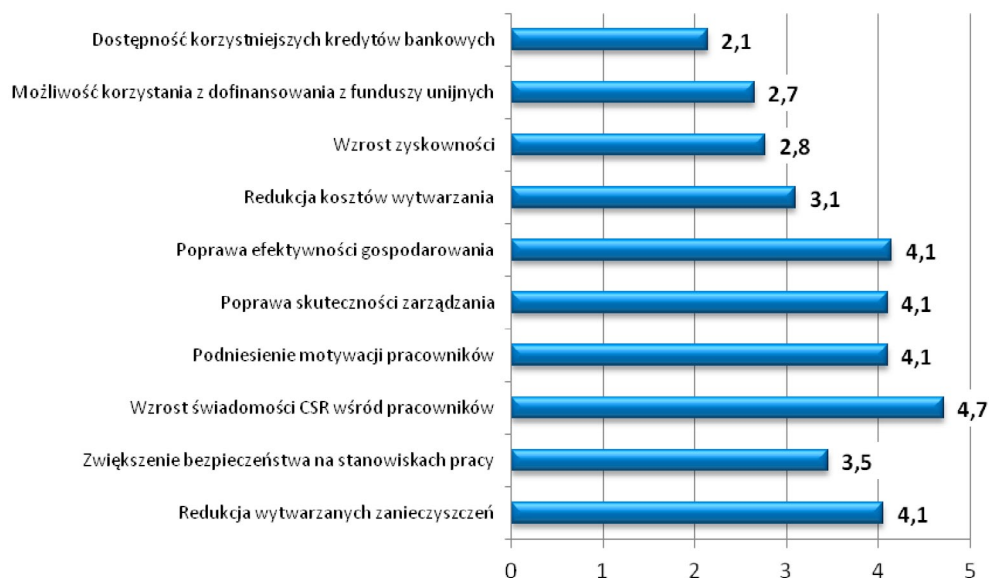
<sup>41</sup> M. Barnett, *Stakeholder Influence Capacity and the Variability of Financial Returns to Corporate Social Responsibility*, „Academy of Management Review” 2007, 32(3), s. 795.

W celu określenia korzyści płynących z wdrożenia strategii zgodnej ze standardami CSR w badanych spółkach podzielono możliwe do osiągnięcia korzyści na korzyści wewnętrzne, bezpośrednio wpływające na spółkę, i korzyści zewnętrzne, które oddziałują zarówno na spółkę, jak i jej otoczenie. Wymienionym korzyściom spółki przypisywały ocenę przyjmującą wartości od 1 (korzyści, które wcale nie wystąpiły) do 5 (korzyści, które wystąpiły w znacznym stopniu). Średnią ocenę korzyści wewnętrznych prezentuje wykres 1.

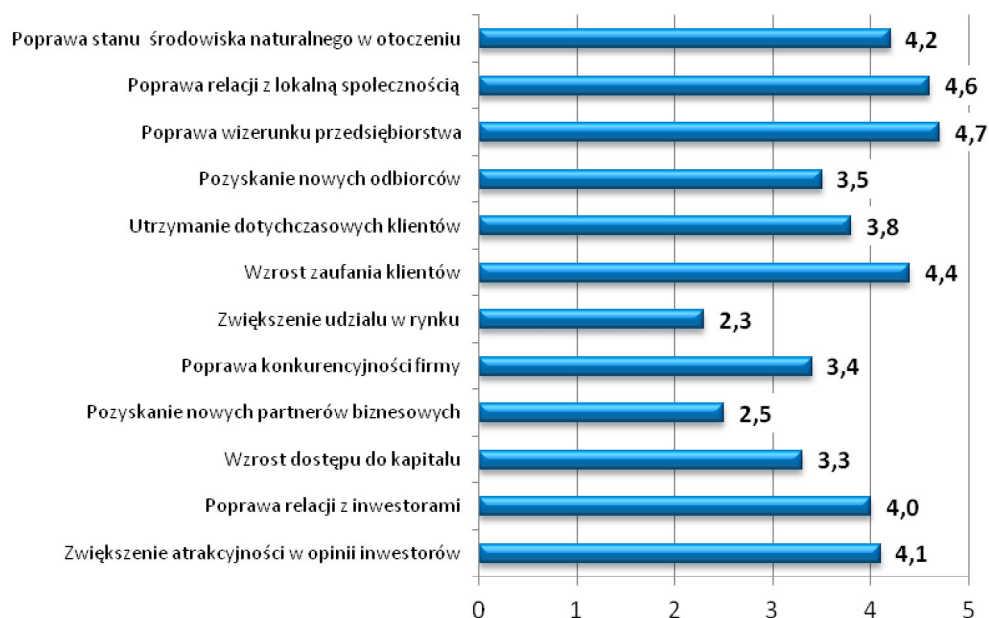
Najwyżej oceniona korzyść wewnętrzna dotyczy wzrostu świadomości CSR wśród pracowników. W związku z działalnością CSR w badanych spółkach wystąpiło także podniesienie motywacji pracowników. Spółki oceniły również poprawę efektywności gospodarowania i poprawę skuteczności zarządzania, a także redukcję wytwarzanych zanieczyszczeń jako ważne korzyści działalności CSR. Działalność CSR nie wiązała się raczej z dostępnością korzystniejszych kredytów bankowych, korzystaniem z funduszy unijnych czy wzrostem zyskowności.

Z kolei wykres 2 prezentuje średnią ocenę korzyści zewnętrznych. Do najważniejszych korzyści zewnętrznych należą poprawa wizerunku przedsiębiorstwa i poprawa relacji z lokalną społecznością. Wysoko zostały ocenione również takie korzyści jak wzrost zaufania klientów i poprawa stanu środowiska naturalnego w otoczeniu spółki. Dla badanych spółek istotna korzyść wiązała się z poprawą relacji z inwestorami i zwiększeniem atrakcyjności spółki w opinii inwestorów. W związku z działalnością CSR raczej nie wystąpiły takie korzyści jak zwiększenie udziału w rynku czy pozyskanie nowych partnerów biznesowych.

Spółki zostały zapytane również o koszty działalności CSR. Tabela 1 prezentuje ranking odpowiedzi według częstości wystąpienia. Odnośnie do kosztów najczęściej wymieniana odpowiedź dotyczyła zaangażowania pracowników. Również czas potrzebny na działalność CSR był postrzegany jako istotny koszt. Koszty finansowe pojawiły się w drugiej kolejności, natomiast niektóre spółki wskazały na to, że alokacja kosztów CSR nie jest prowadzona lub też koszty finansowe nie są istotne w szczególności w porównaniu do odnoszonych korzyści.

**Wykres 1. Ocena wewnętrznych korzyści CSR w badanych spółkach w 2013 roku**

Źródło: opracowanie własne.

**Wykres 2. Ocena zewnętrznych korzyści CSR w badanych spółkach w 2013 roku**

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 1. Koszty CSR w badanych spółkach**

Ranking według częstości wystąpienia	Koszt CSR
1.	Zaangażowanie pracowników
2.	Czas
	Koszty finansowe
3.	Raportowanie
	Monitorowanie wskaźników
4.	Alokacja kosztów CSR nie jest prowadzona
	Weryfikacja i mierzenie efektywności
5.	Koszty finansowe nieistotne
	Koszty marketingowe, PR
	Doradztwo

Źródło: badania własne.

Raportowanie i konieczność monitorowania poszczególnych wskaźników pojawiły się na trzecim miejscu. Istotny okazał się też koszt związany z weryfikacją i mierzeniem efektywności. Niektóre spółki podkreśliły, że kosztowny jest audyt raportu, a także doradztwo w tej dziedzinie. W odpowiedziach spółek pojawiły się też koszty marketingowe związane z public relations i uświadamianiem interesariuszy.

## Podsumowanie

Spółeczna odpowiedzialność biznesu cieszy się rosnącym zainteresowaniem w Unii Europejskiej. Dziesięcioletnie członkostwo Polski w Unii Europejskiej z pewnością przyczyniło się do rozwoju tego obszaru w naszym kraju. Szczególną dynamikę zmian można zauważyć po 2009 roku, gdy na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie pojawił się indeks społecznie odpowiedzialnych spółek – indeks RESPECT. Spółki zaangażowane w CSR widzą szereg korzyści płynących ze społecznie odpowiedzialnej działalności, wspominają również o kosztach.

Najwyżej ocenione korzyści dotyczą poprawy wizerunku przedsiębiorstwa, wzrostu świadomości pracowników o CSR, podniesienia ich motywacji, a także poprawy efektywności gospodarowania i skuteczności zarządzania. Za istotne korzyści spółki uznały również poprawę relacji z lokalną społecznością i poprawę stanu środowiska przyrodniczego, a także wzrost zaufania klientów i poprawę relacji z inwestorami. Jako koszty CSR spółki najczęściej wskazywały na zaangażowanie pracowników i czas. Koszty finansowe pojawiły się w drugiej kolejności. Natomiast niektóre spółki wskazały na to, że alokacja kosztów CSR nie jest prowadzona lub też koszty finansowe

nie są istotne w szczególności w porównaniu do odnoszonych korzyści. Spółki wymieniły również koszty związane z monitorowaniem, weryfikacją i raportowaniem działalności CSR.

---

## Korzyści i koszty CSR w opinii spółek giełdowych w Polsce

---

### Streszczenie

Społeczna odpowiedzialność biznesu cieszy się rosnącym zainteresowaniem w Unii Europejskiej. Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej z pewnością przyczyniło się do rozwoju tego obszaru w naszym kraju. Szczególnie dynamiczny rozwój można zauważyć od 2009 roku, kiedy na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie pojawił się indeks społecznie odpowiedzialnych spółek – indeks RESPECT. Spółki zaangażowane w CSR widzą szereg korzyści płynących ze społecznie odpowiedzialnej działalności, wspominają również o kosztach.

**Słowa kluczowe:** CSR, społeczna odpowiedzialność, spółki giełdowe, giełda, korzyści, koszty

---

---

## CSR benefits and costs according to Polish public listed companies

---

### Abstract

Corporate social responsibility is of growing interest in European Union. Ten years of Polish membership in European Union influenced CSR expansion in our country. Especially dynamic progress was visible since 2009, when first socially responsible index – RESPECT was introduced to Warsaw Stock Exchange. Public listed companies engaged in CSR perceive a range of benefits coming from CSR activity, costs are mentioned as well.

**Keywords:** CSR, Corporate Social Responsibility, public listed companies, stock exchange, benefits, costs

---

## Bibliografia

- Barnett M., *Stakeholder Influence Capacity and the Variability of Financial Returns to Corporate Social Responsibility*, „Academy of Management Review” 2007, 32(3), s. 794–816.
- Boulouta I., *Who Needs CSR? The Impact of Corporate Social Responsibility on National Competitiveness*, „Journal of Business Ethics” 2014, nr 119, s. 349–364.
- Brammer S., Millington A., Rayton B., *The Contribution of Corporate Social Responsibility to Organisational Commitment*, „International Journal of Human Resource Management” 2007, 18(10), s. 1701–1719.
- Carroll A., Buchholtz A., *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*, Thomson South Western, Ohio 2000.
- Chatman J., *Matching People and Organisations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms*, „Administrative Science Quarterly” 1991, 36, s. 459–484.
- Coors A., Winegarden W., *Corporate Social Responsibility – Or Good Advertising?*, „Regulation” 2005, Spring, s. 10–11.
- Cowe R., Williams S., *Who are the Ethical Consumers?*, The Co-Operative Bank, 2000, s. 1–22.
- Curran M., *Assessing the Rate of Return of the Adoption of Corporate Social Responsibility Initiatives*, University of Edinburgh, 2005.
- Davis K., *The Case for and Against Business Assumption of Social Responsibilities*, „Academy of Management Journal” 1973, 16(2), s. 312–322.
- Davis K., *Understanding the Social Responsibility Puzzle, What Does the Businessman Owe to Society*, „Business Horizons” 1967, 10, s. 45–50.
- Friedman M., *The social responsibility of business is to increase its profits*, „New York Times Magazine”, 1970, September 13.
- Gadomska-Lila K., *Społeczna odpowiedzialność biznesu w obliczu kryzysu gospodarczego*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 28”, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 23–35.
- Gallagher S., *A Strategic Response to Friedman’s Critique of Business Ethics*, „Journal of Business Strategy” 2005, 26(6), s. 55–60.
- Głuszek E., *Skuteczność inicjatyw z zakresu CSR jako strategii zabezpieczania reputacji przedsiębiorstwa na wypadek kryzysu*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, 220, s. 271–285.
- Grenning D., Turban D., *Corporate Social Performance as a Competitive Advantage in Attracting a Quality Workforce*, „Business & Society” 2000, 39, s. 254–280.
- Guthrie J., Parker L., *Corporate Social Reporting: A Rebuttal of Legitimacy Theory*, „Accounting and Business Research” 1989, 19(76), s. 343–352.
- Henderson D., *The Case Against „Corporate Social Responsibility“*, „Policy” 2001, 17(2), s. 28–33.



- Jenkins H., *Small Business Champions for Corporate Social Responsibility*, „Journal of Business Ethics” 2006, 67(3), s. 241–256.
- Jensen M., *Value Maximisation, Stakeholder Theory and the Corporate Objective Function*, „Business Ethics Quarterly” 2002, 12(2), s. 235–256.
- Jušćius V., Sneiderienė A., Griauslytė J., *Assessment of the benefits of Corporate Social Responsibility Reports as One of the Marketing Tools*, „Regional Formation and Development Studies” 2013, 3(11), s. 88–99.
- Kim M.S., Kim D.T., Kim J. Il, *CSR for Sustainable Development: CSR Beneficiary Positioning and Impression Management Motivation*, „Corporate Social Responsibility & Environmental Management” 2014, 21(1), s. 14–27.
- Levitt T., *The Dangers of Social Responsibility*, „Harvard Business Review” 1958, 36(5), s. 41–50.
- Ostlund L., *Attitudes of Managers toward Corporate Social Responsibility*, „California Management Review” 1977, 19(4), s. 35–44.
- Pava M., Krausz J., *The Association Between Corporate Social Responsibility and Financial Performance: The Paradox of Social Cost*, „Journal of Business Ethics” 1996, 15(3), s. 321–357.
- Post J.E., Preston L.E., Sachs S., *Redefining the Corporation*, Stanford University Press, California 2002.
- Roberts P., Dowling G., *Corporate Reputation and Sustained Superior Financial Performance*, „Strategic Management Review” 2002, 23, s. 1077–1093.
- Ruf B., Muralidhar K., Paul K., *The Development of a Systematic, Aggregate Measure of Corporate Social Performance*, „Journal of Management” 1998, 24(1), s. 119–133.
- Sethi P., *A Conceptual Framework for Environmental Analysis of Social Issues and Evaluation of Business Response Patterns*, „Academy of Management Review” 1979, 4(1), s. 63–74.
- Skrzypek E., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu oraz zrównoważony rozwój jako wyznaczniki nowoczesnego zarządzania*, w: *Zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, red. M. Cisek, B. Domańska-Szaruga, Studio Emka, Warszawa 2010, s. 141–155.
- Spence L.J., Rutherford R., *Social Responsibility, Profit Maximisation and the Small Firm Owner Manager*, „Journal of Small Business and Enterprise Development” 2000, 8(2), s. 126–139.
- Tirole J., *Corporate Governance*, „Econometrica” 2001, 69, s. 1–35.
- Tyrrell A., *Corporate Social Responsibility: What’s Your View*, „Accountancy Ireland” 2006, 38(1), s. 44–45.
- Villiers C., Staden van C., *Can Less Environmental Disclosure have a Legitimising Effect? Evidence from Asia*, „Accounting, Organisations and Society” 2006, 31, s. 763–781.
- Witek-Crabb A., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu jako źródło przewagi konkurencyjnej*, w: *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i w praktyce*, red. A. Kaleta, K. Moszkowicz, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1137, AE, Wrocław 2006, s. 168–176.
- Żemigąła M., *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.

*Mostafa Deloost*

University of Ferrara, Italy

# **Calculation of Emission Multipliers in Italy, Spain and Germany (1995–2009). An Environmental Input Output Analysis**

## **Introduction**

Human activities are linked to substantial pressures to the environment in terms of resource use, pollution and, more generally, environmental degradation. Pressures arise because of production and consumption activities. Environmental impacts of pressures related to human activities are increasingly visible and may lead to irreversible changes to the ecosystems, thus threatening the capacity of humanity to maintain its current living standard in the future. For these reasons, in recent years the investigation of the patterns of environmental pressures has received the attention of both economists and ecologists and became a major field of application of I-O analysis. Wassily Leontief first considered pollution as undesirable or bad output (externalities) in the economy and included environment factors by expanding I-O model framework (Leontief, 1970).

Environmental input output analysis is a general and useful technique for quantifying the changes in the level of pollutant and toxic gas emissions caused by changes in the final demand of goods. The input-output model is helpful to quantify the amount of output and corresponding emissions driven by final consumption (by sector) along the whole supply chain. This is particularly useful when the aim is to quantify the extent to which changes in the level and composition of final demand of a country

generates changes in aggregate environmental performance. The literature exploring environmental pressures by using input-output models has flourished in recent years, with many contributions applying decomposition techniques to assess the various drivers of aggregate environmental pressures or emission multipliers (among others, Llop, 2007; Lenzen, 2008).

Our analysis, based on three EU countries (Italy, Spain and Germany) for the period 1995–2009, shows substantial reductions in emissions multipliers for most sectors and types of emission, with the decreasing trend being particularly strong after 2001–2002. Moreover, countries with initially greater emission multipliers experienced faster improvements, coherent with a convergence pattern across EU countries. Going beyond aggregate regularities, we observe substantial heterogeneity across sectors, emissions and countries in terms of level and patterns of emissions multipliers which are worth to be investigated.

The paper is organized as follows. Section 1 discusses the methodology applied to compute emissions multipliers. Section 2 describes data sources. Section 3 comments on the main results and Section 4 concludes.

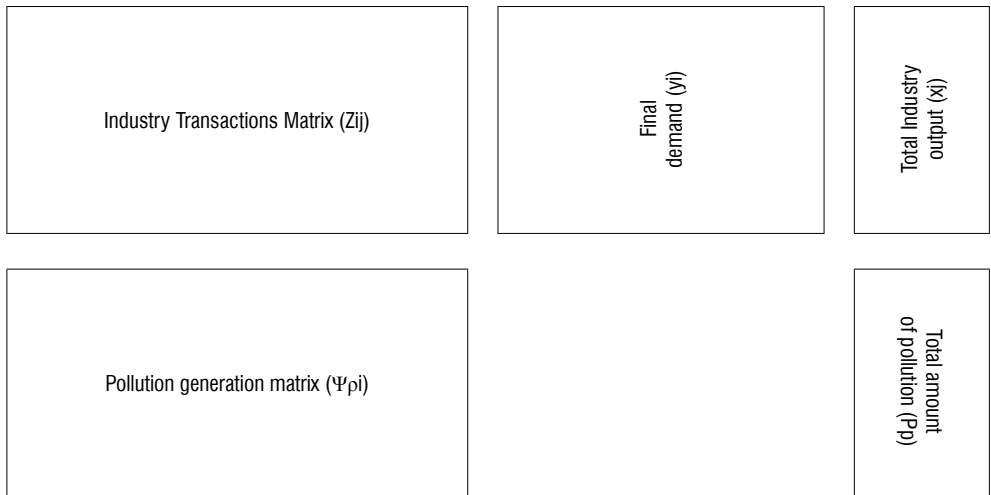
## 1. Methodology

To examine the economic and environmental impacts associated with air emissions, we employ environmental input-output (EIO) technique that has been widely used for economic analysis since the 70s. Like input-output models, EIOs are static and linear models. According to Wassily Leontief Input-Output can be defined as:

*... input-output analysis describes and explains the level of input of each sector of a given national economy in terms of its relationships to the corresponding levels of activities in all the other sectors (Leontief, 1970, pp. 262).*

**Table 1. Pollution generation included in a demand driven input output table**

Receipts	Expenditures							Total output
	Industry			Final demand			Exports	
	1	.....	N					
1	Z <sub>11</sub>	.....	Z <sub>1n</sub>	y <sub>1H</sub>	y <sub>1G</sub>	y <sub>1In</sub>	e <sub>1</sub>	x <sub>1</sub>
Industry	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
N	Z <sub>n1</sub>	.....	Z <sub>nn</sub>	y <sub>nH</sub>	y <sub>nG</sub>	y <sub>nIn</sub>	e <sub>n</sub>	x <sub>n</sub>
Value added	WL <sub>1</sub>	.....	WL <sub>n</sub>	WL <sub>H</sub>	WL <sub>G</sub>	WL <sub>In</sub>	W <sub>le</sub>	L
	WK <sub>1</sub>	.....	WK <sub>n</sub>	WK <sub>H</sub>	WK <sub>G</sub>	WK <sub>In</sub>	W <sub>ke</sub>	K
Imports	m <sub>1</sub>	.....	m <sub>n</sub>	m <sub>H</sub>	m <sub>G</sub>	m <sub>In</sub>	m <sub>e</sub>	M
Total Outlay	x <sub>1</sub>	.....	x <sub>n</sub>	H	G	In	E	
Pollution generation	ψ <sub>11</sub>	.....	ψ <sub>1</sub>					P <sub>1</sub>
	∴	∴	∴					∴
	ψ <sub>p1</sub>	.....	ψ <sub>p</sub>					P <sub>p</sub>



Source: Martinez de Anguita and Wagner (2010)

Fundamentally, this involves a matrix representation of the economy in order to predict the effect of changes in one industry on others, while at the same time modelling the effect of this interaction on consumers, the government, and foreign suppliers. Table (1) presents the demand-driven input-output model of the economy by including pollution generation matrix as a result of production process.

Goods and services are produced either for final consumption or for use in further production. The output is sold to other domestic sectors as intermediate goods

for the production process or for final consumption to the different agents such as households, governments, investment or to foreigner customer. That is:

$$\begin{aligned} X_1 &= Z_{11} + Z_{12} + \cdots Z_{1n} + Y_1 \\ &\vdots \\ X_n &= Z_{n1} + Z_{n2} + \cdots Z_{nn} + Y_n \end{aligned} \quad (1)$$

Where:

$Z_{ij}$ : output of  $i$ th product used as input in  $j$ th industry

$X_i$ : total output of the  $i$ th product,  $i = 1, 2, \dots, n$

$Y_i$ : total final use of  $i$ th product

Equation above can be rewritten as:

$$\begin{aligned} X_1 &= a_{11}X_1 + a_{12}X_2 + \cdots a_{1n}X_n + Y_1 \\ &\vdots \\ X_n &= a_{n1}X_1 + a_{n2}X_2 + \cdots a_{nn}X_n + Y_n \end{aligned} \quad (2)$$

$$(1 < i < n) \quad (3)$$

Denoting,  $a_{ij} = \frac{z_{ij}}{x_j}$  for the input output coefficient representing the output of

sector  $i$  absorbed by sector  $j$  per unit of output of sector  $j$ , and assuming it to be constant, In matrix notation:

$$\begin{bmatrix} X_1 \\ \vdots \\ X_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a_{11} & \cdots & a_{1n} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ a_{n1} & \cdots & a_{nn} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} X_1 \\ \vdots \\ X_n \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} y_1 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} \quad (4)$$

In standard representation of matrix form:

$$X = AX + Y \Leftrightarrow (I-A) X = Y \Leftrightarrow X = (I-A)^{-1} Y = LY; \quad (5)$$

Equation (5) illustrates how production  $X$  would respond to a change in demand  $Y$ , including all intermediate production. The  $L$  term called Leontief inverse matrix.

The pollution generation matrix can be added to the conventional I-O model and expressed as:

$$\begin{aligned}
 \Psi_{11} + \dots + \Psi_{1n} &= P_1 \\
 &\vdots \\
 \Psi_{\rho 1} + \dots + \Psi_{\rho n} &= P_\rho
 \end{aligned}
 \tag{6}$$

The extended of a demand driven I-O model that the external effects included can be written as the following equations:

$$\begin{aligned}
 x_1 - a_{11}x_1 - \dots - a_{1n}x_n &= y_1 \\
 &\vdots \\
 x_n - a_{n1}x_1 - \dots - a_{nn}x_n &= y_n \\
 \\
 P_1 - \varphi_{11}x_1 - \dots - \varphi_{1n}x_n &= 0 \\
 &\vdots \\
 P_\rho - \varphi_{\rho 1}x_1 - \dots - \varphi_{\rho n}x_n &= 0
 \end{aligned}
 \tag{7}$$

Where:

$p_j = \frac{\psi_{pj}}{x_j}$  : denotes the amount of the  $\rho$  th pollutant emitted by the  $j$ th industry.

In matrix notation:

$$\begin{bmatrix} x_1 \\ \vdots \\ x_n \\ 0 \\ \vdots \\ 0 \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} a_{11} & \dots & a_{1n} & 0 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & \dots & a_{nn} & 0 & \dots & 0 \\ -\varphi_{11} & \dots & -\varphi_{1n} & 1 & \dots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots & 0 & \ddots & 0 \\ -\varphi_{\rho 1} & \dots & -\varphi_{\rho n} & 0 & \dots & 1 \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} x_1 \\ \vdots \\ x_n \\ P_1 \\ \vdots \\ P_\rho \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} y_1 \\ \vdots \\ y_n \\ 0 \\ \vdots \\ 0 \end{bmatrix}
 \tag{8}$$

$$\begin{bmatrix} x \\ 0 \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} A & 0 \\ -P & I \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} x \\ p \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} y \\ 0 \end{bmatrix}
 \tag{9}$$

$$\begin{bmatrix} I - A & 0 \\ P & -I \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} x \\ p \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} y \\ 0 \end{bmatrix}
 \tag{10}$$

Equation 10 can be solved for the vector  $\begin{bmatrix} x \\ p \end{bmatrix}$  giving equation (12):

$$\begin{bmatrix} x \\ p \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} I - A & 0 \\ P & -I \end{bmatrix}^{-1} \cdot \begin{bmatrix} y \\ 0 \end{bmatrix} \quad (12)$$

Finally:

$$\begin{bmatrix} x \\ p \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (I - A)^{-1} & 0 \\ P(I - A)^{-1} & -I \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} y \\ 0 \end{bmatrix} \quad (13)$$

The predictive relationship between a change in the  $j$ th industry's final demand ( $\Delta Y$ ) and amount of pollution emitted ( $\Delta P$ ) can be calculated by the following equations:

$$\begin{bmatrix} \Delta P_1 \\ \vdots \\ \Delta P_\rho \end{bmatrix} = P(I - A)^{-1} \begin{bmatrix} \Delta y_1 \\ \vdots \\ \Delta y_n \end{bmatrix} \quad (14)$$

$$\Delta P = P(I - A)^{-1} \Delta Y$$

Equation (14) shows the sectorial emissions and captures the entire sequence between the exogenous shocks in industry's final demand vectors and the consequential impacts on pollutant emission vectors.

The term  $P(I - A)^{-1}$  is a pollution multiplier matrix and measures the amount of type  $\rho$  emission caused by an exogenous and unitary change in the final demand of sector  $j$ .

The emission coefficient,  $P(I - A)^{-1}$  may also change over time for a number of reasons that some of them are listed below:

Technological change

- scale economies;
- relative price changes;
- input substitutions (in response, e.g. to price changes or technological change).

## 2. Data

The data for the modelling exercise were derived from the worldwide input–output tables (WIOD – [www.wiod.org](http://www.wiod.org)). In order to facilitate the analysis and interpretations of the results, the 35-sector disaggregation of the WIOD database are aggregated into 8 activities based on GTAP<sup>1</sup> classification including:

- Agriculture,
- Mining and Extraction,
- Processed Food,
- Labour intensive Manufacturing,
- Capital intensive Manufacturing,
- Utility and construction,
- Transportation and communication,
- Services.

Table 2 shows the link between the GTAP classification and the WIOD classification.

**Table 2. Link between WIOD and GTAP classifications**

WIOD Sector	GTAP Classification
C <sub>1</sub>	Agriculture
C <sub>2</sub>	Mining
C <sub>3</sub>	Processed Food
C <sub>4</sub> , C <sub>5</sub> , C <sub>6</sub> , C <sub>13</sub> , C <sub>14</sub> , C <sub>15</sub> , C <sub>16</sub>	Labour intensive Manufacturing
C <sub>7</sub> , C <sub>8</sub> , C <sub>9</sub> , C <sub>10</sub> , C <sub>11</sub> , C <sub>12</sub>	Capital intensive Manufacturing
C <sub>17</sub> , C <sub>18</sub>	Utility and Construction
C <sub>19</sub> , C <sub>20</sub> , C <sub>21</sub> , C <sub>22</sub> , C <sub>23</sub> , C <sub>24</sub> , C <sub>25</sub> , C <sub>26</sub> , C <sub>27</sub>	Transportation and Communication
C <sub>28</sub> , C <sub>29</sub> , C <sub>30</sub> , C <sub>31</sub> , C <sub>32</sub> , C <sub>33</sub> , C <sub>34</sub> , C <sub>35</sub>	Services

The air emission accounts include CO<sub>2</sub> emissions (in 1000 tonnes) and other air pollutant emissions (in tonnes) by sector including N<sub>2</sub>O, CH<sub>4</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, NMVOC and CO. In order to facilitate the interpretation of the results, air emissions are aggregated into three different indicators of environmental pressures. CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> and N<sub>2</sub>O are grouped together into the indicator of greenhouse gas (GHG) air emissions according to their global warming potential<sup>2</sup> and they are expressed

<sup>1</sup> Global Trade Analysis Project.

<sup>2</sup> The global warming potential (GWP) of CO<sub>2</sub> is set to 1, while the GWP of CH<sub>4</sub> is 21 and the GWP of N<sub>2</sub>O is 310; [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Carbon\\_dioxide\\_equivalent](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Carbon_dioxide_equivalent)



in terms tonnes of CO<sub>2</sub>-equivalent emissions. The second indicator measures the contribution to tropospheric ozone formation and tropospheric ozone precursors (CH<sub>4</sub>, NO<sub>x</sub>, NMVOC and CO) are grouped together according to their tropospheric ozone potential (TOP)<sup>3</sup>. Finally, the last indicator refers to the acidifying potential of air emissions of NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub> and NH<sub>3</sub><sup>4</sup>.

### 3. Results

The main goal of this study was to derive quantitative measures of air emissions multiplier such for CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, CO, SO<sub>2</sub>, and NMVOC for 8 sectors in Italy, Spain and Germany economies over 1995 to 2009 by means of environmental input output analysis. The application of the model provides us with air pollutant production intensity by each sector. The data were collected from the World Input Output Database tables.

Table 1, 2 and 3 report emissions multipliers (emissions per thousand euro of final demand) by year, country and sector for, respectively, GHG emissions, TOP emissions and acidifying emissions. The general pattern we observe for emissions multiplier is decreasing, especially so starting from 2001–2002. In most cases, emission multipliers are greater for Spain and smaller for Italy and especially Germany, while we observe a general tendency of convergence towards the most efficient country. This is in line with the convergence patterns identified by Marin (2013) for direct emission intensity coefficients in European countries.

The average magnitude of multipliers changes substantially across sectors. GHG multipliers are the highest in the agriculture sector while they are substantially smaller for labour intensive manufacturing, transportation and communication and especially Services. The ranking is similar when considering tropospheric ozone precursors, with transportation and communication being now in line with capital-intensive manufacturing sectors. Finally, regarding acidification, while agriculture remains the sector with the greater average emission multipliers, labour intensive manufacturing sectors are characterized by emissions multipliers similar to the ones of Capital intensive manufacturing sectors, while services and transportation and communication show the best performance, with the lowest level of multipliers.

---

<sup>3</sup> The tropospheric ozone potential (TOP) of NMVOC is set to 1, for NO<sub>x</sub> is 1.22, for CO is 0.11 and for CH<sub>4</sub> is 0.014; <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/eea-aggregated-and-gap-filled-air-emission-data-2#tab-additional-information>.

<sup>4</sup> The acidifying potential of SO<sub>x</sub> is set to 1/32, the one for NO<sub>x</sub> is 1/46 and the one for NH<sub>3</sub> is 1/17. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/en06-energy-related-emissions-of-energy-related-emissions-of-acidifying-substances>.

Looking at the ranking of countries by sector and type of emission, Germany clearly leads (i.e. lowest emission multipliers) for what concerns manufacturing sectors (both labour-intensive and capital-intensive sectors), transportation and communication and services (except for GHG in which Italy is leader). On the other hand, Spain is the laggard country in most cases, with very few exceptions, notably agriculture (except TOP) and GHG emissions in mining. However, Spain shows the best dynamic patterns, being the country which improved the most its emission multipliers for basically all sectors and all types of emission. Italy is generally in between Spain and Germany, both in terms of the level of multipliers and in terms of the pace of improvement of multipliers.

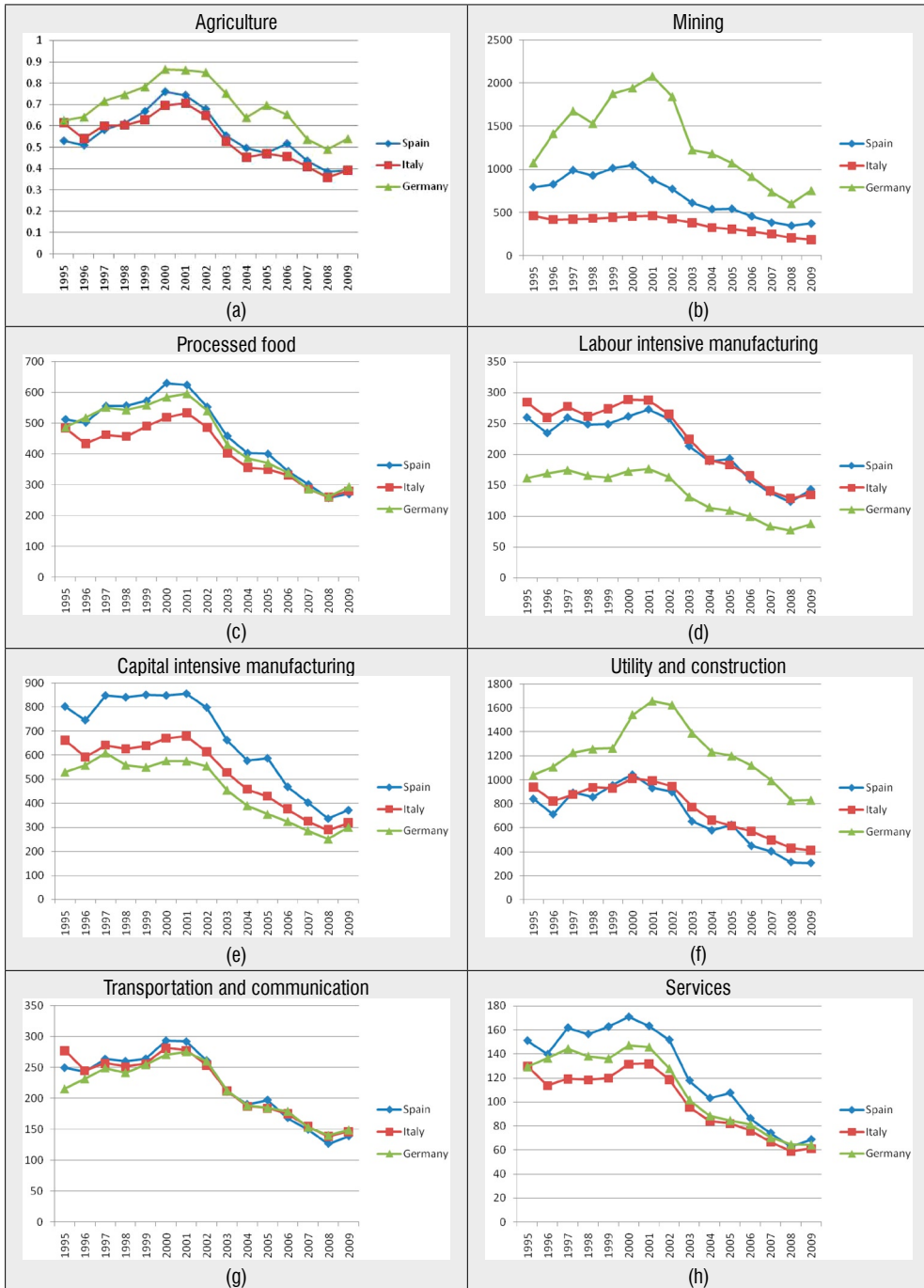
To conclude, we observe that the distance between the country with the greater multiplier and the one with the smaller multiplier shrinks in basically all sector-emission combination, with the exception of agriculture (with stable distances) and GHG emissions in utility and construction, with Germany experiencing a relative worsening of its environmental performance when compared to Italy and Spain.

## 4. Conclusion and policy recommendation

The analysis described in the current paper has shed some light on the heterogeneity and evolution of emission multipliers for three European countries and eight sectors. The results discussed in this paper are likely to have relevant policy implications. First, the observed patterns of convergence across countries in terms of emission multipliers, towards the most efficient country, is likely to be the result of the increasing harmonization in environmental policy stringency across EU countries occurred in the last decades. Many European directives have aimed at harmonizing EU environmental policy and have avoided a 'race to the bottom' among EU countries to attract firms with laxer environmental policies. This convergence pattern has been facilitated by the increasing international diffusion of environmentally efficient technologies (e.g. Beise and Rennings, 2005; Dechezlepretre et al., 2011, Hascic et al., 2010).

A second policy implication, less optimistic, relates to the relatively slow pace of improvement of emission multipliers. These slow improvements have been accompanied and partly compensated by increasing levels of final consumption in all countries. While, on the one hand improvements in emission intensity are crucial to achieve better aggregate environmental performances and improve environmental quality, the increase in the scale of final consumption is still substantial. To generate drastic improvements in environmental quality, policies should be targeted at facilitating more radical improvements in emission multipliers and, eventually, intervene to redirect final demand towards less emission intensive patterns of consumption.

Figure 1. Emission multipliers for greenhouse gas emissions



**Figure 2. Emission multipliers for tropospheric ozone precursor emissions**

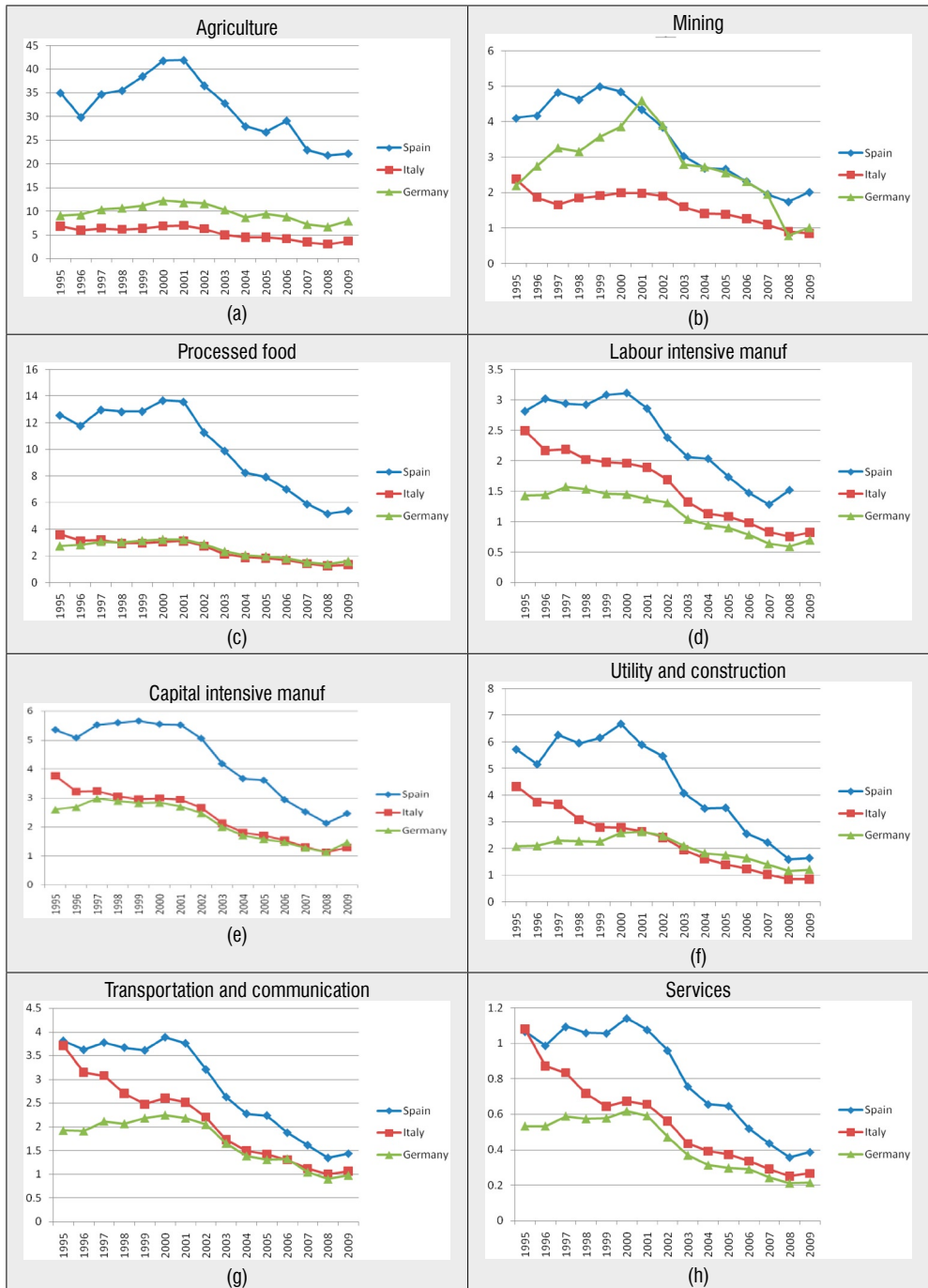
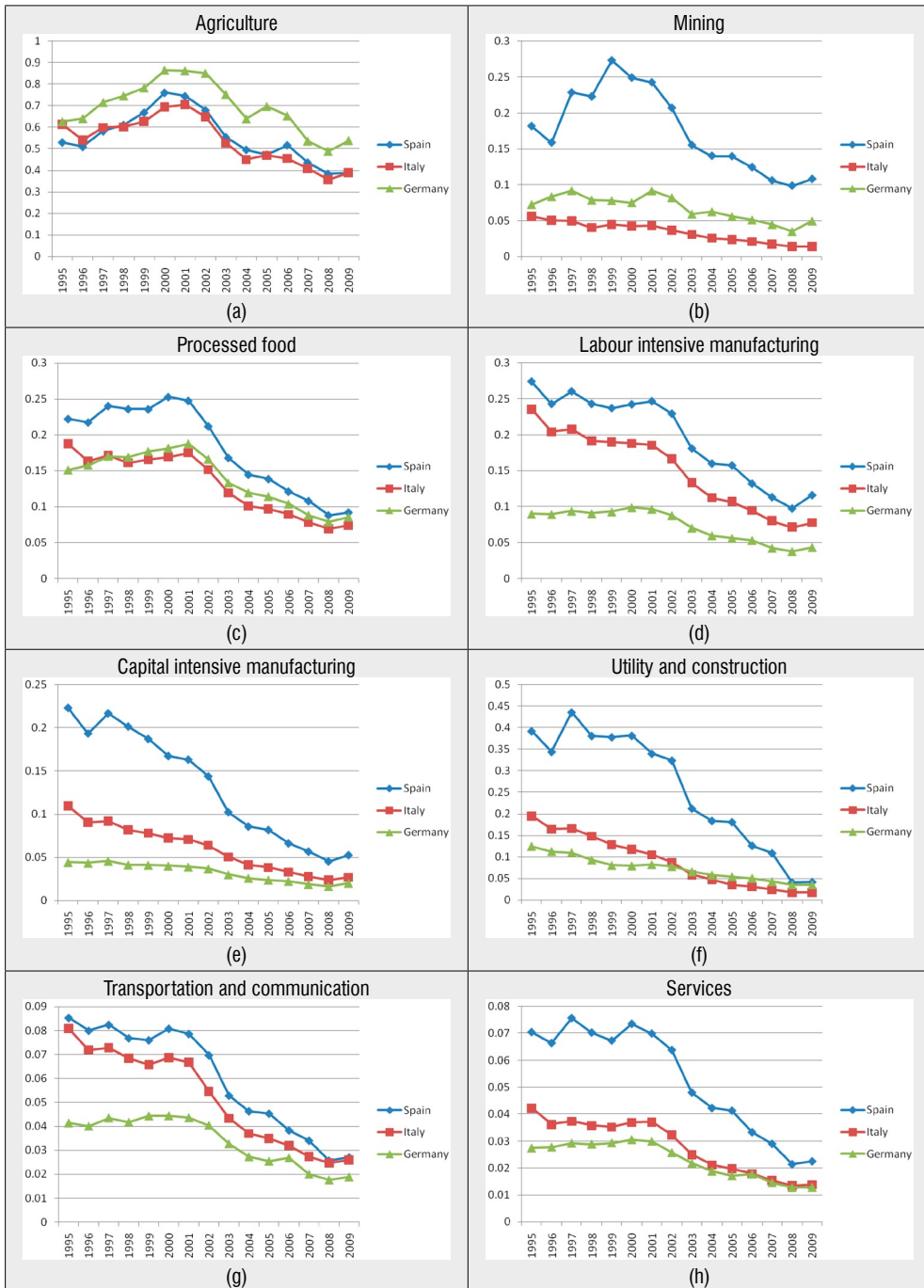


Figure 3. Emission multipliers for acidifying emissions



---

## Calculation of Emission Multipliers in Italy, Spain and Germany (1995–2009). An Environmental Input Output Analysis

---

### Abstract

The aim of this paper is to derive quantitative measures of air emissions multiplier such as CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, CO, SO<sub>2</sub>, and NMOVC for 8 sectors in Italy, Spain and Germany economy over 1995 to 2009 by means of environmental input output analysis. The application of the input output model provides us with air pollutant production intensity by each sector. The data are obtained from the World Input Output Database, 1995–2009.

The contribution of this paper is the calculation of emission multipliers that account for direct and total emissions of pollutants per unit of demand in 8 economy sectors. The results of this study demonstrate that during the period of studied, all countries, experienced significant improvement in the ecological efficiency of production activities, with decreasing emissions multipliers.

**Keywords:** environmentally extended input output analysis, social accounting matrix.

---

## Bibliography

- Beise M., Rennings K. (2005), *Lead Markets and Regulation: A Framework for Analyzing the International Diffusion of Environmental Innovations*, Ecological Economics, 52 (1), pp. 5–17.
- Dechezlepretre A., Glanchant M., Hascic I., Johnstone N., Meniere Y. (2011) Invention and Transfer of Climate Change Mitigation Technologies: A Global Analysis, Review of Environmental Economics and Policy, 5(1):109-130.
- Fisher, A.C. (1981). Resource and Environmental Economics, Cambridge University Press.
- Hascic I., Johnstone N., Watson F., Kaminker C. (2010) Climate Policy and Technological Innovation and Transfer: An Overview of Trends and Recent Empirical Results, OECD Environment Working Papers, 30, OECD Publishing.
- Lenzen (1998) Primary Energy and Greenhouse Gases Embodied in Australian Final Consumption: An Input-Output Approach, Energy Policy, 26:495-506.
- Leontief W. (1970) Environmental Repercussions and the Economic Structure: An Input-Output Approach, Review of Economics and Statistics, 52(3):262-271.
- Llop M. (2007) Economic Structure and Pollution Intensity within the Environmental Input-Output Framework, Energy Policy, 35:3410-3417.

- Marin G. (2013) Closing the Gap? Dynamic Analyses of Emission Efficiency and Sector Productivity in Europe, in (eds Costantini V, Mazzanti M.), *The Dynamics of Environmental and Economic Systems. Innovation, Environmental Policy and Competitiveness*, Springer.
- Martinez de Anguita P, Wagner J. E. (2010) *Environmental Social Accounting Matrices: Theory and Applications*, Routledge.

# Spółeczna odpowiedzialność biznesu jako warunek partnerstwa społeczno-prywatnego

## Wprowadzenie

Współpraca pomiędzy sektorem prywatnym a trzecim sektorem polega zarówno na współpracy finansowej, jak i pozafinansowej. Przedsiębiorcy dostrzegając konieczność społecznej odpowiedzialności, wspierają działalność organizacji pozarządowych lub zapraszają te organizacje do współpracy przy projektach. Organizacje pozarządowe zauważając potencjał (kapitał ludzki, społeczny, rzeczowy), jaki drzemie w sektorze prywatnym, są otwarte na współpracę. Zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i organizacji społecznych jest wiele niepewności, które muszą zostać przewyżczone, aby współpraca pomiędzy nimi stała się powszechna. Połączenie bowiem potencjałów sektora prywatnego i trzeciego sektora tworzy efekt synergii, dzięki temu efekty osiągnięte w realizacji wspólnych przedsięwzięć są niewspółmiernie wyższe w stosunku do poniesionych nakładów. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu idei społecznej odpowiedzialności biznesu na podejmowanie decyzji o współpracy pomiędzy sektorem prywatnym a trzecim sektorem.

## 1. Społeczna odpowiedzialność

Podmioty gospodarcze charakteryzują się różnorodnością i specjalizacją. Dzieje się tak w wyniku ich ukierunkowania na osiągnięcie określonych celów i w związku z przyjmowaniem i realizowaniem różnorodnych polityk biznesowych. Sektor prywatny, generalnie rzecz biorąc, nastawiony na osiągnięcie zysków ekonomicznych jest stymulatorem gospodarki, przez co doprowadza do zmian w alokacji kapitału rzeczowego. Jednakże mając na uwadze coraz większą świadomość konsumencką, popyt zaczyna być kształtowany również pod względem czynników pozacenowych.



Dobrym tego przykładem są idee sprawiedliwego handlu (*fair trade*) oraz żywności ekologicznej. Podmioty gospodarcze wplatają w swoją strategię biznesowe odpowiedzialność społeczną.

## 1.1. Biznes odpowiedzialny społecznie

Skupiając się natomiast na przedsiębiorstwach jako podmiotach, które kształtują podaż na rynku, należy zwrócić uwagę na strukturę alokacji wydatków. Panujący pogląd o maksymalnym ograniczaniu możliwych kosztów jest słuszny, ale zależy od tego, co podmiot gospodarczy chce osiągnąć<sup>1</sup>. Idea zrównoważonego rozwoju i powszechnie panujący trend medialny dotyczący koncepcji społecznie odpowiedzialnego biznesu (CSR), przyczynia się do wykształcania zmian w zachowaniu podmiotów gospodarczych. Części z nich faktycznie przyświeca idea poprawy otaczającego ich środowiska: czy to środowiska naturalnego, czy społecznego. Część przedsiębiorstw traktuje zaś CSR jako narzędzie optymalizacji podatkowej lub działanie promocyjne. Działania takie generują koszty uzyskania przychodu i budują dobry wizerunek firmy. Niezależnie jednak od pobudek przedsiębiorstwa tego typu działalność prospołeczna i prośrodowiskowa, jeśli jest wykonywana rzetelnie, przynosi pozytywne rezultaty oraz wzmacnia i kreuje potrzebę na taką aktywność wśród innych przedsiębiorstw.

CSR jest pojęciem bardzo szerokim i różnorodnie definiowanym przez różnych interesariuszy zaangażowanych w społeczną odpowiedzialność. Wymienić należy następujące punkty widzenia i położenie akcentów<sup>2</sup>:

- przedsiębiorcy bez teoretycznej wiedzy dotyczącej CSR definiują ją bardzo intuicyjnie jako ważny element zarządzania firmą, dzięki któremu następuje działanie między grupami interesariuszy i lepsze zrozumienie ich potrzeb,
- naukowcy analizują zależności w przedsięwzięciach realizowanych przez organizacje (wybór dokonywany przez kadre kierowniczą odnośnie do działań nastawionych na zysk własny i interes społeczny),
- inne instytucje zaangażowane społecznie (koncepcja oparta na dobrowolności we wprowadzaniu aspektów społecznych i ekologicznych oraz współpracy z interesariuszami) – podmioty te nie traktują CSR jako aksjomatu, wybierają poszczególne czynniki, które wdrażają na zasadzie pojedynczych zagadnień).

Społeczna odpowiedzialność biznesu wykształciła się w odniesieniu do innych koncepcji ekologiczno-społecznych stosunkowo późno. Głównie chodzi o dobrowolność stosowania oraz uwzględnianie zasad etyki w bieżącej działalności. Na złożoność

---

<sup>1</sup> K. Skoczylas, *Proces zaopatrzenia w przedsiębiorstwie handlowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2012, nr 286, s. 73–77.

<sup>2</sup> E. Mazur-Wierzbicka, *CSR w dydaktyce, czyli jak uczyć studentów społecznej odpowiedzialności*, Stowarzyszenie Kreatywni dla Szczecina, Szczecin 2012, s. 26–30.

obecnej formuły społecznej odpowiedzialności mają wpływ trzy podejścia. Teoretyczne, odnoszące się do zagadnień zrównoważonego rozwoju, presja społeczna i samoregulacja biznesu<sup>3</sup>.

## 1.2. Rozwój zrównoważony

Załączki idei zrównoważonego rozwoju (ZR) po raz pierwszy zostały wypracowane podczas Konferencji ONZ w 1972 roku. Wtedy to określono niepodważalne prawo człowieka do życia w zdrowym środowisku. Od tego momentu ciągle wdrażano politykę proekologiczną. W 2002 roku idea ZR ukształtowała się w akcie Deklaracji na rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Filary ZR, rozwój gospodarczy, społeczny i ochrona środowiska zostały objęte zbiorową odpowiedzialnością.

Pojęcie *ekologiczny* jest pojęciem dosyć szerokim. Każdy podmiot może je dostosować do własnych celów. Jednym z bardziej szczegółowych pojęć jest wskazanie, że ekologiczny oznacza jak najbliżej zgodny z naturą, w jak najmniejszym stopniu wpływający antropogenicznie na środowisko naturalne i jak najmniej ingerujący w odwieczne prawa przyrody<sup>4</sup>. Taka definicja nasuwa pogląd, że ekologia powinna stać się moralnym obowiązkiem każdego człowieka, aby przestać korzystać z surowców nieodnawialnych i w bardziej racjonalny sposób używać chociażby energii odnawialnej.

Naciski społeczne zaczęły być stosowane w walce ze szkodliwym wpływem na środowisko, ponieważ zostało zauważone duże znaczenie opinii publicznej na decyzje biznesowe podejmowane przez przedsiębiorstwa. Konsumentów zaczęli dostrzegać wartości wynikające z pozacenowych aspektów jakości dóbr i usług. Istotne okazało się godziwe traktowanie pracowników czy sprawiedliwy sposób wynagrodzeń. Z biegiem lat trend uległ formalizacji w ruchy konsumenckie i organizacje pozarządowe.

Próby centralnej regulacji działań podejmowanych w przedsiębiorstwach spotykają się przeważnie z negatywnym nastawieniem zwrotnym. Wobec czego mogą zostać przyjęte dwa stanowiska: albo przedsiębiorcy będą próbowali walczyć z regulacjami poprzez podejmowanie prób lobbowania ustawodawstwa, albo zaczną brać czynny udział w partycypacji formowania etyki biznesu. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że wewnętrzne regulacje przedsiębiorstw nie mogą przejąć zadań ogólnie istniejących norm prawnych. Należy je traktować jako dobrowolny suplement, obejmujący konkretne podmioty. Samoregulacja jest zjawiskiem coraz bardziej widocznym w społeczeństwie przedsiębiorców. Zasady te określa się mianem dobrych praktyk.

<sup>3</sup> B. Rok, *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie*, FOB, Warszawa 2004, s. 7–12.

<sup>4</sup> L. Barc, *Eko emigranci*, „Polish weekly magazine cooltura” 10.05.2014, nr 19(529), London, s. 27.

### 1.3. Dobre praktyki

Duże przedsiębiorstwa, działające na rynku międzynarodowym dostrzegają potrzebę troski o globalny wpływ na otaczającą rzeczywistość. Dlatego prawie dwieście firm współtworzy Światową Radę Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (ang. *World Business Council for Sustainable Development*, WBCSD), gdzie wdrażany jest program Action2020. Jest to zbiór wytycznych obejmujących działania, dzięki którym możliwy jest wpływ na trendy środowiskowe, jak również społeczne w ciągu nieustających zmian klimatycznych i demograficznych. Program Action2020 obejmuje swoim działaniem dziewięć obszarów tematycznych obejmujących zmiany klimatyczne i zasoby wodne, kompetencje i zatrudnienie, a także podstawowe potrzeby i prawa. W każdym z tych obszarów społeczne cele, mające globalny charakter nie są możliwe do realizacji przez pojedyncze przedsiębiorstwa. Dlatego potrzebna była i jest współpraca wewnątrzsektorowa między przedsiębiorcami, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia organów administracji publicznych<sup>5</sup>.

Przeгляд firm społecznie odpowiedzialnych w Polsce, które dzielą się swoim doświadczeniem jest corocznie prezentowany przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu w formie raportu pt. *Odpowiedzialny Biznes w Polsce*. Z każdą kolejną edycją do tego projektu przystępuje więcej przedsiębiorstw, które realizują z reguły więcej niż jedną praktykę, w więcej niż jednym obszarze aktywności. Sama forma raportu również ewoluuje – zmienia się chociażby nazewnictwo obszarów CSR. Forum Odpowiedzialnego Biznesu prezentuje raporty od roku 2002, jednakże dopiero w 2005 roku uległy one standaryzacji. Na początku dobre praktyki były prezentowane w trzech obszarach: miejsce pracy, rynek i społeczeństwo. Następnie stopniowo ulegały uzupełnieniu o środowisko (2007) oraz zarządzanie i raportowanie (2009). W 2011 roku uległa całkowitej zmianie ich kategoryzacja i wyodrębniono siedem obszarów, w których prezentuje się zestawienie dobrych praktyk<sup>6</sup>.

Na bazie raportu *Odpowiedzialny Biznes w Polsce* można stwierdzić, że najbardziej rozwijającym się obszarem CSR w latach 2005–2010 był obszar „społeczeństwo”, w którym odnotowano ponad dwukrotny wzrost zgłaszanych praktyk (214,8%). Tabele 1 i 2 przedstawiają analizę dobrych praktyk w Polsce w latach 2005–2010. Widzimy, że miał miejsce systematyczny wzrost zarówno przedsiębiorstw biorących udział w przygotowaniu raportu, jak i ogólnej liczby zgłaszanych praktyk.

<sup>5</sup> P. Bakker, *Raport Odpowiedzialny Biznes w Polsce 2013, Dobre praktyki*, red. M. Grzybek, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2014, s. 8.

<sup>6</sup> Ł. Janiszewski, *Droga do pełnej efektywności przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem we współczesnej gospodarce*, red. T. Bernat, Katedra Mikroekonomii, Szczecin 2013, s. 163–164.

**Tabela 1. Statystyka raportowania dobrych praktyk w Polsce (2005–2010)**

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba firm i instytucji	37	46	41	77	85	108
Liczba praktyk	60	68	55	88	110	117
Obszary CSR	3	3	4	4	5	5

Źródło: Ł. Janiszewski, *Droga do pełnej efektywności przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem we współczesnej gospodarce*, red. T. Bernat, Katedra Mikroekonomii, Szczecin 2013, s. 164.

**Tabela 2. Liczba dobrych praktyk w podziale na obszary CSR w Polsce (2005–2010)**

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Miejsce pracy	21	14	9	16	30	12
Rynek	12	16	14	12	20	20
Spółeczeństwo	27	38	24	35	37	58
Środowisko	X	X	8	25	20	17
Zarządzanie i raportowanie	X	X	X	X	3	10

Źródło: Ł. Janiszewski, *Droga do pełnej efektywności przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem we współczesnej gospodarce*, red. T. Bernat, Katedra Mikroekonomii, Szczecin 2013, s. 164.

**Tabela 3. Statystyka raportowania dobrych praktyk w Polsce (2011–2013)**

Rok	2011	2012	2013
Liczba firm i instytucji	104	105	155
Liczba praktyk	209	262	413 (+163)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów *Odpowiedzialny Biznes w Polsce 2011–2013*, FOB, Warszawa 2012–2014.

**Tabela 4. Liczba dobrych praktyk w podziale na obszary CSR w Polsce (2011–2013)**

Rok	2011	2012	2013
Ład korporacyjny	18	24	31 (+10)
Prawa człowieka	5	3	12 (+4)
Praktyki/aspекty pracownicze	66	60	67 (+49)
Środowisko naturalne	37	44	81 (+22)
Uczciwe praktyki rynkowe	8	16	20 (+10)
Zagadnienia konsumenckie	4	17	22 (+8)
Zaangażowanie i rozwój społeczności lokalnej	71	98	170 (+60)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów *Odpowiedzialny Biznes w Polsce 2011–2013*, FOB, Warszawa 2012–2014.

Jeśli chodzi o lata 2011–2013, można zauważyć znaczny wzrost liczby zgłaszanych praktyk w stosunku do lat poprzednich. Jest to spowodowane coraz większą popularnością projektu realizowanego przez FOB w społeczeństwie. Coraz większy odsetek praktyk w raportach stanowią praktyki zgłaszane przez przedsiębiorstwa z sektora MŚP – w roku 2013 aż 47 firm MŚP zaprezentowały tu swoje działania. Najbardziej opisywanym obszarem jest „zaangażowanie i rozwój społeczności lokalnej”, który może być traktowany jako sukcesor obszaru „społeczeństwo”. W 2013 roku nastąpiła zmiana w sposobie publikowania zestawienia dobrych praktyk. Praktyki zostały podzielone na te, które pojawiły się w raporcie po raz pierwszy, i te, które są kontynuacją wcześniej zgłoszonych projektów (w tabelach 3 i 4 liczby w nawiasach). Stały zauważalny wzrost zgłaszanych praktyk pokazuje większe zaangażowanie społeczne. Część z wymienionych przedsięwzięć to projekty trwające od kilku lat, jednak nie zdecydowano wcześniej o ich umieszczeniu w raporcie. Małe i średnie przedsiębiorstwa zaczynają dostrzegać, że to, co robią na szczeblu lokalnym, jest ważne i można podzielić się wypracowanym *know-how* z innymi. Nawet jeśli jedną z głównych przesłanek do publikacji praktyki jest reklama marki, to i tak prezentowane praktyki będą miały wpływ na inne podmioty znajdujące się na rynku i stanowiące często wspólny krąg partnerów biznesowych. Część z zaprezentowanych praktyk jest realizowana we współpracy z organizacjami pozarządowymi (dalej stosowany jest skrót NGO).

## 2. Partnerstwo społeczno-prywatne

Przedsięwzięcia społeczne, które angażują zasoby materialne (kapitał rzeczowy, pozwalający na realizację założeń) i zasoby ludzkie (kapitał społeczny i intelektualny personelu znajdującego się blisko rozwiązywanego problemu), realizowane wspólnie przez podmioty prywatne i organizacje trzeciego sektora mają większą szansę powodzenia. NGO są to podmioty wchodzące w skład trzeciego sektora – organizacje pozarządowe, których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie ekonomicznego zysku. Dzięki kapitałowi rzeczowemu, który jest w dyspozycji podmiotów prywatnych, NGO są w stanie zaangażować w pełni swój kapitał ludzki, społeczny, *know-how* pozostające w dyspozycji organizacji. Kapitał ludzki jest zawsze własnością konkretnej osoby, jednak może być wykorzystywany w pracy organizacji. Są to wszystkie kompetencje pracownika, które mogą być formowane w sposób odpowiedni dla organizacji<sup>7</sup>.

Współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami i organizacjami społecznymi skutkuje osiągnięciem zdecydowanie większych korzyści niż gdyby każdy podmiot chciał

---

<sup>7</sup> Ł. Janiszewski, *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w trzecim sektorze, w: Zarządzanie i rozwój regionalny – wyzwania współczesności*, red. A. Krzysztofek, AT Wydawnictwo, Kraków 2013, s. 61–63.

zrealizować wybrane przedsięwzięcie samodzielnie. Takie rozwiązanie pozwala na rozłożenie kosztów pomiędzy współpracujące podmioty, a także – co jest aspektem ważniejszym – efektywniejsze gospodarowanie posiadanymi zasobami. Ideę partycypacji w kosztach i ponownej redystrybucji przychodów można określić mianem partnerstwa społeczno-prywatnego.

Partnerstwo to najbardziej dojrzała forma współpracy międzysektorowej. Jego celem jest współdziałanie na rzecz osiągnięcia wspólnego celu. Istotne jest, że wszystkie współpracujące ze sobą strony realizują przedsięwzięcia na równych zasadach, a wypracowane rozwiązania w równym stopniu zaspokajają ich dążenia<sup>8</sup>.

Współpraca sektora prywatnego z sektorem publicznym (partnerstwo publiczno-prywatne) została już scharakteryzowana w literaturze bardzo obszernie i doczekała się nawet procesu legislacyjnego zakończonym stworzeniem aktu prawnego w postaci Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>9</sup>.

Partnerstwo społeczno-prywatne nie zyskało jeszcze zbyt wiele zainteresowania w polskiej literaturze. Nie powstała definicja charakteryzująca warunki współpracy międzysektorowej. Wzmianki o takiej formie realizacji przedsięwzięć są przedstawiane w konkursie organizowanym przez Krajowy Ośrodek EFS na najlepsze partnerstwo społeczne. W roku 2014 odbyła się czwarta edycja tego konkursu. W regulaminie partnerstwo społeczno-prywatne opisane jest jako „zaangażowane w tworzenie trwałych i stabilnych przedsięwzięć społecznych służących aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz stworzeniem trwałych relacji gospodarczych między partnerami przyczyniających się do rozwoju przedsiębiorczości społecznej<sup>10</sup>”. Definicja ta jednak nie precyzuje charakteru podmiotów zaangażowanych we współpracę i uwzględnia większość działań sektora prywatnego w kierunku ekonomii społecznej. Dlatego autor w swoich wcześniejszych pracach opracował rozszerzoną definicję: „Partnerstwo Społeczno-Prywatne to działania podejmowane przez podmioty gospodarcze z sektora prywatnego, we współpracy z przynajmniej jedną organizacją z Trzeciego Sektora. Inicjatywy te muszą być skierowane na tworzenie przedsięwzięć społecznych, których beneficjentami będą nie tylko pracownicy i członkowie zaangażowanych podmiotów, ale także inne grupy społeczne<sup>11</sup>”.

Skoro występuje tak wiele korzyści wynikających ze współpracy między podmiotami prywatnymi i organizacjami trzeciego sektora, nasuwa się pytanie, dlaczego

---

<sup>8</sup> *Współpraca organizacji pozarządowych z biznesem. Poradnik efektywnej współpracy*, red. N. Ćwik, J. Janiszewska, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2010, s. 27.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

<sup>10</sup> Regulamin konkursu Najlepsze partnerstwo społeczne 2014, <http://partnerstwo.roefs.pl/konkurs-edycja-2014/regulamin-i-harmonogram/>, data dostępu 12.05.2014.

<sup>11</sup> Ł. Janiszewski, *Droga...*, op.cit., s. 165.

powstaje i funkcjonuje stosunkowo niewiele tego rodzaju inicjatyw i dlatego są one tak mało widoczne społecznie?

Zarówno w firmach, jak i w organizacjach pozarządowych funkcjonuje utarta filozofia działalności bieżącej i zmiana tej filozofii rodzi obawy dotyczące współpracy, potrzeb i wymagań drugiej strony. Partnerstwo nie może zaistnieć bez zaufania społecznego i bez inicjatywy którejś ze stron. Partnerstwo wymaga, aby jedna ze stron wyszła z inicjatywą i zaproponowała współpracę.

NGO nie podejmują współpracy z sektorem prywatnym z kilku powodów. Organizacjom pozarządowym niemożliwe wydaje się pozyskanie partnera biznesowego, jeśli nie ma wyrobionej marki, środków i znajomości. Zbyt specjalistyczny profil działalności też wydaje się być problemem ze względu na potencjalny brak popytu. Kolejną wątpliwością, jest obawa o brak możliwości ukształtowania równorzędnej pozycji w partnerstwie, ze względu na ograniczone środki i zasięg działalności, a także konieczność dostosowania realizacji projektu i podporządkowania się ze względu na przewagę ekonomiczną podmiotów prywatnych<sup>12</sup>.

Firmy natomiast niechętnie podejmują współpracę z organizacjami trzeciego sektora ze względu na ograniczoną skalę działalności ekonomii społecznej, niewystarczające kompetencje NGO w zakresie promocji i sprzedaży, własną posiadaną niewielką wiedzę o trzecim sektorze, a także obawę o jakość i terminowość wykonania zleceń<sup>13</sup>.

Przedstawione wątpliwości pozwalają określić postawę przystępowania do negocjacji w rozmowach o powstaniu partnerstwa. Organizacje trzeciego sektora przystępują do stołu negocjacyjnego od razu w przyjętej z reguły postawie uległej, natomiast przedsiębiorstwa prywatne prezentują postawę roszczeniową. Trzeba dużo chęci i samozaparcia obu stron, aby współpraca pomiędzy podmiotami przybrała charakter partnerstwa.

## Podsumowanie

Partnerstwo społeczno-prywatne jest nową ideą współpracy pomiędzy podmiotami z sektora prywatnego a organizacjami pozarządowymi wchodzącymi w skład trzeciego sektora. Przedsiębiorstwa, które samodzielnie wdrażają ideę społecznej odpowiedzialności biznesu dużo chętniej przystępują do współpracy z organizacjami

<sup>12</sup> *Współpraca...*, op.cit., s. 7–8.

<sup>13</sup> J. Koczanowicz-Chondzyńska, *Dlaczego firmy niechętnie współpracują z podmiotami ekonomii społecznej*, w: *Spotkanie dwóch światów. Współpraca ekonomii społecznej z biznesem*, red. A. Gruszecka-Tieśluk, A. Abec, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2013, s. 13–14.

pozarządowymi. NGO obawiają się współpracy, ale liczą na nią. Partnerstwo społeczno-prywatne łączy kapitał ludzki, społeczny i materialny sektora prywatnego i społecznego we wspólnych projektach korzystnych zarówno od strony biznesowej, jak i społecznej, co pozwala na wzrost efektywności podejmowanych wspólnie działań.

---

## **Społeczna odpowiedzialność biznesu jako warunek partnerstwa społeczno-prywatnego**

---

### **Streszczenie**

W opracowaniu przedstawiono zagadnienia związane ze społeczną odpowiedzialnością biznesu oraz jej wpływ na wykonanie zadań skierowanych na realizację polityki ekonomii społecznej. Pokazane zostały dobre praktyki przedsiębiorstw wraz z ich podziałem na poszczególne obszary CSR. Scharakteryzowano również definicję partnerstwa społeczno-prywatnego oraz aspekt społecznej odpowiedzialności w procesie tworzenia tej formy współpracy międzysektorowej.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo społeczno-prywatne, społecznie odpowiedzialny biznes, zrównoważony rozwój, trzeci sektor

---

---

## **Corporate Social Responsibility as a Condition of Socio-Private Partnership**

---

### **Abstract**

The article presents issues related to the corporate social responsibility and its impact on the performance of tasks directed at implementation of the social economy policy. The good practices of companies and their division into different areas of CSR are presented. The author characterized the definition of socio-private partnership and the aspect of social responsibility in the creation of this form of intersectoral cooperation.

**Keywords:** socio-private partnership, Corporate Social Responsibility, sustainable development, the third sector

---



## Bibliografia

- Bakker P., *Raport Odpowiedzialny Biznes w Polsce 2013, Dobre praktyki*, red. M. Grzybek, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2014.
- Barc L., *Eko emigranci*, „Polish weekly magazine cooltura” 10.05.2014, nr 19 (529), London.
- Janiszewski Ł., *Droga do pełnej efektywności przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem we współczesnej gospodarce*, red. T. Bernat, Katedra Mikroekonomii, Szczecin 2013.
- Janiszewski Ł., *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w trzecim sektorze*, w: *Zarządzanie i rozwój regionalny – wyzwania współczesności*, red. A. Krzysztofek, AT Wydawnictwo, Kraków 2013.
- Koczanowicz-Chondzyńska J., *Dlaczego firmy niechętnie współpracują z podmiotami ekonomii społecznej*, w: *Spotkanie dwóch światów. Współpraca ekonomii społecznej z biznesem*, red. A. Gruszecka-Tieśluk, A. Abec, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2013.
- Mazur-Wierzbicka E., *CSR w dydaktyce, czyli jak uczyć studentów społecznej odpowiedzialności*, Stowarzyszenie Kreatywni dla Szczecina, Szczecin 2012.
- Regulamin konkursu Najlepsze partnerstwo społeczne 2014, <http://partnerstwo.roefs.pl/konkurs-edycja-2014/regulamin-i-harmonogram/>, data dostępu 12.05.2014.
- Rok B., *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie*, FOB, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.).
- Skoczył K., *Proces zaopatrzenia w przedsiębiorstwie handlowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2012, nr 286.
- Współpraca organizacji pozarządowych z biznesem. Poradnik efektywnej współpracy*, red. N. Ćwik, J. Januszewska, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2010.

**Część II**

**KWESTIE SPOŁECZNE**

---

Marta Pachocka

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Wstęp

W centrum zainteresowania autorów rozdziałów drugiej części książki jest otaczająca nas rzeczywistość społeczna, która od ponad dekady członkostwa Polski w UE podlega ważnym przemianom na różnych płaszczyznach. Rzeczywistość ta jest złożona i wielowymiarowa, co znajduje odzwierciedlenie w bogactwie i różnorodności kwestii społecznych podjętych przez autorów zarówno w odniesieniu do szczebla krajowego, jak i europejskiego. Zaproponowany rozdział zwraca uwagę na szerokie *spectrum* zagadnień o charakterze społecznym, pokazując możliwość ich interdyscyplinarnego ujęcia. Kwestie analizowane przez autorów wpisują się w trzy główne obszary problemowe – rynek pracy, edukację oraz równość szans i wykluczenie społeczne.

Podjęte zagadnienia wyraźnie wskazują, że polityka publiczna jest dyscypliną nauki zarówno o dobrze ugruntowanej podbudowie teoretycznej, jak i o istotnym wymiarze praktycznym, który nabrał szczególnego znaczenia w związku z przystąpieniem Polski do UE. Należy stwierdzić, że członkostwo państwa w strukturach europejskich przyczyniło się w dużym stopniu do przyspieszonego rozwoju w obszarze polityki publicznej, co wynikało z konieczności dopasowania określonych rozwiązań w politykach sektorowych i horyzontalnych do wymogów i zaleceń UE. Ponadto konieczna była oddolna koordynacja określonych działań pomiędzy państwami członkowskimi niezależnie od zobowiązań odgórnych. Ogólnie rzecz ujmując, akcesja do UE przyspieszyła rozwój polityki publicznej w wymiarze praktycznym, co wpłynęło na postęp myśli teoretycznej i dorobku naukowego w tym obszarze.

Podjęte w tej części problemy badawcze wpisują się przede wszystkim w politykę społeczną, która stanowi jedną z najważniejszych i najszerzej zakrojonych polityk sektorowych państwa. Znaczenie polityki społecznej w powiązaniu z polityką gospodarczą wzrasta w ostatnich latach w państwach UE, czego wyrazem jest Strategia „Europa 2020”, w której szczególne miejsce zajmują właśnie kwestie społeczne – zatrudnienie, edukacja i włączenie społeczne. W UE polityka ta ma jednocześnie charakter krajowy, jak i europejski, co wynika z konieczności implementacji odgórnych zaleceń

i koordynacji rozwiązań między państwami w celu realizacji w jak największym stopniu wspólnych interesów, jak np. niższa stopa bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży, oraz inkluzja społeczna określonych grup w społeczeństwie, w tym osób starszych, imigrantów i osób niepełnosprawnych.

Warto pamiętać, że w odniesieniu do analizy spraw społecznych w ramach polityki publicznej stosuje się najczęściej określenie *polityka społeczna*, której zakres przedmiotowy może być ujęty szeroko lub wąsko. Zgodnie z pierwszym podejściem polityka ta obejmuje oprócz zabezpieczenia społecznego również sprawy związane z pracą, zdrowiem, oświatą i wychowaniem, mieszkalnictwem i kulturą, zaś w ujęciu węższym stosuje się często pojęcie *polityka socjalna*. Współczesna polityka społeczna w wielu obszarach zbiega do polityki gospodarczej. Dobrym przykładem jest kwestia dobrobytu mieszkańców państwa – z punktu widzenia polityki gospodarczej chodzi tu o jak najwyższy poziom zaspokojenia potrzeb ludzkich, z kolei w polityce społecznej o dobrobycie można mówić np. w kontekście dążenia do eliminowania niedostatku i zapewnienia dobrobytu dla wszystkich niezależnie od wykonywania pracy<sup>1</sup>.

Drugą część publikacji rozpoczynają cztery opracowania poświęcone różnym aspektom rynku pracy, z których pierwszy – autorstwa Pauliny Błaszkievicz – zawiera analizę zmian w polityce rynku pracy w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej i próbę oceny efektów jej realizacji na tle innych państw członkowskich. Z kolei Maria Pacuska i Jarosław Chojecki podjęli się badania oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych, a w jego wyniku ustalili, że pracodawcy od absolwentów szkół zawodowych oczekują przede wszystkim wysokich kompetencji społecznych (w tym kultury osobistej) oraz chęci doksztalcania się, zaś w mniejszym stopniu – kompetencji zawodowych i doświadczenia na stanowisku pracy. W kolejnym opracowaniu Lidia Węsierska-Chyc skoncentrowała swoje rozważania wokół efektywności zatrudnieniowej i kosztowej programów zatrudnienia socjalnego, przyjmując za cel wykazanie nieprawidłowości w sposobie wprowadzania nowych rozwiązań w zakresie polityki rynku pracy w związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia. W jej ocenie w Polsce ewaluacja stosowanych rozwiązań z zakresu polityki rynku pracy jest zdefiniowana za wąsko: podczas gdy w państwach UE rośnie popularność badania efektów netto, w Polsce ewaluacja odnosi się najczęściej do efektów brutto. W ostatnim opracowaniu poświęconym rynkowi pracy Stanisław Żukowski omawia problem aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce, wskazując na telepracę jako szansę ich zatrudnienia. Niepełnosprawność skutkuje problemami

---

<sup>1</sup> R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 24–25.

o zróżnicowanym charakterze, w tym urbanistycznym, psychologicznym i socjologicznym. Rozwój nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych stwarza warunki do zminimalizowania tych ograniczeń, oferując możliwość wykonywania telepracy.

Tematyka kolejnych trzech opracowań dotyczy spraw edukacji i towarzyszącej jej polityki przedmiotowej. Punktem wyjścia są rozważania na temat kondycji rodzimego systemu edukacji. Niewątpliwie w ostatnich latach dokonało się wiele przemian dostosowujących polski system edukacji na wszystkich szczeblach do standardów europejskich. Mimo to wciąż diagnozuje się obszary, w których polskie szkolnictwo jest oceniane jako niewydolne i dysfunkcyjne. W tym kontekście Bartosz Atroszko i Paweł Atroszko zwracają uwagę na innowacje edukacyjne – nowe metody nauczania, programy szkolne i rozwiązania systemowe – jako te, które mogą zarówno stać się szansą na dostosowanie tego systemu do wymagań nowoczesnego społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy, jak i wiązać się z różnymi zagrożeniami z uwagi na nieprzewidywalność konsekwencji wprowadzanych innowacji. Jedną z ważniejszych zmian zachodzących w polskim szkolnictwie w minionej dekadzie było opracowanie i stopniowe wdrażanie Polskich Ram Kwalifikacji wpisujących się w szerszej rozwijaną koncepcję Europejskich Ram Kwalifikacji i ich krajowych odpowiedników. Jak pokazuje to w swoim opracowaniu Paulina Malesa, ramy kwalifikacji są przykładem rozwiązania z zakresu polityki edukacyjnej jednocześnie o charakterze krajowym i europejskim, które mają umożliwić porównywanie kwalifikacji zdobytych w różnych systemach krajowych. Zgodnie z założeniami tego instrumentu osiągnięcie określonego poziomu kwalifikacji jest możliwe po ukończeniu różnych ścieżek edukacji. Rozważania o edukacji zamyka tekst Moniki Turek, która koncentruje swoją uwagę badawczą na roli polityki edukacyjnej w procesie przygotowania zawodowego absolwentów szkół wyższych w Polsce. Podjęta przez nią problematyka pokazuje punkty styku zagadnień społecznych z gospodarczymi, zwracając uwagę na związki między wyższym wykształceniem a sytuacją absolwentów uczelni na rynku pracy.

Ostatnim blokiem zagadnień w tej części książki jest równość szans i wykluczenie społeczne, które zostały zobrazowane na trzech różnych przykładach. Izabela Czepirska omawia problem wykluczenia finansowego, które uznaje za spójną część zjawiska wykluczenia społecznego. Różnica między nimi jest jednak zasadnicza: metody pomiaru i metodologia badania wykluczenia społecznego są znacznie bardziej rozwinięte i dojrzałe, zaś wykluczenie finansowe wymaga dalszych prac w analogicznym zakresie. W celu monitorowania zjawiska wykluczenia finansowego można próbować oprzeć się na otwartej metodzie koordynacji przyjętej w ramach strategii wzrostu UE 2020. Aspektem kultury jako jednego z podstawowych obszarów polityki społecznej zajmuje się Katarzyna Obłąkowska-Kubiak, która podjęła się refleksji nad

konstytucyjną zasadą równego dostępu do dziedzictwa kulturowego w Polsce od strony teoretycznej i praktycznej. Istnienie i upowszechnianie dóbr kultury wiąże się ważnym interesem publicznym realizowanym nie tylko na szczeblu krajowym, co wynika z zapisów w Konstytucji RP, lecz także międzynarodowym w związku z sygnowaniem przez państwo Europejskiej Konwencji Kulturalnej z 1954 roku i członkostwem w UNESCO. Ponieważ dziedzictwo kulturowe może przyczyniać się do pewnej formy wykluczenia społecznego i tworzenia podziałów na „swoich” i „obcych”, konieczne jest regulowanie kwestii dostępu do niego poprzez odpowiednie kształtowanie przedmiotowej polityki publicznej i rozwiązań prawnych. Innym, nie mniej istotnym elementem polityki społecznej, jest kwestia mieszkalnictwa w Polsce w kontekście uregulowań UE, którą analizuje w swoim opracowaniu Zuzanna Rataj. Mimo że członkostwo Polski w UE przyczyniło się do wielu korzystnych zmian w omawianym obszarze, to aktualnie ujednolicenie i unijna koordynacja polityki mieszkaniowej nie jest możliwa, w szczególności z uwagi na zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego członków UE, a tym samym ich priorytetów i środków. To wciąż poszczególne państwa pozostają głównymi ośrodkami decyzyjnymi w zakresie mieszkalnictwa.

Wartością dodaną drugiej części książki jest fakt, iż Autorzy reprezentują różne ośrodki akademickie w Polsce. Jest to dowód na rosnące zainteresowanie sprawami społecznymi Polski i Europy w ramach polityki publicznej. W tym miejscu zasadne jest podkreślenie, iż doktorantów Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH we wspólnym wysiłku badawczym wspierają koleżanki i koledzy z Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Bezdyskusyjną zaletą rozdziału jest inter- i wielodyscyplinarne podejście autorów, którzy badając poszczególne wycinki współczesnej rzeczywistości społecznej w Polsce i w UE przez pryzmat różnych dyscyplin naukowych, stosują metody badawcze i formułują wnioski wpisujące się w nauki o polityce publicznej. W przeważającej większości rozdziałów odwołano się do metody studium przypadku, co pozwala na bliższy ogląd i lepsze zrozumienie danego problemu badawczego.

Oczywiście przedstawiony zestaw opracowań nie ma charakteru wyczerpującego, a w zasadzie dąży do uwypuklenia w sposób przekrojowy szerokiego *spectrum* spraw społecznych, zarówno *stricte* wpisujących się w politykę społeczną, jak i oscylujących na granicy polityk społecznej i gospodarczej. Taki dobór tematów świadczy o rozległości zagadnień społecznych i ich wielowątkowości, a przedstawiona propozycja jest jedną z wielu możliwych i ma na celu zainspirowanie Czytelników do dalszych studiów i badań w dziedzinie polityki społecznej na szczeblu krajowym i europejskim.

# Rynek pracy

*Paulina Błaszkiwicz*

Uniwersytet Łódzki

# **Ewolucja i ocena realizacji polityki rynku pracy w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej**

## **Wprowadzenie**

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, została zobowiązana do realizacji postanowień Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W związku z tym konieczne było wprowadzenia znaczących zmian w polityce rynku pracy. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy z 2004 roku oraz jej nowelizacja w 2008 roku pozwoliły na zwiększenie zakresu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w Polsce. Celem niniejszego opracowania jest analiza zmian w polityce rynku pracy w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej oraz próba oceny efektów jej realizacji na tle innych państw członkowskich.

## **1. Polityka rynku pracy**

Rynek pracy jest to miejsce, w którym następuje wymiana usług pracy między pracownikami a pracodawcami. To właśnie na rynku pracy ustalana jest wielkość i warunki tych transakcji, a przede wszystkim płaca, czyli cena świadczonych usług<sup>1</sup>. Państwo może wpływać na sytuację na rynku pracy poprzez stosowanie polityki rynku pracy. Można ją zdefiniować jako interwencję państwową stosowaną w momencie zaistnienia nierównowagi na tym rynku, która objawia się spadkiem zatrudnienia i wzrostem stopy bezrobocia<sup>2</sup>. Państwo realizuje politykę rynku pracy poprzez zastosowanie różnorodnych instrumentów.

---

<sup>1</sup> E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 11.

<sup>2</sup> S. Borkowska, *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 115–117.



## 1.1. Instrumenty polityki rynku pracy

Według klasyfikacji stosowanej przez Eurostat instrumenty polityki rynku pracy możemy podzielić ze względu na rodzaj działań na trzy kategorie: *LMP*<sup>3</sup> *services*, *LMP measures* i *LMP supports*. *LMP services* (usługi rynku pracy) są świadczone przez publiczne służby zatrudnienia. Są to aktywności związane z poszukiwaniem pracy, w których uczestnictwo zazwyczaj nie powoduje zmiany statusu na rynku pracy. Do *LMP measures* (środków rynku pracy) zaliczamy instrumenty dostarczające tymczasowego wsparcia grupom znajdującym się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Pozwalają one na aktywizację w kierunku zdobycia zatrudnienia bądź utrzymanie pracy przez osoby zagrożone jej utratą. Instrumenty te zazwyczaj powodują zmianę statusu na rynku pracy. *LMP supports* (instrumenty wsparcia) to pomoc finansowa dla osób, które utraciły pracę, mająca na celu wspieranie bezrobotnych w okresie poszukiwania zatrudnienia, bądź środki przeznaczone na wcześniejsze emerytury.

Bardziej szczegółowy podział wymienionych instrumentów przedstawia Tabela 1, według której możemy wyodrębnić osiem kategorii.

**Tabela 1. Podział instrumentów rynku pracy według Eurostat**

Instrumenty rynku pracy ( <i>LMP interventions</i> )		
<i>LMP services</i> – usługi	<i>LMP measures</i> – środki	<i>LMP supports</i> – wsparcie
1) pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe	2) szkolenia zawodowe 3) zachęty zatrudnieniowe 4) wspieranie zatrudnienia i rehabilitacja osób niepełnosprawnych 5) bezpośrednie tworzenie miejsc pracy 6) wspieranie podejmowania działalności gospodarczej	7) zasiłki dla bezrobotnych 8) wcześniejsze emerytury

Źródło: Opracowanie własne na podstawie EUROSTAT, *Labour Market Policy Statistics – Methodology 2013*, European Union 2013, s. 13.

Instrumenty z kategorii 1–6 to instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Z kolei instrumenty 7–8 zaliczamy do instrumentów pasywnej polityki rynku pracy.

<sup>3</sup> *LMP* – *Labour Market Policy* – Polityka Rynku Pracy.

## 1.2. Pasywna polityka rynku pracy

Pasywna polityka rynku pracy ma charakter osłonowy. Do jej najważniejszych instrumentów należą zasiłki dla bezrobotnych. Powinny one spełniać funkcję dochodową (zapewnienie środków na utrzymanie w czasie przebywania na bezrobociu) oraz funkcję motywacyjną (motywowanie do poszukiwania pracy). W celu jednoczesnej realizacji obu wymienionych wyżej zadań zaleca się, aby zasiłek dla bezrobotnych był ustalony na stosunkowo niskim poziomie, z biegiem czasu jego wysokość powinna być stopniowo obniżana, a okres jego wypłaty – ograniczony<sup>4</sup>. Poza zasiłkami dla bezrobotnych pasywna polityka rynku pracy obejmuje programy, które zachęcają do wcześniejszego przejścia do grupy biernych zawodowo, np. poprzez stosowanie wcześniejszych emerytur. Jednak ze względów finansowych (programy te są bardzo kosztowne) i demograficznych (starzenie się społeczeństwa) kraje rozwinięte starają się odchodzić od tego typu rozwiązań<sup>5</sup>.

## 1.3. Aktywna polityka rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy ma na celu zwiększenie szans bezrobotnego na uzyskanie zatrudnienia i na jego utrzymanie. Jest to selektywna interwencja państwa na rynku pracy, ukierunkowana na poprawę efektywności jego funkcjonowania oraz promowanie równych szans na tym rynku. Zmierza do tworzenia (pośrednio lub bezpośrednio) miejsc pracy i zwiększania zdolności do zatrudnienia bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu<sup>6</sup>.

Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy możemy podzielić na zorientowane popytowo i podażowo. Instrumenty oddziałujące na stronę podażową rynku pracy to prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, środki na podjęcie działalności gospodarczej i wyposażenie stanowiska pracy. Narzędzia podażowe kierowane są bezpośrednio do bezrobotnych i pomagają im dostosować się do warunków istniejących na rynku pracy. Do instrumentów podażowych zaliczamy: szkolenia i doskonalenie zawodowe, pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy.

W literaturze ekonomicznej są opisywane różne funkcje realizowane przez aktywną politykę rynku pracy. Według E. Kwiatkowskiego są to: aktywizacja zawodowa bezrobotnych, niwelowanie niedopasowań strukturalnych występujących na

---

<sup>4</sup> A. Szymańska, *Instytucjonalne uwarunkowanie elastyczności rynku pracy w krajach OECD*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 83.

<sup>5</sup> M. Zieliński, *Rynek pracy w teoriach ekonomicznych*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 76.

<sup>6</sup> Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń 2011, s. 9.

rynku pracy, wpływ na rozmiary zatrudnienia i bezrobocia, zwiększanie poziomu produktywności siły roboczej, weryfikacja gotowości bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia<sup>7</sup>.

## 2. Zmiany w polityce rynku pracy w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Państwa należące do Unii Europejskiej (UE) są zobowiązane do realizacji założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ), zawierającej priorytety w zakresie polityki rynku pracy. Dokument ten został przyjęty na szczycie Unii Europejskiej w 1997 roku. ESZ opierała się na czterech filarach, do których należały: zatrudnialność, przedsiębiorczość, zdolność adaptacyjna pracowników i pracodawców, równość szans<sup>8</sup>. W 2003 roku ESZ została znowelizowana, a za jej główne cele przyjęto: pełne zatrudnienie, poprawę jakości i produktywności pracy, wzmocnienie spójności społecznej i integracji. W związku z przystąpieniem do UE w 2004 roku Polska musiała dostosować akty prawne do nowych wymagań. W związku z tym nowa ustawa regulująca kwestie polityki rynku pracy obejmowała szereg zmian w stosunku do wcześniej obowiązującej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 roku.

### 2.1. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku (zwana dalej ustawą) wskazuje Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia jako dokument określający główne cele i zadania realizowane w zakresie aktywizacji bezrobotnych i promocji zatrudnienia. Są one zgodne zarówno z kierunkami polityki rynku pracy określonymi przez państwo, jak i z Europejską Strategią Zatrudnienia. W oparciu o Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia i uwarunkowania lokalne samorządy województw przygotowują corocznie regionalne plany na rzecz zatrudnienia.

Ustawa wprowadziła podział na usługi i instrumenty rynku pracy. Do usług rynku pracy zaliczała: pośrednictwo pracy, usługi EURES, poradnictwo zawodowe

<sup>7</sup> E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2009, s. 301–302.

<sup>8</sup> M. Knapieńska, *Wspólny europejski rynek pracy. Geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 101–102.

wraz z informacją zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizację szkoleń. Z kolei instrumenty rynku, które mają wspierać usługi rynku pracy, obejmują: finansowanie kosztów przejazdu i zakwaterowania<sup>9</sup>, dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, refundowanie składek na ubezpieczenia społeczne, składek opłaconych w związku z zatrudnieniem bezrobotnego skierowanego do pracy i dodatki aktywizacyjne.

W ustawie zdefiniowano również instytucje rynku pracy i wskazano szczegółowe zakresy pełnionych przez nich zadań. Do instytucji rynku pracy zaliczamy: publiczne służby zatrudnienia<sup>10</sup>, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego. Ich celem jest dążenie do pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju kapitału ludzkiego, pracy wysokiej jakości oraz wspieranie integracji i solidarności społecznej.

Ponadto ustawa wyszczególniła osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Dla tych grup przewidziano możliwość stosowania instrumentów dotyczących zatrudnienia subsydiowanego, m.in. prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, przygotowanie do wykonywania zawodu.

Nowa ustawa regulowała również kwestię świadczeń dla bezrobotnych. Zarówno wysokość zasiłku, jak i czas, na jaki był on przyznawany, zostały uzależnione od spełnienia określonych warunków (takich jak: okres uprawniający do zasiłku, stopa bezrobocia w powiecie zamieszkiwanym przez bezrobotnego, wiek czy sytuacja rodzinna).

## **2.2. Zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku**

W związku ze zmianą sytuacji na rynku pracy i zebranych doświadczeniami w stosowaniu ustawy po czterech latach od przystąpienia Polski do UE rząd zdecydował się na nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wprowadzone zmiany były ukierunkowane na: poszerzenie zakresu aktywizacji osób bezrobotnych (w tym tych, które znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku

---

<sup>9</sup> Finansowane są koszty przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, szkolenia lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego poza miejscem stałego zamieszkania w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy. Z kolei koszty zakwaterowania w miejscu pracy są zwracane osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub szkolenie poza miejscem stałego zamieszkania w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy.

<sup>10</sup> Są to organy zatrudnienia, publiczne i wojewódzkie urzędy pracy, urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy i urzędy wojewódzkie realizujące zadania określone ustawą.

pracy), zwiększenie dostępności usług rynku pracy, wprowadzenie preferencji dla kształcenia ustawicznego oraz modyfikacje w obszarze dysponowania środkami Funduszu Pracy<sup>11</sup>.

W celu zwiększenia zakresu aktywizacji bezrobotnych zastosowano zmiany sprzyjające poprawie jakości działań realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia, a w szczególności przez powiatowe urzędy pracy. Instytucje te miały również poprawić swój wizerunek. W powiatowych urzędach pracy powstały wyodrębnione centra aktywizacji zawodowej, aby lepiej odpowiadać na potrzeby bezrobotnych i pracodawców. Dla zwiększenia przejrzystości oferowanego wsparcia zespolono usługi: pośrednictwa pracy i EURES, które do tej pory były traktowane oddzielnie. Ponadto założono integrację działań powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej. Nowelizacja ustawy wprowadziła również możliwość objęcia bezrobotnych indywidualnym planem działania. Z kolei dla osób zarejestrowanych w urzędzie pracy nieprzerwanie przez co najmniej 180 dni ten typ wsparcia jest zdefiniowany jako obligatoryjny. Co więcej, aby silniej zmotywować bezrobotnych do udziału w różnych formach aktywizujących (takich jak: szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, kontynuowanie nauki w ramach nauki szkolnej), zastosowano wyższe zachęty w postaci stypendiów.

Drugi kierunek zmian nowelizacji ustawy, a mianowicie zwiększenie dostępności usług rynku pracy, wiązał się z rozszerzeniem grupy beneficjentów uprawnionych do korzystania z niektórych usług rynku pracy (umożliwiono to: poszukującym pracy, w tym zatrudnionym powyżej 45. roku życia, małżonkom rolników objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym rolników zamierzającym podjąć zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą poza rolnictwem, a także emigrantów zarobkowych). Co więcej, wprowadzono zmiany, które uprościły procedurę rejestracji bezrobotnych i pozyskiwania informacji o osobach poszukujących pracy. Dopuszczono także do pokrywania dodatkowych kosztów w związku ze świadczeniem usług rynku pracy (np. koszt badań lekarskich, dojazdów czy zakwaterowania). Dla powiatowych urzędów pracy wprowadzono możliwość realizacji programów specjalnych w celu zapewnienia wyższej elastyczności oferowanych form wsparcia. Zezwolono na zlecenie realizacji usług rynku pracy innym podmiotom i uproszczono działanie agencji zatrudnienia. Poszerzono również zakres pomocy kierowanej do pracodawców w postaci poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej.

Trzeci cel nowelizacji ustawy wiązał się z preferencjami dla procesów kształcenia ustawicznego. Wprowadzono nowy instrument rynku pracy, jakim jest przygotowanie

---

<sup>11</sup> Uzasadnienie do nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 14 grudnia 2008 roku, druk 1196 z dnia 22 października 2008 roku.

zawodowe dorosłych. Ponadto podniesiono atrakcyjność doszkalania się poprzez zwiększenie dostępności szkoleń i limitu wydatków, jakie mogą być ponoszone na ich realizację.

Ostatni zakres zmian dotyczył gospodarowania środkami Funduszu Pracy. Zmodyfikowano system wypłat zasiłków dla bezrobotnych. Aby zwiększyć funkcję motywacyjną i zapewnić jak największą racjonalność wydatków, podniesiono wysokość zasiłku. Jednocześnie wprowadzono degresywny poziom jego wypłat (zmniejszenie kwoty zasiłku następujące po trzech miesiącach).

### 2.3. Aktualne cele polityki rynku pracy w Unii Europejskiej

Cele polityki rynku pracy na najbliższe lata dla Polski i innych krajów UE określa strategia *Europa 2020 – Strategia dla inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu*. Do jej priorytetów należy: „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną<sup>12</sup>”. Z kolei jeden z głównych celów strategii to wzrost stopy zatrudnienia wśród osób w wieku 20–64 do poziomu 75%. Ma on się dokonać między innymi poprzez osiągnięcie większego poziomu zatrudnienia wśród kobiet i osób starszych, a także zintegrowanie migrantów na rynku pracy.

W ramach projektu przewodniego „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, który ma zmierzać do unowocześnienia rynków pracy, określono zadania na poziomie całej Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich. W wymiarze krajowym wyznaczono następujące<sup>13</sup>:

- realizacja idei *flexicurity* w celu zmniejszenia segmentacji rynku pracy, a także zmiany i godzenia życia zawodowego i prywatnego;
- bieżący monitoring skuteczności funkcjonowania systemów podatkowych i świadczeń w celu zapewnienia opłacalności pracy oraz usuwanie przeszkód, które zniechęcają do samozatrudnienia;
- wsparcie dla nowych metod godzenia życia zawodowego i rodzinnego;
- aktywizacja osób starszych;
- wsparcie idei równouprawnienia;
- wsparcie dla wdrażania efektów dialogu społecznego;
- stworzenie krajowych ram kwalifikacji;

<sup>12</sup> Komisja Europejska, *Europa 2020 – Strategia dla inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu*, Bruksela, s. 11–12.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 21–22.

- zapewnienie możliwości zdobycia uznawanych kompetencji niezbędnych do kontynuowania nauki, w trakcie kształcenia na poziomie ogólnym, zawodowym, wyższym i w toku kształcenia dorosłych, a także na rynku pracy;
- stworzenie partnerstwa przedstawicieli rynku pracy i rynku edukacyjno-szkoleniowego oraz włączenie ich w proces planowania potrzeb w zakresie kształcenia i szkolenia.

### 3. Ocena polityki rynku pracy realizowanej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Wydatki na politykę rynku pracy w poszczególnych państwach UE są bardzo zróżnicowane, zarówno ze względu na ich wysokość, jak i strukturę. W ewaluacji aktywnej polityki rynku pracy przywiązuje się szczególną uwagę do oceny efektywności kosztowej i zatrudnieniowej jej instrumentów.

#### 3.1. Wydatki na politykę rynku pracy

Wydatki przeznaczane na politykę rynku pracy w Polsce w stosunku do PKB są znacznie niższe od średniej unijnej (tabela 2). Od 2005 roku różnica ta stopniowo się zmniejszała. Wydatki na politykę rynku pracy spadały zarówno w Polsce, jak i w innych krajach UE, aby w 2009 roku ponownie zacząć wzrastać (wykres 1). Wzrost ten był spowodowany koniecznością łagodzenia przez państwa skutków kryzysu gospodarczego. W Polsce przebiegał on dość łagodnie w porównaniu z innymi krajami członkowskimi, dlatego wzrost wydatków na politykę rynku pracy w stosunku do PKB nie był w naszym kraju aż tak gwałtowny.

**Tabela 2. Wydatki na politykę rynku pracy w Polsce i UE jako % PKB w latach 2005–2011**

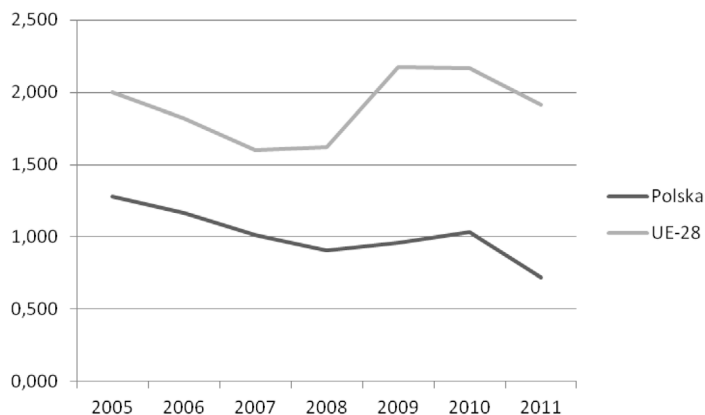
Obszar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polska	1,282	1,164	1,013	0,905	0,961	1,036	0,722
UE-28	2,002	1,818	1,601	1,620	2,172	2,170	1,914

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W 2011 roku wydatki na instrumenty polityki rynku pracy w Polsce kształtowały się na poziomie 0,72% PKB, gdy dla całej Unii Europejskiej wyniosły 1,91% PKB. Najwyższe wydatki w stosunku do PKB w 2011 roku można było odnotować w Danii (3,73%), Hiszpanii (3,69%), Belgii (3,68%) i Irlandii (3,49%). O ile w Danii i Belgii już wcześniej kształtowały się one na zbliżonym poziomie, o tyle w przypadku

Hiszpanii i Irlandii nastąpił znaczny wzrost tych wydatków w 2009 roku, co wiązało się z kryzysem gospodarczym, który w tych krajach przejawiał się w sposób szczególnie dotkliwy. Z kolei najniższe wydatki na politykę rynku pracy w relacji do PKB w roku 2011 odnotowały Rumunia (0,365%), Malta (0,48%), Litwa (0,56%), Czechy (0,56%) oraz Bułgaria (0,59%).

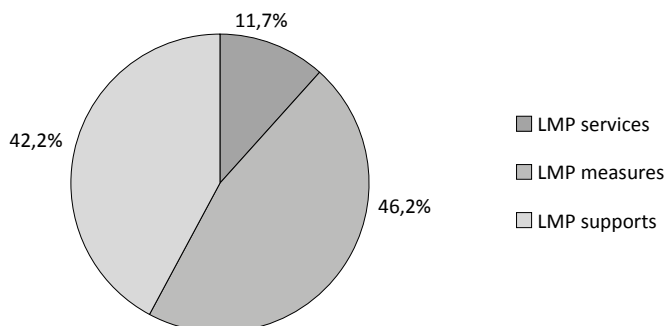
**Wykres 1. Wydatki na politykę rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej jako % PKB w latach 2005–2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Istotna jest nie tylko wysokość środków przeznaczanych na politykę rynku pracy, lecz także struktura tych wydatków. Zgodnie z podziałem instrumentów stosowanym przez Eurostat w 2011 roku w Polsce najwięcej środków przeznaczano na instrumenty aktywne: 46,2% wszystkich wydatków na *LMP measures* oraz 11,7% na *LMP services*. Z kolei wydatki na instrumenty o pasywnym charakterze (*LMP supports*) stanowiły 42,2% (wykres 2).

**Wykres 2. Struktura wydatków na politykę rynku pracy w Polsce w 2011 roku**

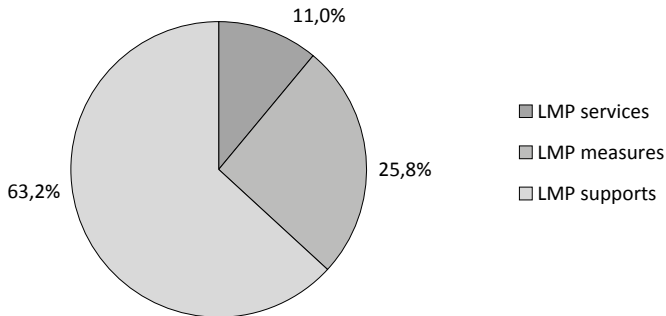


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.



Dla całej Unii Europejskiej struktura ta kształtuje się w nieco odmienny sposób (wykres 3). Większość wydatków, bo aż 63,2% całości, była w 2011 roku przeznaczana na instrumenty o charakterze pasywnym (*LMP supports*). Środki przeznaczane na instrumenty aktywne stanowiły mniejszość: 28,5% na *LMP measures* i 11% na *LMP services*.

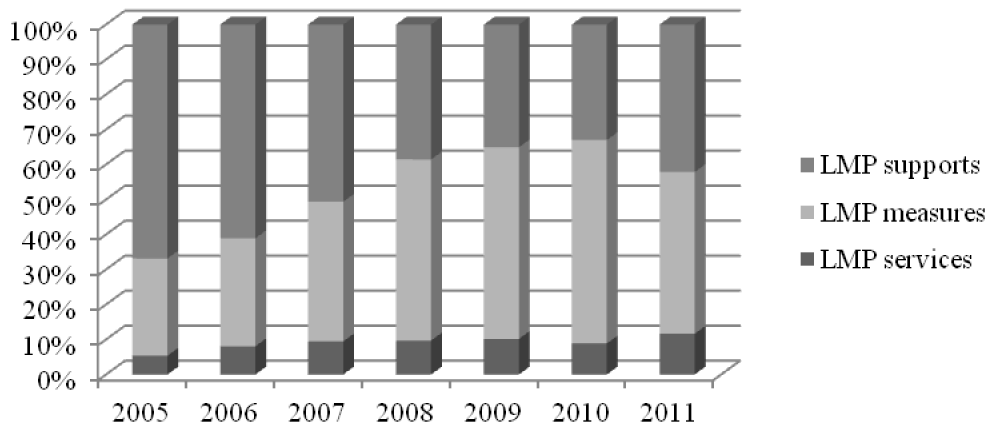
**Wykres 3. Struktura wydatków na politykę rynku pracy w UE w 2011 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W Polsce od 2005 roku stopniowo spadał udział wydatków na pasywną politykę rynku pracy i w 2010 roku osiągnął najniższy poziom – jedynie 33% ogółu wydatków (wykres 4). Wiązało się to z faktem, iż zmniejszyła się liczba osób bezrobotnych, które miały uprawnienia do pobierania zasiłków dla bezrobotnych. Jednocześnie istotnie wzrosły środki przeznaczane na instrumenty aktywnej polityki rynku pracy.

**Wykres 4. Struktura wydatków na politykę rynku pracy w Polsce w latach 2005–2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

O skuteczności polityki rynku pracy świadczy nie tylko wysokość wydatków przeznaczanych na jej realizację. Bardzo ważna jest także jej efektywność, która jest mierzona w przypadku instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

### 3.2. Efektywność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy

Do pomiaru efektywności zatrudnieniowej brutto służy wskaźnik ponownego zatrudnienia. Jest to stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Wskaźnik ponownego zatrudnienia w Polsce od roku 2005 stopniowo wzrastał aż do roku 2008, kiedy ujawniły się skutki kryzysu gospodarczego. W 2010 roku efektywność zatrudnieniowa ponownie zaczęła wzrastać, a w 2012 roku osiągnęła poziom 60,9% (tabela 3).

**Tabela 3. Wskaźnik ponownego zatrudnienia w Polsce w latach 2005–2012 (w %)**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
47,3	54,9	57,7	56	53,2	54,2	55,7	60,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

W celu pomiaru efektywności kosztowej brutto wylicza się koszt ponownego zatrudnienia. Stanowi on stosunek kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji do liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek. Koszt ponownego zatrudnienia od 2005 roku spadał aż do roku 2008, kiedy to nastąpił jego gwałtowny wzrost (tabela 4).

**Tabela 4. Koszt ponownego zatrudnienia w Polsce w latach 2005–2012 (w zł)**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
7 841,7	6 511,0	6 680,5	9 147,54	11 589,80	12 947,66	9 020,25	10 673,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

W analizowanym okresie najwyższy koszt ponownego zatrudnienia zanotowano w 2010 roku (prawie dwukrotny w porównaniu z rokiem 2006). Jednocześnie efektywność zatrudnieniowa była stosunkowo niska. Wiąże się to z faktem występowania dekoniunktury w gospodarce. W czasie kryzysu aktywna polityka rynku pracy charakteryzuje się bowiem niższą efektywnością, co jest zjawiskiem naturalnym.

Nie jest możliwe porównanie efektywności zatrudnieniowej i kosztowej instrumentów aktywnej polityki rynku pracy Polski i innych państw UE. Zarówno same instrumenty, jak i metody ich oceny są bowiem zróżnicowane w poszczególnych krajach.

## Podsumowanie

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska musiała dostosować swoją politykę rynku pracy do nowych wymogów. Mimo iż wydatki na jej stosowanie są w Polsce dużo niższe niż średnie wydatki dla Unii Europejskiej, to ocena realizacji polityki rynku pracy w naszym kraju nie jest negatywna. Można bowiem zaobserwować kształtowanie się korzystnej struktury ponoszonych wydatków. Przeważają nakłady na instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, z kolei udział instrumentów pasywnych, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, jest stosunkowo niski. Jeśli chodzi o efektywność zatrudnieniową i kosztową aktywnej polityki rynku pracy, to trudno jest dokonać ich jednoznacznej oceny.

---

### Ewolucja i ocena realizacji polityki rynku pracy w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej

---

#### Streszczenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiązało się z koniecznością wprowadzenia zmian w polityce rynku pracy. Wydatki na politykę rynku pracy w poszczególnych państwach Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane, zarówno ze względu na ich wysokość, jak i strukturę. W Polsce bardzo istotną rolę odgrywa aktywna polityka rynku pracy. Jej ewaluacja wiąże się przede wszystkim z oceną efektywności kosztowej i zatrudnieniowej jej instrumentów.

**Słowa kluczowe:** aktywna polityka rynku pracy, pasywna polityka rynku pracy, wydatki na politykę rynku pracy, instrumenty polityki rynku pracy, efektywność kosztowa, efektywność zatrudnieniowa

---

---

## Evolution and evaluation of the labor market policy implementation in Poland after accession to the European Union

---

### Abstract

Accession of Poland to the European Union caused some changes in labor market policy. The expenditures on labor market policy in the EU countries are very diverse in terms of their amount and structure. Active labor market policy is very important in Poland. Evaluation of this policy is mainly connected with the assessment of the employment effectiveness and cost-effectiveness.

**Keywords:** labour market policy, active labour market policy, labour market policy expenditures, employment effectiveness, cost-effectiveness

---

### Bibliografia

- Borkowska S., *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, IPiSS 2003, Warszawa 2003.
- Eurostat, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu).
- Knapieńska M., *Wspólny europejski rynek pracy. Geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
- Komisja Europejska, *Europa 2020 – Strategia dla inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu*, Bruksela 2010.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2009.
- Szymańska A., *Instytucjonalne uwarunkowanie elastyczności rynku pracy w krajach OECD*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 6, poz. 33).
- Uzasadnienie do nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 14 grudnia 2008 r., druk 1196 z dnia 22 października 2008 roku.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K., *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń 2011.
- Zieliński M., *Rynek pracy w teoriach ekonomicznych*, CeDeWu, Warszawa 2012.

## **Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa programów zatrudnienia socjalnego**

### **Wprowadzenie**

W 2014 roku wchodzi w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zakładająca między innymi wprowadzenie nowych programów aktywizujących osoby, dla których określony został profil pomocy wskazujący na oddalenie od rynku pracy lub ograniczoną gotowość do powrotu na rynek pracy. Część z tych osób zostanie skierowana do agencji zatrudnienia, natomiast osoby bezrobotne korzystające ze świadczeń pomocy społecznej będą mogły wziąć udział w Programie Aktywizacja i Integracja (PAI). W Uzasadnieniu do zmian w ustawie analizowane są relacje pomiędzy tymi nowymi rozwiązaniami a instrumentami rynku pracy oferowanymi przez Publiczne Służby Zatrudnienia. Zakłada się, że będą one komplementarne – urzędy pracy będą zajmowały się aktywizacją innych grup bezrobotnych: osób gotowych do podjęcia pracy i osób obarczonych umiarkowanymi barierami. Nie rozpatruje się natomiast wpływu nowych programów na podmioty zatrudnienia socjalnego zajmujące się aktywizacją osób długotrwale bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Agencje zatrudnienia będą pracowały z osobami o tym samym profilu pomocy, co centra integracji społecznej, a do PAI będą kierowane osoby, które wcześniej trafiały do klubów integracji społecznej.

Czy w sytuacji, kiedy publiczne środki popłyną w inną stronę, podmioty zatrudnienia socjalnego znikną z mapy programów aktywizacyjnych? Czy wręcz przeciwnie – nowe programy razem z centrami i klubami integracji społecznej oraz ze spółdzielniami socjalnymi i przedsiębiorstwami społecznymi mogą stworzyć spójny system wsparcia dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych? Pytania te są zasadnicze w kontekście programowania i wdrażania polityk publicznych, w tym polityki rynku pracy, i wskazują, że wprowadzanie nowych programów nie

powinno być efektem lobbingu czy też prostej implementacji rozwiązań z innych krajów. Sprawą kluczową w tym kontekście jest pytanie o efektywność zatrudnieniową i kosztową starych i nowych rozwiązań.

## 1. Programy aktywizacyjne

### 1.1. Podmioty zatrudnienia socjalnego

Do podmiotów zatrudnienia socjalnego zaliczamy centra i kluby integracji społecznej (dalej będą stosowane odpowiednio skróty: CIS i KIS), których funkcjonowanie reguluje ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 roku. W czerwcu 2013 roku działały 124 CIS-y, z tego 31 prowadzonych przez samorządy i 93 przez organizacje obywatelskie oraz 197 KIS-ów, z tego 110 prowadzonych przez samorządy i 87 przez organizacje<sup>1</sup>.

Program CIS jest bardzo kompleksowy. Osoba bezrobotna może w nim uczestniczyć przez 12 miesięcy (z możliwością przedłużenia do 18). W tym czasie otrzymuje świadczenie integracyjne w wysokości zasiłku dla osoby bezrobotnej. Okres uczestnictwa w CIS jest zaliczany do okresu składkowego przy ubezpieczeniu społecznym. Program obejmuje: poradnictwo socjalne i psychologiczne, doradztwo zawodowe, edukację ogólną (np. etyka w pracy, warsztaty planowania życia, metody poszukiwania pracy, przedsiębiorczość, obsługa komputera, nauka języków obcych) oraz edukację zawodową (warsztaty zawodowe w Centrum /np. budowlany, stolarski, opiekuńczy, gastronomiczny, krawiecki, porządkowy/ oraz kursy zewnętrzne). W latach 2011–2012 zajęcia w CIS rozpoczęło łącznie 8150 osób, a zakończyło 5075 (62,3%)<sup>2</sup>. Program KIS jest bardziej nastawiony na reintegrację społeczną i obejmuje: poradnictwo socjalne, psychologiczne i prawne, doradztwo zawodowe, grupy wsparcia oraz organizację prac społecznie użytecznych.

### 1.2. Agencje zatrudnienia

Zgodnie z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia marszałek województwa może w ramach środków Funduszu Pracy zlecić zadanie aktywizacji osób bezrobotnych agencjom zatrudnienia. Z jednego powiatu do agencji będzie kierowanych co najmniej 200 osób oddalonych od rynku pracy. Doradca w agencji przeprowadzi

---

<sup>1</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, Warszawa 2013, s. 10.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 14.

diagnozę sytuacji zawodowej osoby bezrobotnej oraz zaprojektuje działania aktywizacyjne, które mają doprowadzić do jej zatrudnienia. Agencja będzie wspierać uczestnika programu w utrzymaniu zatrudnienia przez 180 dni od momentu podjęcia przez niego pracy. Wynagrodzenie agencji będzie ściśle zależało od uzyskanych efektów, ale nie przekroczy trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto<sup>3</sup> i będzie wypłacane maksymalnie w czterech transzach:

- opłata za diagnozę i plan działania (20%),
- opłata za doprowadzenie do zatrudnienia (20%),
- opłata za trwałość wyniku – utrzymanie zatrudnienia przez minimum 90 dni (30%),
- opłata za trwałość wyniku – utrzymanie zatrudnienia przez minimum 180 dni (30%).

### 1.3. Program Aktywizacja i Integracja

Program PAI zawiera dwa komponenty: działania w zakresie integracji zawodowej i w zakresie integracji społecznej. Pierwszy, realizowany przez powiatowy urząd pracy, to prace społecznie użyteczne (maksymalnie 10 godzin tygodniowo). Drugi, realizowany przez ośrodek pomocy społecznej lub organizacje obywatelskie, to grupowe poradnictwo specjalistyczne, warsztaty trenerskie i grupy wsparcia w wymiarze co najmniej 10 godzin tygodniowo. Udział jednej osoby w programie będzie trwać dwa miesiące z możliwością ponownego skierowania do programu po jego zakończeniu (ale nie dłużej niż łącznie na okres sześciu miesięcy).

## 2. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa programów aktywizacyjnych

### 2.1. Mierzenie efektywności zatrudnieniowej i kosztowej – trudności metodologiczne

Racjonalność wdrażania programów w ramach polityk publicznych, w tym aktywnej polityki rynku pracy, wiąże się z koniecznością poddawania ich ewaluacji. Za J. Górniakiem przyjmiemy, że jest to metodologicznie kontrolowany i usystematyzowany sposób weryfikacji skuteczności polityk publicznych, prowadzony przez ekspertów<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> W styczniu 2014 roku wynosiło ono 3 746,00 zł, co oznacza, że koszt skutecznej aktywizacji długotrwale bezrobotnego wyniesie maksymalnie 11 238,00 zł.

<sup>4</sup> J. Górniak, *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber. M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009, s. 192.

Wśród różnych rodzajów ewaluacji<sup>5</sup> aktywnej polityki rynku pracy coraz większe znaczenie w krajach UE zaczyna odgrywać badanie efektów netto, bazujące na analizie mikroekonometrycznej<sup>6</sup>. Niestety w Polsce dominuje ciągle monitoring skuteczności, czyli pomiar i ocena efektów brutto (analiza podstawowych wskaźników efektywności nominalnej), mający znaczenie przede wszystkim w bieżącym zarządzaniu aktywnymi programami<sup>7</sup>.

Możliwość porównania efektywności różnych programów jest utrudniona również przez brak jednolitych wskaźników stosowanych do ich oceny. Inne wskaźniki są stosowane w ewaluacji programów podmiotów zatrudnienia socjalnego, a inne – w odniesieniu do działań agencji zatrudnienia, co obrazuje poniższa tabela.

**Tabela 1. Określenia efektywności różnych programów aktywizacyjnych**

	Programy podmiotów zatrudnienia socjalnego	Programy agencji zatrudnienia
Efektywność zatrudnieniowa	Odsetek uczestników CIS usamodzielnionych ekonomicznie, w relacji do pozytywnie kończących zajęcia.	Stosunek liczby bezrobotnych, którzy podjęli i utrzymali odpowiednią pracę lub działalność gospodarczą przez okres co najmniej 14 dni w wyniku działań realizatora, do liczby bezrobotnych, którzy na podstawie skierowania PUP zgłosili się do realizatora.
Efektywność utrzymania w zatrudnieniu	Nie stosuje się.	Stosunek liczby osób, które po upływie 90 dni od dnia podjęcia odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej w wyniku działań realizatora nadal pozostają w zatrudnieniu do liczby bezrobotnych, skierowanych do zatrudnienia przez realizatora.
Efektywność kosztowa	CIS – iloraz wydatków (z wyłączeniem inwestycyjnych) do liczby osób usamodzielnionych. KIS – iloraz wydatków na prowadzenie klubu do liczby osób usamodzielnionych.	Nie określono.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>5</sup> W literaturze wymienia się następujące rodzaje ewaluacji: 1) ocena celów i wdrożenia programów, 2) monitoring skuteczności, 3) analiza kosztów i korzyści, 4) ocena efektów netto programów. Zob. M. Maksim., *Ewaluacja programów rynku pracy*, w: *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, Toruń 2010, s. 113.

<sup>6</sup> Zob. ibidem, s. 127.

<sup>7</sup> To bardzo zawężające podejście, które nie pozwala na pogłębioną weryfikację skuteczności wdrażanych programów – przy tym pomiarze przyjmuje się, że żaden z bezrobotnych uczestniczących w programie nie otrzymałby pracy w wypadku nieuczestniczenia w nim, a więc każde uzyskanie zatrudnienia jest uznawane za efekt programu (efektywność nominalna lub brutto). Aby zidentyfikować rzeczywiste efekty udziału w programie, konieczne jest zastosowanie metod mikroekonometrycznych (eksperymentalnych lub nieeksperymentalnych). Zob. R. Kisiel, S. Nowińska, *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy na tle doświadczeń międzynarodowych*, „Polityka społeczna” 2010, nr 5–6, s. 8. Efektywność nominalna poszczególnych środków Aktywnej Polityki Rynku Pracy (*Active Labour Market Policy* – ALMP) znacznie przewyższa efektywność realną, z czego wynika, że skuteczność instrumentów ALMP jest przeceniana. W nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 roku przewidziano już prowadzenie badania efektywności netto poszczególnych usług i instrumentów rynku pracy. Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, s. 69.



Podstawowe trudności mierzenia efektywności zatrudnieniowej:

- 1) Podmioty zatrudnienia socjalnego:
  - a) Nie zostało tu zdefiniowane pojęcie usamodzielnienia ekonomicznego, które jest kluczowe dla tak określonego wskaźnika. NIK przyjął, że może to być zarówno zatrudnienie subsydiowane, jak i niesubsydiowane, a także podjęcie działalności gospodarczej, w tym w formie spółdzielni socjalnej<sup>8</sup> [NIK].
  - b) CIS-y mają problem w ustaleniu liczby osób, które usamodzielnily się ekonomicznie po zakończeniu udziału w programie. Centra są uzależnione od dobrej woli absolwentów, którzy mogą, ale nie muszą informować o podjęciu pracy<sup>9</sup>.
- 2) Agencje zatrudnienia oraz PAI:
  - a) Podstawową trudnością jest fakt, że agencje jeszcze nie realizują działań zgodnych z zapisami ustawowymi. Od listopada 2013 roku realizowany jest pilotaż w czterech województwach, ale w swoich założeniach nie jest on identyczny z zapisami ustawy. Poza tym pierwsze raporty ewaluacyjne z pilotażu trafią do MPiPS pod koniec bieżącego roku. Można tutaj zatem jedynie prognozować wyniki efektywności na podstawie założeń pilotażu.
  - b) Podobnie sytuacja wygląda w przypadku PAI, tylko nie realizuje się pilotażu.

Wskaźniki efektywności kosztowej „dziedziczą” niedoskonałości wskaźników efektywności zatrudnieniowej.

## 2.2. Efektywność podmiotów zatrudnienia socjalnego

W latach 2011–2012 zajęcia w CIS rozpoczęło łącznie 8150 osób, a zakończyło 5075 (62,3%). Usamodzielniało się ekonomicznie 1899 osób, z czego ponad 75% podjęło pracę bez zatrudnienia wspieranego. Skuteczność realizacji zadań zatrudnienia socjalnego, mierzona odsetkiem uczestników centrum usamodzielnionych ekonomicznie w relacji do pozytywnie kończących zajęcia, wyniosła łącznie 37,4%<sup>10</sup>. Przeciętne wydatki w przeliczeniu na jednego uczestnika pozytywnie kończącego zajęcia wyniosły 23,5 tys. zł, a na jednego uczestnika usamodzielnionego ekonomicznie – 61,5 tys. zł<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, op.cit., s. 25.

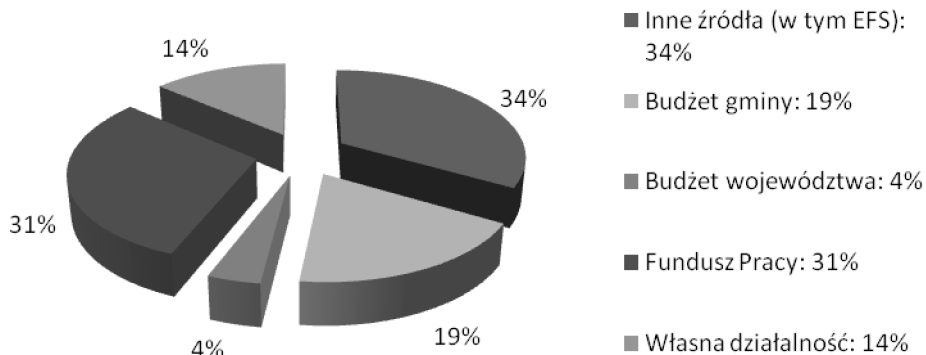
<sup>9</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 15.

Warto podkreślić, że CIS-y wypracowują środki na swoje funkcjonowanie, wykonując odpłatne prace na zlecenie lokalnych podmiotów: samorządu i jego jednostek oraz przedsiębiorców. Zmniejsza to wydatkowanie środków ze źródeł publicznych.

**Wykres 1. Źródła finansowania CIS w latach 2011–2012**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Raporcie NIK z 2013 roku.

W latach 2011–2012 zajęcia w KIS rozpoczęły 2223 osoby, a ukończyły 1803 (81,1%). Efektywność zatrudnieniowa wynosiła 16,9%, a kosztowa – 11,9 tys. zł. Przeciętny koszt na jednego uczestnika pozytywnie kończącego program to 2 tys. zł<sup>12</sup>.

**Tabela 5. Efektywność kosztowa CIS i KIS**

	Przeciętny koszt na 1 uczestnika pozytywnie kończącego program	Przeciętny koszt usamodzielnienia ekonomicznego 1 uczestnika programu
CIS	23 500 zł (ze środków publicznych: 20 210 zł <sup>a</sup> )	61 500 zł (ze środków publicznych: 52 890 zł <sup>b</sup> )
KIS	2 000 zł	11 900 zł

<sup>a</sup> Od kwoty przeciętnego kosztu na 1 uczestnika zostało odjęte 14%, które pochodzi z działalności własnej CIS.

<sup>b</sup> Od kwoty przeciętnego kosztu na usamodzielnienie się 1 uczestnika zostało odjęte 14%, które pochodzi z działalności własnej CIS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu NIK.

### 2.3. Efektywność agencji zatrudnienia

Efektywność AZ będzie można określić dopiero po przeprowadzeniu ewaluacji projektów pilotażowych, a tak naprawdę dopiero po kilku latach funkcjonowania

<sup>12</sup> Ibidem, s. 29.

programu. Możemy tutaj opierać się jedynie na założeniach w ramach projektów pilotażowych.

Nowelizacja ustawy zakłada, że z jednego powiatu do agencji będzie kierowanych co najmniej 200 osób oddalonych od rynku pracy. W pilotażu zakładany wskaźnik efektywności zatrudnieniowej to co najmniej 35%<sup>13</sup> uczestników pilotażu. Zakładany wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu, tj. utrzymania zatrudnienia przez okres minimum 3 miesięcy: co najmniej 50% uczestników pilotażu doprowadzonych do zatrudnienia. Na tej podstawie można wyliczyć efektywność kosztową.

**Tabela 7. Efektywność kosztowa programu agencji zatrudnienia**

A	B	C	D	E (B × D)
Liczba osób ogółem: 200	200	$20\% \times 11000 = 2200$	2200	440 000
Liczba osób zatrudnionych: $200 \times 35\% = 70$	70	$20\% \times 11000 = 2200$	2200	154 000
Liczba osób, które utrzymały zatrudnienie przez 90 dni: $70 \times 50\% = 35$	35	$30\% \times 11000 = 3300$	3300	115 500
Liczba osób, które utrzymały zatrudnienie przez 180 dni: $70 \times 50\% = 35$	35	$30\% \times 11000 = 3300$	3300	115 500
Ogółem koszt programu w jednym powiecie				836 000
Przeciętny koszt udziału 1 osoby w programie (całkowity koszt programu / 200 osób)				4 180
Przeciętny koszt usamodzielnienia 1 osoby (całkowity koszt programu / 70 osób, które podjęły zatrudnienie)				11 943

Źródło: opracowanie własne.

## 2.4. Efektywność PAI

Podobnie jak w przypadku programów agencji zatrudnienia, nie da się jeszcze przewidzieć, jaka będzie efektywność zatrudnieniowa PAI. Prace społecznie użyteczne, które są głównym komponentem Programu, osiągnęły w 2012 roku efektywność na poziomie 33,2%<sup>14</sup>. Jednak w przypadku PAI poważne wątpliwości budzi dwumiesięczny

<sup>13</sup> W brytyjskim Programie Pracy, na którym między innymi wzorowano rozwiązania polskie, efektywność zatrudnieniowa wynosi 19%. Od 1.07.2011 do 31.12.2013 roku do Programu skierowano prawie 1,5 miliona osób, z czego 19% (285000) z nich podjęło zatrudnienie, a 2/3 (190000) z tych osób pracowało jeszcze w grudniu 2013 roku. Zob. *Work Programme Official Statistics to Dec 2013*, Department for Work and Pension 2013, s. 1.

<sup>14</sup> Zob. Statystyki bezrobocia MPiPS, tablice roczne 2012 roku; <http://www.psz.praca.gov.pl/main.php?do=ShowPage&nPID=867997&pT=details&sP=CONTENT,objectID,867970>, data dostępu 10.05.2014.

okres uczestnictwa w programie. Trudno oczekiwać, aby w tak krótkim czasie dało się skutecznie zaktywizować osoby najbardziej oddalone od rynku.

Można natomiast obliczyć koszt programu przypadający na jednego uczestnika – w wersji minimum (2 miesiące, tygodniowo 10 h prac społecznie użytecznych i 10 h zajęć integracyjnych) będzie to 1 200 zł.

## 2.5. Porównanie efektywności zatrudnieniowej i kosztowej

Tabela 8. Porównanie efektywności zatrudnieniowej i kosztowej w latach 2011–2012

		Efektywność zatrudnieniowa	Przeciętny koszt na 1 uczestnika programu	Przeciętny koszt usamodzielnienia ekonomicznego 1 uczestnika programu
Podmioty zatrudnienia socjalnego	CIS	37,7%	23 500 zł (ze środków publicznych: 20 210 zł)	61 500 zł (ze środków publicznych: 52 890 zł)
	KIS	16,9%	2 000 zł	11 900 zł
Agencje zatrudnienia		35% (zakładana w pilotażu)	4 180 zł	11 943 zł
PAI		–	1 200 zł	–

Źródło: opracowanie własne.

## 3. Perspektywy

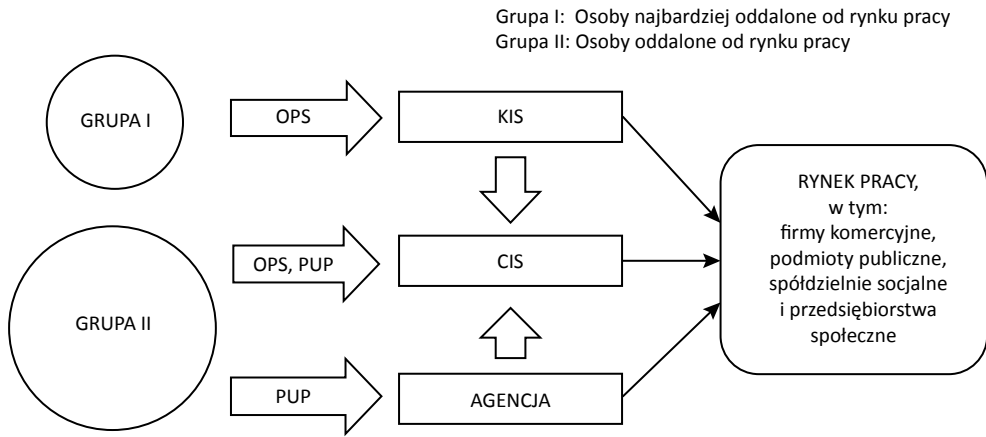
Istnieją różne warianty rozwoju sytuacji. W jednym z nich rozwój podmiotów zatrudnienia socjalnego zostanie zahamowany. Bez wsparcia ze środków publicznych nie będą one miały szansy na utrzymanie się, a środki te mogą zostać przekierowane w stronę nowych programów. Gminy nie mają obowiązku powoływania CIS-u czy KIS-u i będą wołały przekazać trudnych klientów do programów wojewódzkich.

W innym wariantcie wszystkie programy aktywizacyjne będą funkcjonowały niezależnie obok siebie, pod warunkiem, że będzie zgoda na ich finansowanie ze środków publicznych, w tym z Funduszu Pracy. W wariantcie optymalnym KIS-y, CIS-y i agencje zatrudnienia<sup>15</sup> będą tworzyły spójny kompleksowy system wsparcia osób długotrwale bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, budowany w ramach partnerstwa lokalnego, w który angażują się samorząd gminny i powiatowy, organizacje obywatelskie i lokalni przedsiębiorcy. W systemie tym osoby najbardziej

<sup>15</sup> PAI jako program najbardziej kontrowersyjny ze względu na ograniczenia czasowe i zakresowe nie jest tu brany pod uwagę jako element modelu.

oddalone od rynku są kierowane przez OPS do KIS, skąd część trafia na rynek pracy, a część jest kierowana do CIS do dalszego etapu aktywizacji. Osoby oddalone od rynku są kierowane przez PUP do agencji zatrudnienia, dzięki czemu część z nich podejmuje zatrudnienie, a reszta (około 60%) jest kierowana do CIS.

**Rysunek 1. Spójny system wsparcia osób długotrwale bezrobotnych**



Źródło: opracowanie własne.

Realizacja ostatniego wariantu wymaga prowadzenia systemowych działań edukacyjnych w środowiskach lokalnych, zachęcających do wdrażania kompleksowych modeli, a nie pojedynczych działań, które nie doprowadzą do rozwiązania problemu.

## Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza uprawnia do wyciągnięcia następujących wniosków:

- 1) W chwili obecnej rzetelne przeprowadzenie porównania różnych programów aktywizowania osób oddalonych od rynku pracy nie jest możliwe ze względu na brak praktyki stosowania jednolitych metod i wskaźników mierzenia ich efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.
- 2) Przeprowadzenie porównania w sposób mniej rzetelny wskazuje, że programy CIS-ów oraz agencji zatrudnienia mają porównywalną efektywność zatrudnieniową, mieszczącą się w przedziale 35–40%.

- 3) Porównanie efektywności kosztowej wypada zdecydowanie na korzyść programów agencji zatrudnienia, CIS-y są programami kilkukrotnie droższymi. Natomiast program KIS-ów jest konkurencyjny wobec PAI, który budzi spore kontrowersje.
- 4) Pozostaje otwarte pytanie, jaka jest trwałość efektów osiąganych w różnych programach aktywizacyjnych. Aby na nie odpowiedzieć, konieczne jest monitorowanie losów absolwentów tych programów w dłuższym okresie czasu. Mogłoby się wówczas okazać na przykład, że uczestnicy CIS, który jest najbardziej kompleksowym programem, zapewniającym wsparcie socjalne, psychologiczne i zawodowe, dłużej utrzymują zatrudnienie niż absolwenci programów AZ. Uzasadniałoby to powoływanie tego typu instytucji. Ale bez dalszych badań nie da się tego sprawdzić.

Najważniejszą rekomendacją dla programowania polityk publicznych, w tym polityki rynku pracy, jest zmiana sposobu wprowadzania nowych rozwiązań. Przede wszystkim powinien to być proces oparty o ewaluację *ex ante*, przetestowany w pilotażach, skonsultowany ze środowiskami, które realizują inne programy. Należy zawsze przeprowadzić analizę wzajemnych relacji pomiędzy różnymi programami i zbadać, jaki wpływ będą miały nowe rozwiązania na te już wdrażane: czy tworzą razem spójny system, czy też nowy program może wyeliminować te wcześniejsze. I przede wszystkim – jaki będzie miało to wpływ na sytuację osób, których te programy dotyczą.

---

## **Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa programów zatrudnienia socjalnego**

---

### **Streszczenie**

Celem opracowania jest wykazanie nieprawidłowości w sposobie wprowadzania nowych rozwiązań w zakresie polityki rynku pracy w związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia. Kształtowanie polityki rynku pracy powinno opierać się na ewaluacji stosowanych rozwiązań, w tym – na badaniu ich efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. Tymczasem w naszym kraju ewaluacja jest rozumiana bardzo wąsko – dominuje pomiar i ocena efektów brutto – podczas gdy w innych krajach Unii Europejskiej coraz bardziej popularne jest badanie efektów netto. Nie stosuje się również jednolitych wskaźników do ewaluowania różnych programów. Uniemożliwia to przeprowadzenie rzetelnej analizy porównawczej pomiędzy już realizowanymi programami, takimi jak centra i kluby

integracji społecznej, a nowymi, przewidzianymi w znowelizowanej ustawie. Rodzi to obawę, że nowe rozwiązania są wprowadzane w sposób nie do końca przemyślany, co może mieć negatywny wpływ na rozwój kompleksowego systemu wsparcia osób długotrwale bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

**Słowa kluczowe:** efektywność zatrudnieniowa, efektywność kosztowa, polityka rynku pracy, centrum integracji społecznej, klub integracji społecznej, agencja zatrudnienia, aktywizacja zawodowa

---

---

## Employment and cost effectiveness of social employment programs

---

### Abstract

The purpose of this article is to show abnormalities in the implementation of new solutions in the field of labor market policy in connection with the amendment of the Act on employment promotion. Development of labor market policy should be based on the evaluation of solutions applied, including the study of their employment and cost effectiveness. Meanwhile, in our country evaluation is understood very narrowly – The measurement and evaluation of gross effects dominates, while in the European Union countries studying the net effects is increasingly popular. Also there are no unified indicators used to evaluate various programs. This makes it impossible to perform a reliable comparative analysis between the already existing programs such as centers and clubs for social integration, and the new foreseen in the amended Act. This raises the concern that new solutions are introduced in a manner that is not fully thought through, which could have a negative impact on the development of a comprehensive support system for long-term unemployed and at risk of social exclusion.

**Keywords:** employment effectiveness, cost efficiency, labor market policy, center of social integration, club of social integration, employment agency, professional activation

---

## Bibliografia

- Górniak J., *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009.
- Kisiel R., Nowińska S., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy na tle doświadczeń międzynarodowych*, „Polityka społeczna” 2010, nr 5–6, s. 7–12.
- Maksim M., *Ewaluacja programów rynku pracy*, w: *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, red. Z. Wisniewski, K. Zawadzki, Toruń 2010, s. 109–142.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, Warszawa 2013. Statystyki bezrobocia MPiPS, tablice roczne 2012 r.; <http://www.psz.praca.gov.pl/main.php?do=ShowPage&nPID=867997&pT=details&sP=CONTENT,objectID,867970>, data dostępu 10.05.2014.
- Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, 2014.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, przekazanego do Sejmu 2013.
- Work Programme Official Statistics to Dec 2013*, Department for Work and Pension 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/work-programme-statistical-summary-december-2013>, data dostępu 10.05.2014.



Stanisław Żukowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## Telepraca szansą zatrudnienia osób niepełnosprawnych

### Wprowadzenie

Telepraca stanowi nowe rozwiązanie dla osób niepełnosprawnych, które chcą podjąć zatrudnienie. Każdy człowiek bez względu na stopień rozwoju fizycznego i umysłowego pragnie żyć lepiej, a co za tym idzie – żyć na wyższym poziomie społecznym. Taką szansę osobom niepełnosprawnym daje telepraca.

Ograniczenia wynikające z niepełnosprawności fizycznej lub umysłowej stwarzają w życiu wiele problemów, specyficznych dla osób niepełnosprawnych. Można je podzielić na problemy: bariery architektoniczne, problemy społeczne (np. związane z aktywnością zawodową, stereotypy), problemy psychologiczne (np. problem w nawiązywaniu kontaktów międzyludzkich), problemy medyczne (stan zdrowia, dostęp do opieki medycznej), problemy ekonomiczne, problemy edukacyjne. Rozwój nowych technologii jest szansą zmniejszenia tych ograniczeń. Duże znaczenie ma upowszechnienie się internetu jako medium wymiany informacji i komunikacji międzyludzkiej<sup>1</sup>.

W Polsce żyje ponad 4 mln osób niepełnosprawnych. Tylko 5% z nich próbuje studiować i podejmować pracę. Najlicniejsza grupa osób pracujących jest w wieku 45–54 lata, przy czym aż 62% to mężczyźni. 20% pracujących osób niepełnosprawnych jest zatrudnionych w zakładach pracy chronionej. Wśród biernych zawodowo – zarejestrowanych jako bezrobotni – jest ok. 150 tys. osób (3%). Bariery w zdobywaniu ciekawego zawodu i znalezieniu pracy są trudności w dostępie do szeroko pojętej

---

<sup>1</sup> D. Radomski, *Systemy telemedyczne jako integralna część internetowego serwisu osób niepełnosprawnych*, w: *Na wózku inwalidzkim po infostradzie do Europy?* z. V, nr 923, Warszawa 2000, s. 7.

edukacji (zarówno na poziomie podstawowym, jak i wyższym oraz szkoleń, kursów itp.), a także pełnej informacji o rynku pracy<sup>2</sup>.

Nowe techniki łączności oraz ich stały rozwój zmieniają sposoby kontaktów międzyludzkich, jak również sposób organizacji pracy. Nowe możliwości mogą stać się szansą dla różnych grup społecznych, w tym dla osób niepełnosprawnych, w zakresie rehabilitacji zawodowej, która jest równie ważna jak rehabilitacja medyczna i społeczna. Telepraca stanowi dla osób niepełnosprawnych ogromną szansę na zatrudnienie, zwłaszcza na otwartym rynku pracy. Praca zdalna daje takie możliwości, gdyż znikają ograniczenia związane z przestrzenią i czasem. Osoba niepełnosprawna może wykonywać pracę w każdym miejscu bardziej przyjaznym niż biuro i w dowolnym czasie. Dla grupy osób niepełnosprawnych, zwłaszcza z dużymi problemami w przemieszczaniu się, telepraca może być jedyną realną możliwością pozyskania zatrudnienia i niezależności ekonomicznej<sup>3</sup>.

## 1. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych

Nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>4</sup> przewiduje szereg zmian w zakresie wspierania aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Jednym z pierwszych etapów mających w dalszej perspektywie na celu zawodowe zaktywizowanie osób niepełnosprawnych jest umożliwienie im skorzystania z różnych form aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, w tym uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej. Warsztat terapii zajęciowej to zajęcia pomagające osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy w pozyskaniu lub przywróceniu im zaradności osobistej, zdolności wykonywania czynności życia codziennego, a także podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, niezbędnych do podjęcia zatrudnienia lub szkolenia zawodowego<sup>5</sup>.

Istotną zmianą wynikającą z nowelizacji jest dookreślenie katalogu usług i instrumentów rynku pracy wymienionych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach

---

<sup>2</sup> D. Sankowski, A. Bąkała, *Telepraca szansą dla niepełnosprawnych*, Łódź 2002, s. 1.

<sup>3</sup> B. Kurkus-Rozowska, *Telepraca osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2005, nr 1, s. 15.

<sup>4</sup> Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 roku, Dz.U. z 2007 r., nr 115, poz. 791 z późniejszymi zmianami.

<sup>5</sup> L. Klimkiewicz, *Aktywizacja zawodowe osób niepełnosprawnych*, „Gazeta Prawna” 8 sierpnia 2007, [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/758,aktywizacja\\_zawodowa\\_osob\\_niepelnosprawnych.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/758,aktywizacja_zawodowa_osob_niepelnosprawnych.html), data dostępu 20 marca 2009.

ryнку pracy, z których będą mogły dodatkowo korzystać osoby niepełnosprawne, zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne albo poszukujące pracy, a niepozostające w zatrudnieniu. Osoby niepełnosprawne zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako poszukujące pracy, a niepozostające w zatrudnieniu będą mogły dodatkowo korzystać na zasadach takich jak bezrobotni ze szkoleń, stażu, prac interwencyjnych, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, badań lekarskich, zwrotu niektórych kosztów, finansowania kosztów. Wspomniane usługi i instrumenty rynku pracy będą finansowane ze środków PFRON<sup>6</sup>, a te, z których będą korzystać bezrobotne osoby niepełnosprawne – ze środków Funduszu Pracy.

Szkolenie osób niepełnosprawnych może odbywać się w placówkach szkolących lub w specjalistycznych ośrodkach szkoleniowo-rehabilitacyjnych. Koszty szkolenia obejmują nie tylko należność przysługującą jednostce szkolącej, lecz także koszty, ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków, zakwaterowania i wyżywienia w części albo w całości, przejazdu na szkolenie, w tym koszt przejazdu przewodnika lub opiekuna osoby zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności, usług tłumacza języka migowego albo lektora dla niewidomych lub osoby towarzyszącej osobie niepełnosprawnej ruchowo zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności, niezbędnych badań lekarskich, psychologicznych, diagnostycznych i usług rehabilitacyjnych. Osoba niepełnosprawna nie ponosi kosztów szkoleń z wyjątkiem sytuacji, gdy nie ukończyła szkolenia z własnej winy. W takim przypadku zwraca koszty. Nie musi tego robić, jeżeli powodem nieukończenia szkolenia było podjęcie pracy<sup>7</sup>.

W polskiej polityce z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej na rzecz osób niepełnosprawnych znaczącą rolę odgrywa Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. PFRON realizuje osiem projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 „Zatrudnienie i integracja społeczna”. Celem tego działania było zwiększenie stopnia przygotowania zawodowego i poprawa zdolności do uzyskania zatrudnienia przez osoby o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, budowanie potencjału oraz tworzenie nowych i doskonalenie istniejących instrumentów zwiększających możliwości osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Pomoc skierowana była do osób niepełnosprawnych po raz pierwszy wchodzących na rynek pracy lub długotrwale bezrobotnych albo doświadczających największych problemów przy wejściu na otwarty rynek pracy. Projekty realizowane są w zawartych partnerstwach z instytucjami dysponującymi wieloletnim doświadczeniem, potencjałem intelektualnym oraz zapleczem dla realizacji złożonych przedsięwzięć

---

<sup>6</sup> Państwowy Fundusz Osób Niepełnosprawnych, więcej na <http://www.pfron.org.pl/portal/pl/>, data dostępu 20 marca 2009.

<sup>7</sup> <http://pomocspoleczna.ngo.pl/x/200455;jsessionid=7EF4E2F7DA6B14333DA8BBE00645EF52>, data dostępu 20 marca 2009.

skierowanych do wybranych grup osób niepełnosprawnych oraz mającymi bogate doświadczenie w realizacji projektów współfinansowanych przez Unię Europejską<sup>8</sup>.

## 2. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych

Na świecie telepraca ma szczególne znaczenie jako forma zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Zaliczenie do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej w przypadkach: uzyskania pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej, zatrudnianie w formie telepracy<sup>9</sup>.

Telepraca jest również korzystna dla osób niepełnosprawnych mieszkających w miejscach dotkniętych bezrobociem, dla osób z terenów wiejskich oraz osób wychowujących małe dzieci lub zajmujących się dziećmi wymagającymi specjalnej troski lub przewlekle chorymi<sup>10</sup>. Ocenia się, że telepracę w domu wykonuje zaledwie 2% Polaków. Nieznany jest udział osób niepełnosprawnych zatrudnionych na zasadach pracy zdalnej. Szacuje się, że pracujących stale niepełnosprawnych telepracowników jest ok. 200–250. Duży wpływ na taką sytuację ma struktura populacji osób niepełnosprawnych, w tym niski poziom wykształcenia i niski poziom kwalifikacji zawodowych, a także brak odpowiednich rozwiązań ekonomicznych i prawnych oraz niewystarczające działania promocyjne<sup>11</sup>.

Polscy pracodawcy niechętnie zatrudniają telepracowników, obawiając się braku bezpośredniego kontaktu, a często z powodu braku wiedzy o takich możliwościach organizacji pracy i wynikających z tego korzyściach. Kolejnym powodem tak małej liczby telepracowników są wysokie ceny sprzętu komputerowego, usług telekomunikacyjnych i dostępu do internetu. W Polsce dostęp do internetu deklaruje 16,2% badanych przez OBOP. W badaniach w ramach European Business Questionnaire 2001 stwierdzono, iż zaledwie 17% polskich małych i średnich przedsiębiorstw wykorzystuje internet w ramach swojej działalności. Połowa pracodawców małych i średnich przedsiębiorstw (badanie Demoskopu) nie jest w ogóle zainteresowanych

---

<sup>8</sup> Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, <http://www.pfron.org.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=113&id=132&search=584>, data dostępu 20 marca 2009.

<sup>9</sup> E. Drzewiecka, *Regulaminy i procedury w zakładzie pracy*, Warszawa 2008, s. 160.

<sup>10</sup> R. Ossowski, M. Muszalska, *Przeszkody i szanse aktywizacji osób niepełnosprawnych z zaburzeniami percepcji wzrokowej. Psychologiczna analiza problemu*, marzec 2006, s. 189, [http://www.swps.edu.pl/new\\_www/UserFiles/File/raport04.pdf](http://www.swps.edu.pl/new_www/UserFiles/File/raport04.pdf), data dostępu 20 marca 2009.

<sup>11</sup> B. Kurkus-Rozowska, *Telepraca osób...*, op.cit., s. 15–16.

jego wykorzystaniem, tłumacząc to zbyt dużymi kosztami w stosunku do potencjalnych korzyści<sup>12</sup>.

Rozpoczęte z inicjatywy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych programy, mające na celu szkolenie osób niepełnosprawnych w zawodach, które mogą być wykonywane na zasadzie telepracy, oraz promocja tej formy zatrudnienia wśród pracodawców mają szansę zmienić tę sytuację i ułatwić zatrudnienie większej grupie osób niepełnosprawnych. Wśród pracujących telepracowników są zapewne osoby niepełnosprawne z przyczyn ogólnych (choroby układu krążenia, układu oddechowego, choroby metaboliczne), dla których tworzenie stanowiska pracy powinno się odbywać na zasadach powszechnych, z uwzględnieniem wszelkich norm i przepisów prawnych. Jest wśród nich także grupa niepełnosprawnych pracowników wymagających szczególnego, dodatkowego przystosowania i wyposażenia stanowiska telepracy. Do tej grupy należą głównie osoby z dysfunkcją narządu ruchu oraz osoby niewidome i słabo widzące<sup>13</sup>.

Tworzenie stanowisk telepracy jest związane, zwłaszcza w początkowym okresie, z określonymi kosztami związanymi z zakupem odpowiedniego sprzętu komputerowego dla pracownika bądź staraniami o uzyskanie refundacji środków niezbędnych na stworzenie stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej. Wiąże się to także z kosztami podłączenia drugiej linii telefonicznej oraz kosztami związanymi z utrzymywaniem komunikacji z telepracownikami. Trzeba podkreślić, że zatrudnienie w formie telepracy musi być wolnym wyborem pracownika<sup>14</sup>. Rynek usług teleinformatycznych stawia pracownikom wysokie wymagania dotyczące kwalifikacji i umiejętności. Telepracownik powinien posiadać odpowiednią wiedzę merytoryczną, umieć posługiwać się komputerem i oprogramowaniem, być osobą samodzielną, zdyscyplinowaną, efektywnie komunikującą się z pracodawcą i współpracownikami oraz potrafiącą pracować bez nadzoru.

Statystyki wykazują, że tylko 3% osób niepełnosprawnych ma wyższe wykształcenie, aż 31,5% – zasadnicze zawodowe, a 27,5% – podstawowe i niepełne zawodowe. Propagowanie telepracy wśród osób niepełnosprawnych powinno odbywać się więc równoległe z programami edukacyjnymi. Tylko takie działania mogą przynieść wzrost ich zatrudnienia na zasadach pracy zdalnej. Największą szansę zatrudnienia i utrzymania pracy mają osoby szybko uczące się i chętne do podnoszenia swoich

---

<sup>12</sup> A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Perspektywy rozwoju telepracy w Polsce*, [http://swo.ae.katowice.pl/\\_pdf/210.pdf](http://swo.ae.katowice.pl/_pdf/210.pdf), data dostępu 20 marca 2009.

<sup>13</sup> <http://www.pfron.org.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=113&id=132&search=584>, data dostępu 20 marca 2009.

<sup>14</sup> J. Chmielewska, I. Hurnik, B. Kuzak, M. Przebinda, *e-Przedsiębiorczość – Telepraca i usługi zdalne*, Kraków 2008, s. 37.

kwalifikacji. Podobnie jak w odniesieniu do innych form pracy, także w przypadku telepracy potrzebne jest kształcenie ustawiczne, gdyż postęp w dziedzinie nowoczesnych technologii jest tak szybki i dynamiczny, iż przygotowanie do zawodu nie może być jednorazowym aktem, lecz trwałym procesem. Telepracownik powinien podnosić swoje umiejętności w zakresie zadań, jakie wykonuje, wiedzy z dziedziny efektywnej komunikacji i pracy zespołowej oraz obsługi nowych technologii informatycznych. Ze względu na formę wykonywanej pracy telepracownicy często nie mogą brać udziału w tradycyjnych zajęciach i kursach doszkalających, toteż ich edukacja może wymagać specjalnych form<sup>15</sup>.

### 3. Uwarunkowania telepracy

Przeżywamy rewolucję nie tylko informacyjną, lecz także technologiczną, która zaczęła się już w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku<sup>16</sup>. Rozwój społeczeństwa informacyjnego stwarza wielu osobom nowe szanse na zatrudnienie w formie pracy zdalnej<sup>17</sup>. Jednakże, aby telepraca mogła dobrze funkcjonować na polskim rynku pracy, muszą być spełnione odpowiednie warunki technologiczne i warunki psychospołeczne.

#### 3.1. Uwarunkowania techniczne telepracy

Stanowisko pracy z komputerem, organizowane w warunkach domowych stanowi zwykle kompromis między koniecznością a potrzebami w tym zakresie. Współcześnie zakup dobrego sprzętu podstawowego: monitora, jednostki centralnej, myszy, nie stanowi problemu. Wobec dużej podaży sprzętu komputerowego i konkurencyjności firm dostępny na rynku sprzęt spełnia niezbędne wymagania techniczne i związane z bezpieczeństwem pracy. Monitory mają możliwość obrotu wokół osi, ekrany monitora nie emitują nieodpowiedniego promieniowania i mają dobrą rozdzielczość<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> B. Kurkus-Rozowska, *Telepraca osób...*, op.cit., s. 15–16.

<sup>16</sup> D. Doliński, R. Paruzel, *Spółczesność wiedzy Internetu*, w: „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2008, nr 3, s. 113. Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli.

<sup>17</sup> J. Śliwak, M. Piasecki, E. Rutkowska, W. Otrębski, *Psychospołeczne uwarunkowania powodzenia osób niepełnosprawnych w telepracy*, w: *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, red. M. Piasecki, J. Śliwak, Lublin 2008, s. 37.

<sup>18</sup> B. Kurkus-Rozowska, M. Konarska, *Telepraca – szanse, korzyści, uciążliwości*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2002, nr 5, s. 22–25.

Charakter i stopień niepełnosprawności mają podstawowe znaczenie dla pracy przy komputerze, na której opiera się praca zdalna. W pracy z komputerem osoby niesprawne ruchowo napotykają na różne utrudnienia. Najprostsze z nich związane są z ergonomią stanowiska pracy. Większe problemy mają osoby z cięższymi dysfunkcjami ruchowymi, np.: brakiem lub paraliżem kończyn, mimowolnymi skurczami mięśni, przykurczami, deformacjami kości, a także współistniejącymi dysfunkcjami mowy, słuchu, wzroku. Zasadniczym problemem dla większości osób z niesprawnymi rękami jest używanie standardowej klawiatury, która jest podstawowym urządzeniem komunikacji z komputerem<sup>19</sup>. Adaptowanie klawiatury do potrzeb osoby niepełnosprawnej oznacza często nie tylko modyfikację jej konstrukcji, lecz także zastąpienie jej przez inne konstrukcje i oprogramowania stymulujące klawiaturę<sup>20</sup>.

Prawidłową pozycję przy pracy zapewnia umieszczenie monitora na wprost pracującej osoby, z monitorem zapewniającym obserwację ekranu poniżej linii wzroku. Taka pozycja nie wymusza odchylania głowy, zapobiega bólom karku. W związku z tym monitor nie może stać na jednostce centralnej, co współcześnie jest coraz mniej spotykane, ponieważ jednostki centralne w komputerach nowych generacji są pionowe i ustawia się je obok monitora lub pod biurkiem. Pojawiające się niekiedy w sprzedaży stoły komputerowe z miejscem na monitor poniżej powierzchni stołu, mogą być dobrym rozwiązaniem dla sporadycznej pracy w domu, gdyż istnieje możliwość wykorzystania stołu do innych celów, po zasłonięciu komputera<sup>21</sup>. W takim przypadku należy pamiętać, aby pochylenie głowy w dół nie było zbyt duże (kąt obserwacji ekranu nie może być większy niż 35°).

Oprócz usytuowania monitora na pozycję przy pracy zasadniczy wpływ ma jakość siedziska. W praktyce najważniejsza okazuje się regulacja wysokości siedziska, pozwalająca na dopasowanie go do wzrostu pracownika i wysokości stołu. Mechanizmy regulacji wysokości siedziska i pochylenia oparcia powinny być łatwo dostępne i proste w obsłudze oraz tak usytuowane, aby regulację można było wykonywać w pozycji siedzącej, a dokonanie regulacji nie powinno wymagać użycia dużej siły. Regulacja wysokości płyty siedziska powinna zapewniać zmianę wysokości w zakresie 40–50 cm, licząc od podłogi. Krawędzie płyty siedziska nie powinny wywierać nacisku na uda. Bardzo potrzebny jest tu, a często lekceważony, podnózek. Jego zastosowanie pozwala nie tylko uniknąć nacisku na uda, lecz także często zmieniać

<sup>19</sup> T. Nowotarska, *Specjalistyczne akcesoria komputerowe testowane przez użytkowników IDN1*, w: *Na wózku inwalidzkim po infostradzie do Europy?*, z. V, nr 923, Warszawa 2000, s. 11.

<sup>20</sup> D. Sankowski, A. Bąkała, *Telepraca szansą...*, op.cit., s. 5. <http://www.pfron.org.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=113&id=132&search=584>, data dostępu 20 marca 2009.

<sup>21</sup> W. Susłow, M. Statkiewicz, *Szkolenie informatyków w zakresie projektowania stanowiska pracy z komputerem*, <http://www.ciop.pl/13423>, data dostępu 20 marca 2009.

położenie nóg. Najlepiej, aby był to specjalny podnózek o regulowanej wysokości, ale równie dobrze może taką funkcję spełniać każda podpórka pod stopy, podwyższająca położenie i zwalniająca nacisk krawędzi siedziska na nogi. Górna krawędź oparcia pod plecy powinna znajdować się poniżej poziomu łopatek. Podparcie powinno być wyprofilowane w okolicy lędźwiowej – można je też uzyskać przez małą poduszkę w okolicy krzyżowej kręgosłupa. Regulacja pochylenia oparcia powinna zapewniać zmiany w zakresie: 5° do przodu i 30° do tyłu. W celu dobrego usytuowania rąk i ramion ważne są podłokietniki, najlepiej o regulowanej wysokości (polecana wysokość podłokietników – ok. 17 cm)<sup>22</sup>.

W celu zmniejszenia obciążenia wzroku, światło w pomieszczeniu powinno być rozproszone (najlepsze są tzw. oprawy rastrowe). Dokumenty mogą być oświetlone dodatkowo. Stale trzeba pamiętać o regulacji jasności monitora, powinno się ją dopasowywać nawet w zależności od pory dnia, tak aby nie było dużych kontrastów jasności między otoczeniem a ekranem. Odległość ekranu od oczu powinna być regulowana w zakresie 40–75 cm, według indywidualnych potrzeb. Okulary, jeżeli są potrzebne, powinny korygować wzrok odpowiednio do takiej odległości<sup>23</sup>.

Uciążliwość pracy przy komputerze może być w istotny sposób zmniejszona zarówno przez zapewnienie ergonomicznego stanowiska pracy, jak i przez właściwą organizację pracy<sup>24</sup>. W celu przeciwdziałania nadmiernej intensywności pracy zaleca się wprowadzenie przerw w pracy. W zależności od nasilenia pracy, krótkie przerwy można robić co godzinę, dłuższe – 15-minutowe – co dwie godziny. Przerwy w pracy mogą być przeznaczone na prace innego typu (telepracę można łączyć naprzemiennie np. z pracami domowymi). W czasie pracy z komputerem zaleca się wprowadzanie krótkich ćwiczeń relaksacyjnych, które ułatwiają rozluźnienie fizyczne i psychiczne. Sam pracownik powinien mieć wpływ na metodę i sposób pracy, czas pracy, tempo pracy oraz czas i długość przerw.

Telepraca jest rezultatem wdrażania nowych technologii, a więc stanowisko pracy powinno być nowoczesne, oparte na aktualnej wiedzy i doświadczeniu, a proponowane rozwiązania muszą być uzgodnione z telepracownikami, zwłaszcza w kwestii doboru sprzętu, organizacji warunków pracy i wpływu czynników zewnętrznych na bezpieczeństwo i zdrowie zatrudnionych. Zgodnie z przepisami pracodawca ma obowiązek przeprowadzania oceny warunków pracy na stanowiskach pracy

---

<sup>22</sup> J. Kamińska, *Jak prawidłowo siedzieć?*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2005, nr 5, s. 26–28.

<sup>23</sup> K. Gryz, J. Karpowicz, *Źródła pól elektromagnetycznych – monitory ekranowe*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” nr 4/2002, s. 13–17.

<sup>24</sup> M. Konarska, *Nowe biuro*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2001, nr 7–8, s. 10–13.



wyposażonych w monitory ekranowe<sup>25</sup>. Ocena powinna być przeprowadzana w szczególności w odniesieniu do nowo tworzonych stanowisk oraz po każdej zmianie organizacji i wyposażenia stanowiska pracy. Na podstawie oceny pracodawca jest obowiązany podejmować działania mające na celu usunięcie stwierdzonych zagrożeń i uciążliwości.

Wyniki badania wykorzystania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w gospodarstwach domowych<sup>26</sup> i przez osoby prywatne wskazują na poprawę wyposażenia gospodarstw w sprzęt komputerowy oraz postęp w rozpowszechnieniu dostępu do internetu i korzystaniu z tej sieci:

- 1) 59% gospodarstw domowych posiada komputery.
- 2) 48% gospodarstw posiada dostęp do internetu.
- 3) 38% gospodarstw dysponuje połączeniami szerokopasmowymi.
- 4) Połowa populacji osób w wieku 16–74 lata regularnie (co najmniej raz w tygodniu) korzysta z komputera.
- 5) 44% to regularni użytkownicy internetu.
- 6) Najczęściej korzysta się z komputera i internetu w domu.
- 7) Główne cele korzystania z internetu to: używanie poczty elektronicznej, poszukiwanie informacji o towarach i usługach oraz udział w czatach i forach dyskusyjnych.
- 8) Dynamicznie rozwija się bankowość internetowa<sup>27</sup>.

Barierą dla powszechnej dostępności szerokopasmowego internetu jest faktyczny dostęp do tej usługi (zwłaszcza na wsiach) oraz związane z nią koszty.

### 3.2. Uwarunkowania psychologiczne i społeczne telepracy

Praca w domu ogranicza kontakty społeczne. Problem izolacji zawodowej i społecznej jest wymieniany jako jeden z bardziej negatywnych czynników telepracy, zwłaszcza dotyczących osób niepełnosprawnych. Rozwiązanie tego problemu leży przede wszystkim w gestii pracodawcy. Konieczne jest w związku z tym wypracowanie takiego postępowania, które umożliwiłoby telepracownikom wsparcie zawodowe

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe, Dz.U. nr 148, poz. 973.

<sup>26</sup> Wyniki badań GUS. Badanie przeprowadzono w kwietniu 2007 roku na reprezentacyjnej próbie 8300 gospodarstw domowych. Objęło ono gospodarstwa domowe z przynajmniej jedną osobą w wieku 16–74 lata oraz mieszkające w nich osoby w tym przedziale wiekowym, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_NTS\\_wykorzystanie\\_tech\\_infor-telekom\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_NTS_wykorzystanie_tech_infor-telekom_2008.pdf), data dostępu 20 marca 2009.

<sup>27</sup> Wyniki badań GUS, Wykorzystanie technologii informacyjno-technicznych w przedsiębiorstwach, gospodarstwach domowych i przez osoby prywatne w 2008 roku, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_NTS\\_wykorzystanie\\_tech\\_infor-telekom\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_NTS_wykorzystanie_tech_infor-telekom_2008.pdf), data dostępu 20 marca 2009.

i społeczne oraz ograniczenie stresów związanych z pracą poprzez bezpośrednie lub pośrednie kontakty z pracodawcą i współpracownikami<sup>28</sup>.

Telepraca w domu ogranicza liczbę i zakres bezpośrednich kontaktów towarzyskich. W pewnym stopniu można je zastąpić, a nawet zwiększyć poprzez komunikację elektroniczną, jednak i tak będzie to sytuacja odmienna od tej w środowisku tradycyjnego biura. Zdaniem przeciwników tej formy pracy praca poza biurem może doprowadzić do osłabienia więzi społecznych i poczucia odizolowania od społeczeństwa. Stąd wybór telepracowników powinien być bardzo staranny, a pracodawca musi uwzględnić także czynniki psychologiczne, tak aby wyeliminować osoby mocno związane z otoczeniem pracy, którym będzie znacznie trudniej przestawić się na pracę poza środowiskiem biurowym.

Telepraca jest specyficzną formą zatrudnienia, wykonywaną w domu pracownika bez bezpośredniego nadzoru pracodawcy lub na zasadzie własnej odpowiedzialności pracownika.

Niezależnie od statystyki danego stanowiska niektórzy ludzie skuteczniej niż inni działają jako telepracownicy. Podobnie jak w wielu innych rodzajach pracy, istnieją ludzie idealnie nadający się do telepracy, zwłaszcza wykonywanej w domu<sup>29</sup>. Telepracownikiem może być każda osoba, której charakter pracy, a przede wszystkim osobowość umożliwiają wykonywanie telepracy poza stałym miejscem pracy. Niektóre osoby posiadają cechy charakteru, które pozwalają im na wykonywanie pracy poza biurem<sup>30</sup>.

Czynniki psychologiczne, takie jak samodyscyplina lub silna motywacja wewnętrzna, mogą przesądzić o tym, czy ktoś będzie dobrym telepracownikiem czy nie. Brak kontroli pracodawcy nad codziennie wykonywaną pracą oraz świadomość telepracownika, że nikt go w tym momencie nie kontroluje, mogą w dłuższym czasie doprowadzić do obniżenia efektywności pracy oraz do powstania konfliktów na linii pracodawca–pracownik. Czynnikiemami psychologicznymi mniej znaczącymi dla wykonywanej pracy, jednak ważnymi z punktu widzenia telepracownika są takie aspekty telepracy jak doświadczenie i wiedza niezbędna do wykonywania danej pracy samodzielnie bez konieczności szukania pomocy czy porady u innych osób oraz brak potrzeby stałego przebywania w towarzystwie innych.

Aktualnie w Polsce najpoważniejsze utrudnienia, jakie napotyka przedsiębiorstwo w związku z telepracą, dotyczą barier psychologicznych, czyli negatywnych

---

<sup>28</sup> *Ergonomia – stanowisko komputerowe – stres*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, <http://www.ciop.pl/11041.html>, data dostępu 20 marca 2009.

<sup>29</sup> J.M. Nilles, *Telepraca strategia kierowania wirtualną załogą*, Warszawa 2003, s. 55.

<sup>30</sup> B. Kozłowska, J. Królikowski, P. Szczęsny, *Telepraca poradnik dla gminnych centrów informacji*, Warszawa 2006, s. 30–31.

poglądów, uprzedzeń, stereotypów pracodawcy lub pracobiorcy na temat tej formy organizacji pracy<sup>31</sup>. Z myślą o zmniejszeniu tej bariery powstał portal internetowy dla osób niepełnosprawnych ([www.idn.org.pl](http://www.idn.org.pl)), którego częścią jest giełda ogłoszeń telepracy<sup>32</sup>.

Wśród zjawisk społecznych sprzyjających telepracy można zauważyć czynnik ekonomiczny z powodu wciąż rosnącej tendencji do migracji poza duże ośrodki miejskie, gdzie koszt wynajmu bądź zakupu mieszkania jest zdecydowanie niższy. Niemniej jednak społeczeństwo polskie jest mało mobilne zawodowo i migracja w celach zawodowych, a w konsekwencji zmiana miejsca zamieszkania, jest traktowana jako ostateczność<sup>33</sup>.

## Podsumowanie

Osoby niepełnosprawnie fizycznie lub umysłowo często napotykają w życiu na wiele problemów i barier wynikających z niepełnosprawności. W Polsce żyje około 4 milionów osób niepełnosprawnych. Nowe techniki łączności oraz ich stały rozwój zmieniają sposoby kontaktowania się między ludźmi. Wiele nowych możliwości dał internet. Ta forma komunikacji stała się szansą na zaistnienie na rynku pracy dla różnych grup społecznych, w tym dla osób niepełnosprawnych. Osoba niepełnosprawna może wykonywać swoją pracę w każdym miejscu. Takie możliwości daje telepraca.

Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych może polegać na szkoleniach podstawowych i specjalistycznych. Specjalnie dla osób niepełnosprawnych prowadzone są przez PRFON programy mające na celu rehabilitację zawodową i społeczną. Dla dobrego funkcjonowania telepracy na polskim rynku pracy muszą być spełnione odpowiednie warunki technologiczne i społeczne. Jednym z najważniejszych elementów technicznych jest organizacja miejsca pracy. Stanowisko pracy musi być dostosowane do rodzaju i stopnia niepełnosprawności danej osoby. Telepracownikiem może być każda osoba, której charakter pracy, a przede wszystkim osobowość umożliwiają wykonywanie telepracy poza stałym miejscem pracy.

---

<sup>31</sup> M. Piasecki, *Telepraca osób niepełnosprawnych w społeczeństwie informatycznym*, w: *Na wózku inwalidzkim po infostradzie do Europy?*, z. V, nr 923, Warszawa 2000, s. 15–18.

<sup>32</sup> J. Śliwak, M. Piasecki, E. Rutkowska, W. Otrębski, *Psychospołeczne uwarunkowania...*, op.cit., s. 38–47.

<sup>33</sup> B. Kurkus-Rozowska, M. Konarska, *Telepraca – szanse...*, op.cit., s. 21–22.

---

## Telepraca szansą zatrudnienia osób niepełnosprawnych

---

### Streszczenie

Niepełnosprawność przysparza wielu problemów: związanych z ograniczeniami fizycznymi (bariery architektoniczne), psychologicznymi i społecznymi. Możliwością zminimalizowania tych ograniczeń jest rozwój nowych technologii oraz upowszechnienie internetu w społeczeństwie jako medium wymiany informacji i komunikacji. Bardzo ważnym aspektem w życiu osób niepełnosprawnych jest praca. Właściwie dobrana i długotrwała praca nie tylko pozwala osobie niepełnosprawnej na uzyskanie niezależności finansowej, lecz także staje się swoistym czynnikiem terapeutycznym. Łatwiej radzi sobie ona z akceptacją własnej niepełnosprawności, co z kolei wpływa pozytywnie na jej funkcjonowanie w środowisku społecznym.

Nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych przewiduje szereg zmian w zakresie wspierania aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Dużą szansę na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy stanowi telepraca. W niniejszym opracowaniu zostały opisane warunki technologiczne i psychospołeczne, które muszą być spełnione, aby telepraca mogła dobrze funkcjonować na polskim rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** niepełnosprawni, telepraca, aktywizacja zawodowa, zatrudnienie, rynek pracy

---

---

## Telecommuting as a chance of employment for the disabled

---

### Abstract

Disability poses numerous problems: associated with physical (architectural barriers), psychological and social limitations. Development of new technologies and the Internet as a medium of information exchange and communication is a possibility to minimize these boundaries.. At the same time, job is a very important aspect for the people with disabilities. Tailored and long-term position not only allows a disabled person to gain financial independence, but also becomes a kind of therapeutic agent influencing positively the employee. It enables accepting of her own disability, which in turn improves her functioning in a social environment.

The amendment to the Law on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of People with Disabilities changes support offered to the people with disabilities. Major opportunity to increase the employment of them in the open labor market is telecommuting.

This chapter describes the technological and psychosocial conditions that must be met in order to make telecommuting function well on the Polish labor market.

**Keywords:** disabled, telecommuting, employment support programs, employment, job market

---

## Bibliografia

- Chmielewska J., Hurnik I., Kuzak B., Przebinda M., *e-Przedsiębiorczość – Telepraca i usługi zdalne*, Kraków 2008.
- Doliński D., Paruzel R., *Spółeczeństwo wiedzy Internetu*, w: „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2008, nr 3, Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli.
- Drzewiecka E., *Regulaminy i procedury w zakładzie pracy*, Warszawa 2008.
- Ergonomia – stanowisko komputerowe – stres*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, <http://www.ciop.pl/11041.html>, data dostępu 20 marca 2009.
- Gryz K., Karpowicz J., *Źródła pól elektromagnetycznych – monitory ekranowe*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” nr 4/2002.
- Kamińska J., *Jak prawidłowo siedzieć?*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” nr 5/2005.
- Klimkiewicz L., *Aktywizacja zawodowe osób niepełnosprawnych*, „Gazeta Prawna” 8 sierpnia 2007, [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/758,aktywizacja\\_zawodowa\\_osob\\_niepelnosprawnych.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/758,aktywizacja_zawodowa_osob_niepelnosprawnych.html), data dostępu 20 marca 2009.
- Konarska M., *Nowe biuro*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2001, nr 7–8.
- Kozłowska B., Królikowski J., Szczęsny P., *Telepraca poradnik dla gminnych centrów informacji*, Warszawa 2006.
- Kurkus-Rozowska B., *Telepraca osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2005, nr 1.
- Kurkus-Rozowska B., Konarska M., *Telepraca – szanse, korzyści, uciążliwości*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2002, nr 5.
- Nilles J.M., *Telepraca strategia kierowania wirtualną załogą*, Warszawa 2003.
- Nowotarska T., *Specjalistyczne akcesoria komputerowe testowane przez użytkowników IDN1*, w: *Na wózku inwalidzkim po infostradzie do Europy?*, z. V, nr 923, Warszawa 2000.

- Ossowski R., Muszalska M., *Przeszkody i szanse aktywizacji osób niepełnosprawnych z zaburzeniami percepcji wzrokowej. Psychologiczna analiza problemu*, z marca 2006. [http://www.swps.edu.pl/new\\_www/UserFiles/File/raport04.pdf](http://www.swps.edu.pl/new_www/UserFiles/File/raport04.pdf), data dostępu 20 marca 2009.
- Państwowy Fundusz Osób Niepełnosprawnych, więcej na <http://www.pfron.org.pl/portal/pl/>, data dostępu 20 marca 2009.
- Piasecki M., *Telepraca osób niepełnosprawnych w społeczeństwie informatycznym*, w: *Na wózku inwalidzkim po infostradzie do Europy?*, z. V, nr 923, Warszawa 2000.
- Radomski D., *Systemy telemedyczne jako integralna część internetowego serwisu osób niepełnosprawnych*, w: *Na wózku inwalidzkim po infostradzie do Europy?*, z. V, nr 923, Warszawa 2000.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 roku, w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe, Dz.U. z 1998 r., nr 148, poz. 973.
- Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Perspektywy rozwoju telepracy w Polsce*, [http://swo.ae.katowice.pl/\\_pdf/210.pdf](http://swo.ae.katowice.pl/_pdf/210.pdf), data dostępu 20 marca 2009.
- Sankowski D., Bąkała A., *Telepraca szansą dla niepełnosprawnych*, Łódź 2002, <http://lodz.idn.org.pl/Mken/Mken%202002/referaty/Sankowski.pdf>, data dostępu 6 marca 2009.
- Susłow W., Statkiewicz M., *Szkolenie informatyków w zakresie projektowania stanowiska pracy z komputerem*, <http://www.ciop.pl/13423>, data dostępu 20 marca 2009.
- Śliwak J., Piasecki M., Rutkowska E., Otrębski W., *Psychospołeczne uwarunkowania powodzenia osób niepełnosprawnych w telepracy*, w: *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, red. M. Piasecki, J. Śliwak, Lublin 2008.
- Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 roku, Dz.U. z 2007 r., nr 115, poz. 791 z późniejszymi zmianami.
- Wyniki badań GUS. Badanie przeprowadzono w kwietniu 2007 roku na reprezentacyjnej próbie 8300 gospodarstw domowych. Objęło ono gospodarstwa domowe z przynajmniej jedną osobą w wieku 16–74 lata oraz mieszkające w nich osoby w tym przedziale wiekowym, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_NTS\\_wykorzystanie\\_tech\\_infortelekom\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_NTS_wykorzystanie_tech_infortelekom_2008.pdf), data dostępu 20 marca 2009.
- Wyniki badań GUS, Wykorzystanie technologii informacyjno-technicznych w przedsiębiorstwach, gospodarstwach domowych i przez osoby prywatne w 2008 roku, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_NTS\\_wykorzystanie\\_tech\\_infortelekom\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_NTS_wykorzystanie_tech_infortelekom_2008.pdf), data dostępu 20 marca 2009.
- [www.pfron.org.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=113&id=132&search=584](http://www.pfron.org.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=113&id=132&search=584), data dostępu 20 marca 2009.
- [www.pomocspoleczna.ngo.pl/x/200455;jsessionid=7EF4E2F7DA6B14333DA8BBE00645EF52](http://www.pomocspoleczna.ngo.pl/x/200455;jsessionid=7EF4E2F7DA6B14333DA8BBE00645EF52), data dostępu 20 marca 2009.

*Maria Pacuska*  
*Jarosław Chojecki*  
Uniwersytet Warszawski

# Wyobrażenia uczniów i nauczycieli o wymaganiach pracodawców w porównaniu do oczekiwań samych pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych

## Wprowadzenie

Obecnie coraz więcej mówi się o konieczności dopasowania edukacji do potrzeb rynku pracy, w tym o dopasowaniu kompetencji absolwentów do oczekiwań pracodawców<sup>1</sup>. Często diagnozuje się w tym kontekście wymagania pracodawców, jak i wskazuje na deficyty szkolnictwa zawodowego. Brakuje jednak wiedzy na temat poglądów uczniów i nauczycieli szkół zawodowych w tym zakresie oraz rozpatrzenia kwestii zbieżności lub rozbieżności ich poglądów ze stanowiskiem pracodawców. Niniejsze opracowanie podejmuje ten ostatni, dotychczas w małym stopniu zbadany temat. Celem opracowania jest:

- przedstawienie oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych,
- porównanie oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych i wobec ogółu nowo przyjmowanych pracowników, w tym w szczególności absolwentów szkół wyższych,
- porównanie oczekiwań pracodawców z wyobrażeniami uczniów i nauczycieli szkół zawodowych o rynku pracy.

---

<sup>1</sup> Por. Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (2006/962/WE); Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.

Opracowanie powstało w oparciu o wyniki badań przeprowadzonych przez autorów<sup>2</sup> w 2012 roku w ramach projektu „Trening kompetencji ekonomicznych, finansowych i obywatelskich”, realizowanego przez Polską Fundację Dzieci i Młodzieży na terenie województwa mazowieckiego<sup>3</sup>. Badania polegały na realizacji czterech studiów przypadku w czterech lokalizacjach (Siedlce, Mińsk Mazowiecki, Kozienice, Ciechanów). Zostały przeprowadzone indywidualne wywiady pogłębione z pracodawcami (16) i dyrektorami (8) oraz 4 zogniskowane wywiady grupowe z nauczycielami. Oprócz tego badanie ilościowe zostało przeprowadzone wśród 100 przedsiębiorców, 200 nauczycieli i 400 uczniów szkół zawodowych (techników i zasadniczych szkół zawodowych). Wszystkie prezentowane w toku opracowania wykresy i tabele bazują na danych zebranych podczas tego badania.

Na potrzeby opracowania skupiono się głównie na analizie dwóch pytań, które zadano wszystkim grupom respondentów. Pierwsze pytanie dotyczyło najważniejszych cech i umiejętności absolwenta w znalezieniu pracy (w kafeterii odpowiedzi były do wyboru głównie cechy wpływające na pierwsze wrażenie w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej: umiejętność autoprezentacji, kultura osobista, pewność siebie, informacja w CV o działalności społecznej). W drugim pytano o oczekiwania pracodawców wobec pracowników – przede wszystkim o umiejętności, które można by nazwać „długofalowymi”, niekoniecznie widoczne na pierwszy rzut oka w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej, ale istotne w utrzymaniu pracy: umiejętność uczenia się nowych rzeczy, umiejętność pracy w zespole, lojalność itp. Wyniki odpowiedzi na oba te pytania w mniejszym stopniu (choć również) są interesujące jako odpowiedzi danej grupy respondentów (np. pracodawców), a w większym – jako materiał umożliwiający porównanie wyników pomiędzy różnymi grupami (absolwentami szkół zawodowych a nowo zatrudnianymi pracownikami), jak i różnymi grupami respondentów (pracodawcami, nauczycielami i uczniami).

---

<sup>2</sup> Autorzy opracowania byli jedynymi realizatorami badania i powstałego z niego raportu. W oparciu o zebrany materiał na potrzeby opracowania przeprowadzono dodatkowe, pogłębione analizy, niebędące bezpośrednio celem raportu. Por. J. Chojecki, M. Pacuska, *Diagnoza na potrzeby projektu „Trening kompetencji ekonomicznych, finansowych i obywatelskich”. Raport końcowy*, Warszawa, wrzesień 2012, <http://www.pcyf.org.pl/userfiles/File/raport%20z%20badan%20tkefio.pdf>, data dostępu 28.05.2014.

<sup>3</sup> Projekt innowacyjny testujący jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Prioryecie IX.

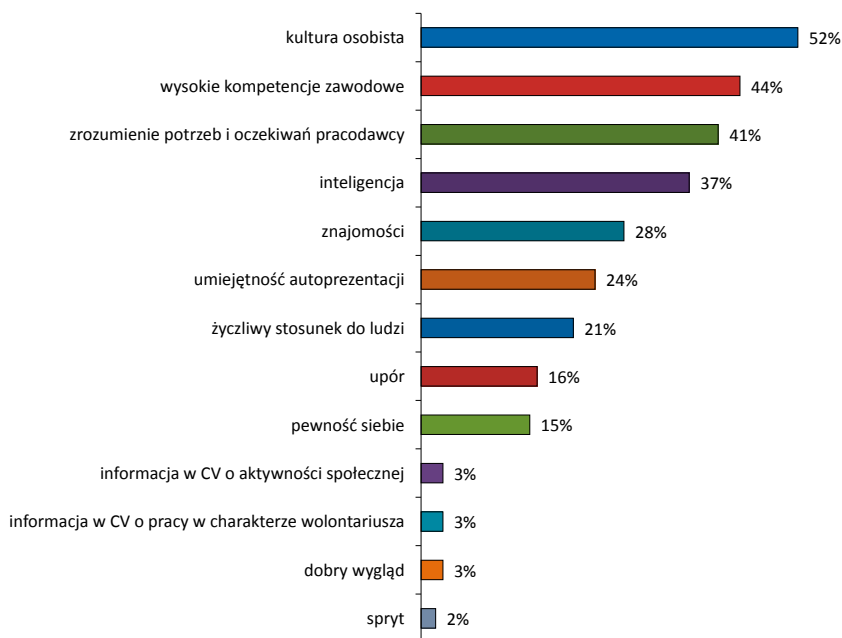


## 1. Czego pracodawcy oczekują od absolwentów szkół zawodowych? Porównanie oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych i wobec ogółu nowo przyjmowanych pracowników

Biorąc pod uwagę odpowiedzi na pytanie o najważniejsze cechy i umiejętności absolwentów szkoły zawodowej w znalezieniu pracy, pracodawcy jako kluczową wskazali kulturę osobistą (wskazanie największego odsetka, bo 52% pracodawców). Również w trakcie badań jakościowych pracodawcy podkreślali ten aspekt, mówiąc o tym, jak pożądanym jest u absolwenta obycie, grzeczność, kulturalne zachowanie. Kultura osobista na odpowiednim poziomie ułatwia bowiem zarówno relacje z przełożonymi/kolegami z pracy, jak i z klientami.

Dopiero w następnej kolejności zostały wskazane: wysokie kompetencje zawodowe (wskazanie 44% pracodawców) oraz wykazywanie się zrozumieniem potrzeb pracodawcy (41%), a dalej: inteligencja (37%), znajomości (28%), umiejętność autoprezentacji, życzliwy stosunek do ludzi (21%), upór (16%) i pewność siebie (15%).

**Wykres 1. Najważniejsze cechy i umiejętności absolwenta szkoły zawodowej w znalezieniu pracy w opinii pracodawców**



Źródło: badanie ankietowe wśród pracodawców w woj. mazowieckim, 2012 r.; respondenci mogli wybrać 2 odpowiedzi.

Biorąc pod uwagę, że uczniowie szkół zawodowych niejako z definicji powinni być przygotowywani do zawodu, może się wydać zaskakujące, że pracodawcy w większym stopniu oczekują od nich kultury osobistej niż kompetencji „twardych” (zawodowych). Jednak wyniki te znajdują potwierdzenie również w innych badaniach. Z badania „Zakres kwalifikacji i kompetencji absolwentów szkół zawodowych z perspektywy pracodawców”<sup>4</sup> wynika, że pracodawcy cenią przede wszystkim umiejętności uniwersalne i „miękkie”, takie jak właściwy etos pracy, należyta staranność w wykonywaniu obowiązków, kompetencje społeczne itp. Rzadziej oczekują doświadczenia i konkretnych umiejętności potwierdzonych certyfikatami, zakładając, że pracownicy dysponujący określoną postawą (np. zaangażowaniem i samodzielnością) są w stanie opanować czynności stanowiące treść obowiązków zawodowych.

Z drugiej strony badanie pokazało, że wskazanie w CV działalności społecznej w charakterze wolontariusza, mogące oznaczać wyższe kompetencje społeczne kandydata, należało do najmniej ważnych z punktu widzenia pracodawcy poszukującego pracownika (wskazało je zaledwie 3% pracodawców).

Jak wynika z wywiadów pogłębionych, pracodawcy nie oczekują, że absolwenci szkół zawodowych będą przejawiać taką aktywność i nie orientują się, czy ich pracownicy angażują się społecznie. Można to próbować wyjaśnić stereotypami, jakie dominują wśród pracodawców odnośnie do absolwentów szkół zawodowych, w szczególności zasadniczych szkół zawodowych (ZSZ, „zawodówek”). Bardziej jednak prawdopodobnym wyjaśnieniem – podawanym zresztą przez samych pracodawców – jest to, że podejmowanie działań społecznych przez pracowników (absolwentów szkół zawodowych) jest po prostu dość rzadkie. Jak bowiem zauważył jeden z pracodawców: „gdybym brała, to [aktywność społeczną kandydatów do pracy] pod uwagę, to 90% pracowników bym nie zatrudniła, bo nie angażują się”.

Pod tym względem znacznie różnią się oczekiwania pracodawców względem pracowników z wykształceniem ogólnokształcącym i wyższym a zawodowym. Nawiązując do wyników badań jakościowych, widać, że pracodawcy w znacznie większym stopniu spodziewają się działalności społecznej po absolwencie szkoły wyższej niż po absolwencie szkoły zawodowej. Warto zauważyć, iż intuicje pracodawców znajdują potwierdzenie w wynikach licznych badań wskazujących, że poziom aktywności obywatelskiej jest silnie skorelowany z poziomem wykształcenia obywateli – w przypadku osób z wykształceniem zawodowym jest znacznie niższy niż u osób z wykształceniem wyższym<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Zakres kwalifikacji i kompetencji absolwentów szkół zawodowych z perspektywy pracodawców, Raport z badania na potrzeby projektu „Szkolnictwo zawodowe. Kondycja – Potencjał – Potrzeby” Działanie 9.2. POKL, w ramach Mazowieckiego Obserwatorium Rynku Pracy, ARC, Warszawa, sierpień 2011.

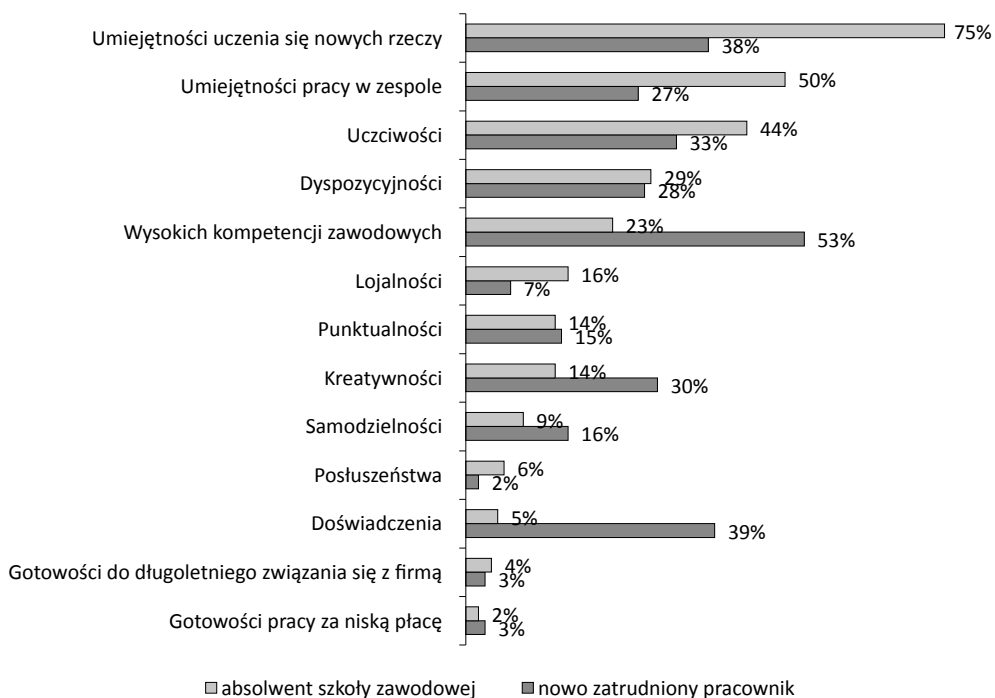
<sup>5</sup> Por. J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2013*, www.diagnoza.com, data dostępu 10.05.2014; CBOS, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich w latach 1998–2010*, 2010; J. Przewłocka, *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%*, Stowarzyszenie Klom/Jawor, Warszawa 2011.

Pogłębiając wątek odmiennych oczekiwań wobec absolwentów szkół zawodowych i innych pracowników, przyjrzyjmy się, jakich cech pracodawcy generalnie oczekują od nowych pracowników. W pierwszej kolejności są to kompetencje zawodowe (wskazanie 53% badanych pracodawców), następnie doświadczenia (39%) i umiejętności uczenia się nowych rzeczy.

Wyniki te znacznie różnią od oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych. W przypadku zatrudniania absolwentów szkół zawodowych mniejsze znaczenie niż przy innych kandydatach do pracy mają: doświadczenie (zaledwie 4% pracodawców oczekuje go od absolwenta szkoły zawodowej, a już 39% od innego nowo zatrudnionego pracownika) i kompetencje zawodowe (23% versus 53%). W mniejszym stopniu oczekuje się od nich również kreatywności (14% do 30%) i samodzielności (9% do 16%).

Od absolwentów szkół zawodowych oczekuje się za to w większym stopniu: umiejętności uczenia się nowych rzeczy (wskazanie aż  $\frac{3}{4}$  pracodawców), umiejętności współpracy w zespole (połowa pracodawców), uczciwości (44%) (patrz: wykres poniżej).

**Wykres 2. Oczekiwania pracodawcy względem cech i umiejętności nowo zatrudnionego pracownika i absolwenta szkoły zawodowej**



Źródło: badanie ankietowe wśród pracodawców w woj. mazowieckim, 2012 r.; respondenci mogli wybrać 3 odpowiedzi.

Potwierdzają to wyniki innych badań, w tym w szczególności wyniki ogólnopolskiego badania Bilans Kapitału Ludzkiego<sup>6</sup>. Jak pokazują badania BKL, przy rekrutacji pracowników pracodawcy najczęściej narzekali na braki w zakresie kompetencji „twardych”. Inaczej było jednak w przypadku osób starających się o pracę robotników niewykwalifikowanych – tu braki wskazywane przez pracodawców dotyczyły raczej kwestii podejścia do pracy niż posiadania umiejętności zawodowych. Może to wskazywać, że absolwenci szkół zawodowych są w znacznym stopniu traktowani jak robotnicy niewykwalifikowani (w trakcie wywiadów wielokrotnie padał termin „pracownicy fizyczni”), pomimo tego, że jest to różnorodna grupa. Zaliczamy do niej bowiem zarówno absolwentów techników, jak i zasadniczych szkół zawodowych. Pracodawcy najwyraźniej przez „absolwentów szkół zawodowych” rozumieją przede wszystkim absolwentów ZSZ.

## **2. Wyobrażenia o oczekiwaniach pracodawców wynoszone przez uczniów ze szkoły zawodowej**

### **2.1. Wyobrażenia uczniów szkół zawodowych dotyczące oczekiwań pracodawców**

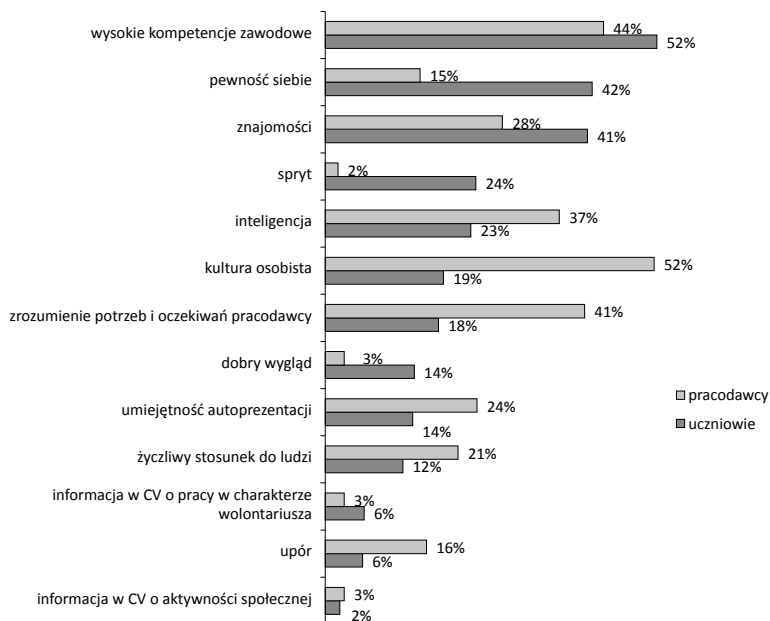
W wyniku porównania między wskazaniami uczniów szkół zawodowych dotyczącymi tego, co jest najważniejsze w znalezieniu pracy a wskazaniami pracodawców, widać znaczne rozbieżności. Uczniowie nie docenili przede wszystkim tego, jakie znaczenie w trakcie rekrutacji ma dla pracodawcy: kultura osobista kandydata (wskazanie 52% pracodawców i zaledwie 19% uczniów) oraz zrozumienie potrzeb i oczekiwań pracodawcy (41% do 18%). Znacząco przecenili natomiast znaczenie pewności siebie i sprytu.

Biorąc pod uwagę umiejętności i postawy pożądane w miejscu pracy, zdaniem uczniów pracodawcy oczekują od pracownika przede wszystkim dyspozycyjności (39% wskazań) i gotowości pracy za niską płacę (1/3). Ponadto 30% respondentów wskazało na uczciwość, a 24% – na doświadczenie. Porównując odpowiedzi uczniów z odpowiedziami pracodawców, widać, że uczniowie przeceniają znaczenie gotowości pracowania za niskie wynagrodzenie (wskazanie 1/3 uczniów, a zaledwie 2% pracodawców), podczas gdy nie doceniają znaczenia umiejętności uczenia się nowych rzeczy i umiejętności pracy w zespole (wskazanie odpowiednio 75% i 50% pracodawców, a tylko 10 i 12% uczniów).

---

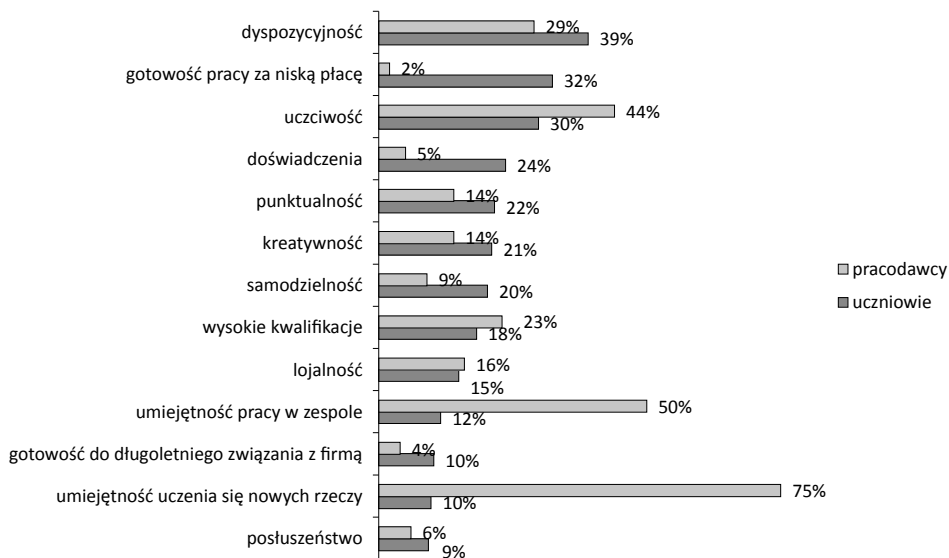
<sup>6</sup> M. Jelonek, D. Szklarczyk, A. Balcerzak-Raczyńska, *Oczekiwania pracodawców a pracownicy jutra. Na podstawie badań zrealizowanych w 2012 roku w ramach III edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

**Wykres 3. Najważniejsze czynniki w znalezieniu pracy przez absolwentów szkół zawodowych zdaniem uczniów i pracodawców**



Źródło: badanie ankietowe wśród uczniów i pracodawców w woj. mazowieckim, 2012 r.; respondenci mieli możliwość wskazania 3 odpowiedzi.

**Wykres 4. Oczekiwania pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych w opinii uczniów i pracodawców**



Źródło: badanie ankietowe wśród uczniów i pracodawców w woj. mazowieckim, 2012 r.; respondenci mieli możliwość wskazania 3 odpowiedzi.

Widać zatem, że uczniowie nie orientują się, czego oczekują pracodawcy. Widoczne jest to również – na co wskazują wywiady z pracodawcami i nauczycielami – w rodzajach błędów popełnianych przez uczniów w trakcie poszukiwania pracy. Wśród tych błędów można wskazać m.in. poszukiwanie pracy bez planu oraz odpowiedniej wiedzy („po omacku”), brak myślenia perspektywicznego, aplikowanie do wielu firm bez odpowiedniego dopasowywania dokumentów aplikacyjnych, zbyt duże oczekiwania (finansowe), nieproporcjonalne do umiejętności/zaangażowania itd.

## 2.2. Wyobrażenia nauczycieli szkół zawodowych dotyczące oczekiwań pracodawców

Podobnie jak uczniowie, nauczyciele szkół zawodowych przeceniają znaczenie kompetencji zawodowych, a nie doceniają wagi kompetencji miękkich w znalezieniu pracy przez ich absolwentów. W szczególności nauczyciele nie docenili znaczenia zrozumienia potrzeb i oczekiwań pracodawcy (różnica 21 p.p. między wskazaniami pracodawców a nauczycieli), następnie znacznie mniej nauczycieli niż pracodawców uznało za istotne: życzliwy stosunek do ludzi (różnica 16 p.p.), kulturę osobistą (15 p.p.), umiejętność autoprezentacji (14 p.p.).

**Tabela 1. Najważniejsze czynniki w znalezieniu pracy przez absolwentów szkół zawodowych – opinia pracodawców, nauczycieli i uczniów**

Co jest najważniejsze w znalezieniu pracy przez absolwenta szkoły zawodowej?	pracodawcy	nauczyciele	uczniowie	różnica (wskazania nauczycieli minus wskazania pracodawców)	różnica (wskazania uczniów minus wskazania pracodawców)
dobry wygląd	3%	5%	14%	2%	11%
informacja w CV o aktywności społecznej	3%	1%	2%	-2%	-1%
informacja w CV o pracy w charakterze wolontariusza	3%	1%	6%	-3%	3%
inteligencja	37%	42%	23%	5%	-14%
kultura osobista	52%	38%	19%	-15%	-33%
pewność siebie	15%	20%	42%	5%	27%
spryt	2%	7%	24%	5%	22%
umiejętność autoprezentacji	24%	11%	14%	-14%	-10%
upór	16%	13%	6%	-3%	-10%
wysokie kompetencje zawodowe	44%	80%	52%	36%	8%
znajomości	28%	14%	41%	-15%	13%
zrozumienie potrzeb i oczekiwań pracodawcy	41%	20%	18%	-21%	-23%
życzliwy stosunek do ludzi	21%	5%	12%	-16%	-9%

Źródło: badanie ankietowe wśród pracodawców, nauczycieli i uczniów w woj. mazowieckim, 2012 r.; respondenci mieli możliwość wskazania 3 odpowiedzi; odpowiedzi ułożone w kolejności alfabetycznej.

Biorąc powyższe wyniki pod uwagę, można postawić hipotezę, że niedoceniecie przez uczniów niektórych oczekiwań pracodawców oraz przecenianie innych może być pochodną opinii nauczycieli, na co wskazuje wysoki współczynnik korelacji odpowiedzi uczniów i nauczycieli (0,67).

Rozbieżności między odpowiedziami uczniów i nauczycieli a pracodawców są jeszcze bardziej widoczne przy analizie drugiego pytania – o oczekiwania pracodawców w zakresie cech i umiejętności pomagających utrzymać pracę. Odpowiadając na to pytanie nauczyciele – podobnie zresztą jak uczniowie – przecenili znaczenie gotowości pracy za niską płacę (wskazanie przeważającej większości – 78% nauczycieli, a zaledwie 2% pracodawców), dyspozycyjności (53% pracodawców, 23% nauczycieli). Nauczyciele nie docenili natomiast: umiejętności uczenia się nowych rzeczy (wskazanie 75% pracodawców, a zaledwie 18% nauczycieli) i umiejętności pracy w zespole (50% pracodawców i 9% nauczycieli) oraz uczciwości (odpowiednio 44% i 8%).

**Tabela 2. Oczekiwania pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych – opinia pracodawców, nauczycieli i uczniów**

	oczekiwania pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych	wyobrażenia nauczycieli o oczekiwaniach pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych	wyobrażenia uczniów o oczekiwaniach pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych	różnica (wskazania nauczycieli minus wskazania pracodawców)	różnica (wskazania uczniów minus wskazania pracodawców)
doświadczenie	5%	8%	24%	3%	19%
dyspozycyjność	29%	53%	39%	24%	10%
gotowość do długoletniego związania z firmą	4%	1%	10%	-3%	6%
gotowość pracy za niską płacę	2%	78%	32%	76%	30%
kreatywność	14%	14%	21%	-1%	7%
lojalność	16%	6%	15%	-10%	-1%
posłuszeństwo	6%	10%	9%	4%	3%
punktualność	14%	3%	22%	-12%	8%
samodzielność	9%	16%	20%	7%	11%
uczciwość	44%	8%	30%	-37%	-14%
umiejętność pracy w zespole	50%	9%	12%	-41%	-38%
umiejętność uczenia się nowych rzeczy	75%	18%	10%	-57%	-65%
wysokie kompetencje zawodowe	23%	28%	18%	5%	-5%

Źródło: badanie ankietowe wśród pracodawców, nauczycieli i uczniów w woj. mazowieckim, 2012 r.; respondenci mieli możliwość wskazania 3 odpowiedzi; odpowiedzi ułożone w kolejności alfabetycznej.

Rozbieżności między opinią nauczycieli i pracodawców można interpretować jako nieznaną rynek pracy/potrzeb pracodawców przez nauczycieli. Ponownie odnotowano bardzo wysoką korelację odpowiedzi nauczycieli i uczniów (współczynnik korelacji równy 0,64), co jest wskazówką, że to nauczyciele, przekazując swoje poglądy uczniom, są przynajmniej po części odpowiedzialni za niespójność wyobrażeń uczniów z oczekiwaniami pracodawców. Tym bardziej, że – jak wynika z analizy

odpowiedzi na pytanie otwarte w ankiecie audytoryjnej – obok rodziny, znajomych i mediów nauczyciele są dla uczniów kolejnym źródłem informacji o rynku pracy.

W tym kontekście należy jednak pozytywnie ocenić deklarację większości (85%) nauczycieli, że są zainteresowani regularnym zapoznawaniem się z wymogami pracodawców dotyczącymi ich potrzeb związanych z kształceniem zawodowym. W ramach lepszego dopasowania szkolnictwa zawodowego do rynku pracy wskazane jest zatem wspieranie nauczycieli – jako osób mających wpływ na postawy uczniów – poprzez prowadzenie działań mających na celu ich doksztalcenie w zakresie oczekiwań rynku pracy, w tym ułatwianie kontaktu z pracodawcami.

### **3. Wyobrażenia uczniów o dobrej pracy**

Kolejnym ważnym aspektem postrzegania rynku pracy jest wyobrażenie uczniów o tym, czym powinna się charakteryzować ich przyszła praca. Aby zbadać ten aspekt, zadano uczniom pytanie, co dla nich oznacza dobra praca.

#### **3.1. Perspektywa uczniów**

Większość uczniów (79%) dobrą pracę łączy z wysokimi zarobkami. Bezpieczeństwo zatrudnienia za cenę niższych zarobków ich prawie nie interesuje (wybrało je zaledwie 5% uczniów). Odpowiedzi uczniów świadczą o tym, że cenią sobie oni komfortowe warunki pracy (dobrą atmosferę w pracy, dobre traktowanie przez szefów, zapewniony czas wolny w postaci urlopów).

Co ciekawe, dobrą pracę uczniowie łączą z ideą uczenia się przez całe życie – prawie 1/3 za cechę dobrej pracy uznało możliwość nauczenia się nowych rzeczy, a 13% uczniów ceni różnorodność. Dzięki temu – jak można zasadnie sądzić – zwiększą się ich szanse na rynku pracy i będą oni w większym stopniu odpowiadać oczekiwaniom pracodawców.



**Wykres 5. Cechy dobrej pracy według uczniów i nauczycieli**

Źródło: badanie ankietowe wśród uczniów i nauczycieli w woj. mazowieckim, 2012 r.; respondenci mieli możliwość wskazania 3 odpowiedzi.

### 3.2. Perspektywa nauczycieli

Nauczyciele w zasadzie zgodnie (97% z nich) stwierdzili, że dla uczniów ważna jest jedynie wysokość wynagrodzenia, pozostałe odpowiedzi zyskały znacznie mniejsze odsetki wskazań. Widać więc, że nauczyciele mają dość jednowymiarowy obraz uczniów, co stoi w sprzeczności z deklaracjami samych uczniów, którzy przypisali dobrej pracy wiele cech, nie tylko wynagrodzenie. Świadczyć to może o małym przepływie informacji między nauczycielami i uczniami czy wręcz o swoistym traktowaniu uczniów przez nauczycieli z góry. Nasuwa się wniosek, że w szkołach zawodowych powinno się położyć większy nacisk na edukację z zakresu rynku pracy, zakładającą aktywny udział uczniów (w formie np. dyskusji).

## Podsumowanie

Pracodawcy oczekują od absolwentów szkół zawodowych głównie wysokich kompetencji społecznych (w tym kultury osobistej) i chęci doksztalcenia się. Inaczej niż przypadku zatrudniania innych pracowników, pracodawcy w mniejszym stopniu od absolwentów szkół zawodowych oczekują posiadania kompetencji zawodowych i doświadczenia na stanowisku pracy.

Zarówno uczniowie, jak i nauczyciele szkół zawodowych nie mają pełnej świadomości oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych.

W szczególności nie doceniają znaczenia umiejętności przydatnych do utrzymania zatrudnienia, takich jak: umiejętności uczenia się nowych rzeczy, umiejętności pracy w zespole i uczciwości. Odnotowano przy tym wysoką korelację odpowiedzi nauczycieli i uczniów, co jest wskazówką, że to nauczyciele po części są odpowiedzialni za niespójność wyobrażeń uczniów z oczekiwaniami pracodawców. W ramach lepszego dopasowania szkolnictwa zawodowego do rynku pracy wskazane jest zatem prowadzenie działań mających na celu doksztalcenie nauczycieli. Wskazane jest także położenie większego nacisku na prowadzenie w szkołach zawodowych edukacji z zakresu rynku pracy zakładającej aktywny udział uczniów. Błędne wyobrażenia uczniów mogą bowiem prowadzić do niewłaściwych wyborów edukacyjnych, a następnie rozczarowań i trudności w znalezieniu pracy.

---

### **Wyobrażenia uczniów i nauczycieli o wymaganiach pracodawców w porównaniu do oczekiwań samych pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych**

---

#### **Streszczenie**

Celem opracowania jest przedstawienie oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych, porównanie oczekiwań pracodawców wobec absolwentów szkół zawodowych i wobec ogółu nowo przyjmowanych pracowników (w tym w szczególności absolwentów szkół wyższych) oraz porównanie oczekiwań pracodawców z wyobrażeniami uczniów i nauczycieli szkół zawodowych o rynku pracy.

Opracowanie zostało przygotowane w oparciu o przeprowadzone badania, z których wynika, iż pracodawcy od absolwentów szkół zawodowych oczekują głównie wysokich kompetencji społecznych (w tym kultury osobistej) i chęci doksztalcenia się. Inaczej niż przypadku zatrudniania innych pracowników, pracodawcy w mniejszym stopniu od tych absolwentów oczekują posiadania kompetencji zawodowych i doświadczenia na stanowisku pracy. Badanie wykazało, że występuje mała świadomość wymogów pracodawców wśród nauczycieli i uczniów szkół zawodowych. Błędne wyobrażenia nauczycieli i podążających za nimi uczniów mogą prowadzić do ignorowania w procesie kształcenia kompetencji kluczowych według pracodawców, niewłaściwych wyborów edukacyjnych dokonywanych przez uczniów, a następnie trudności w znalezieniu pracy przez absolwentów szkół zawodowych.

**Słowa kluczowe:** szkolnictwo zawodowe, oczekiwania pracodawców, kompetencje, absolwenci szkół zawodowych, rynek pracy

---

---

## **Pupils and Teachers' Perceptions Of Employers Requirements In Comparison To Employers' Expectations Towards Vocational Schools Graduates**

---

### **Abstract**

The purpose of the article is to:

- present employers' expectations towards vocational schools graduates,
- compare the expectations of employers towards vocational schools graduates and other newly hired employees,
- contrast employers' needs with opinions of secondary vocational pupils and their teachers about labour market.

Research shows that employers expect primarily from vocational schools graduates: high social competences (including personal culture) and the willingness to continue their education. Unlike in case of other job candidates, employers in a smaller extent expect from vocational schools graduates professional competences and experience in the workplace.

Study indicates that there is little awareness of the requirements of the employers among teachers and pupils. It is worth noticing because this unawareness determines the content transmitted by teachers and pupils educational choices. In consequence, teachers may transfer their misconceptions to their pupils which may in fact lead to inappropriate educational choices and difficulties of vocational schools graduates on the labour market.

**Keywords:** vocational education, employers' expectations, competences, vocational schools graduates, labour market

---

## Bibliografia

- CBOS, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich w latach 1998–2010*, 2010.
- Chojecki J., Pacuska M., *Diagnoza na potrzeby projektu „Trening kompetencji ekonomicznych, finansowych i obywatelskich”*. Raport końcowy, Warszawa, wrzesień 2012, <http://www.pcyf.org.pl/userfiles/File/raport%20z%20badan%20tkefio.pdf>, data dostępu 28.05.2014.
- Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2013*, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com), data dostępu 10.05.2014.
- Jelonek M., Szklarczyk D., Balcerzak-Raczyńska A., *Oczekiwania pracodawców a pracownicy jutra. Na podstawie badań zrealizowanych w 2012 roku w ramach III edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
- Przewłocka J., *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Zakres kwalifikacji i kompetencji absolwentów szkół zawodowych z perspektywy pracodawców*, Raport z badania na potrzeby projektu „Szkolnictwo zawodowe. Kondycja – Potencjał – Potrzeby” Działanie 9.2. POKL, w ramach Mazowieckiego Obserwatorium Rynku Pracy, ARC, Warszawa, sierpień 2011, [http://obserwatorium.mazowsze.pl/upload/user/file/Raport\\_zbiorczy.pdf](http://obserwatorium.mazowsze.pl/upload/user/file/Raport_zbiorczy.pdf), data dostępu 30.05.2014.
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie* (2006/962/WE).

# Edukacja

Bartosz Atroszko  
Paweł Atroszko  
Uniwersytet Gdański

## Innowacje edukacyjne w polskiej szkole – szanse i zagrożenia

### Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie szans i zagrożeń związanych z wprowadzaniem innowacji pedagogicznych w polskich szkołach. Z jednej strony nowe metody nauczania, nowe programy szkolne i rozwiązania systemowe mogą unowocześnić polską szkołę. Stwarzają one szansę dostosowania szkolnictwa do wymagań nowoczesnego społeczeństwa i nowoczesnej gospodarki. Z drugiej strony wprowadzanie innowacji może nieść za sobą nowe zagrożenia i problemy w sferze edukacji. Bardzo trudno przewidzieć wszystkie konsekwencje zastosowania innowacji.

Polska szkoła potrzebuje zmian, ponieważ polski system edukacji jest w wielu obszarach niewydolny i dysfunkcyjny<sup>1</sup>. Jego największą wadą jest to, że nie przygotowuje młodzieży do życia we współczesnym świecie. Szkoła jako instytucja pozostaje zasadniczo niezmienna, chociaż świat wokół niej podlega szybkim i głębokim przemianom. Problematyka zmiany społecznej, innowacji i oporu wobec zmiany wymaga pogłębionej refleksji. Nie można poprzestać na uproszczeniach dostrzegających jedynie pozytywne strony innowacji i innowacyjności.

---

<sup>1</sup> D. Klus-Stańska, M. Nowicka, *Sensy i bezsensy edukacji wczesnoszkolnej*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne Spółka Akcyjna, Warszawa 2005, s. 5.

## 1. Problemy polskiej oświaty

Polskie szkolnictwo zmagają się z wieloma problemami. Wielu współczesnych badaczy mówi wręcz o kryzysie oświaty, będącym konsekwencją sprzeczności pomiędzy sferą edukacji, społeczeństwem i polityką<sup>2</sup>. Szkoła jest instytucją, która nie nadąża za zmianami zachodzącymi w innych obszarach życia społecznego, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Problem ten dotyczy nie tylko Polski. Źródłem problemów w sferze oświaty jest to, że – jak zauważa K. Robinson – współczesny system edukacji zaprojektowano i ustrukturyzowano w innej epoce, „w kulturze umysłowej oświecenia i w warunkach ekonomicznych rewolucji przemysłowej”<sup>3</sup>. Najważniejszą konsekwencją trudności i problemów wynikających z tego faktu jest to, że szkoła nie rozwija w uczniach wystarczająco skutecznie kompetencji, które są kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania człowieka we współczesnym świecie.

### 1.1. Rozwijanie kompetencji kluczowych w szkole

Określenie tego, jakiego typu kompetencje są najbardziej potrzebne obywatelom współczesnych społeczeństw, nie jest oczywiście sprawą całkowicie bezdyskusyjną. Warto w tym kontekście przytoczyć, w jaki sposób do kwestii tej odnosi się Unia Europejska. W załączniku do zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem „Kompetencje kluczowe w uczeniu się przez całe życie – europejskie ramy odniesienia”, kompetencje zdefiniowano „jako połączenie wiedzy, umiejętności i postaw odpowiednich do sytuacji. Kompetencje kluczowe to te, których wszystkie osoby potrzebują do samorealizacji i rozwoju osobistego, bycia aktywnym obywatelem, integracji społecznej i zatrudnienia”<sup>4</sup>. W dokumencie tym wyróżniono osiem kompetencji kluczowych:

- 1) porozumiewanie się w języku ojczystym,
- 2) porozumiewanie się w językach obcych,
- 3) kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne,
- 4) kompetencje informatyczne,
- 5) umiejętność uczenia się,

---

<sup>2</sup> M. Kocór, *Nauczyciele wobec zmian edukacyjnych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006, s. 53.

<sup>3</sup> K. Robinson, *Zmiana paradygmatu edukacji*, w: *Rozwój i edukacja. Wielkie przewartościowanie*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2011, seria „Wolność i Solidarność” 2011, nr 42, s. 61.

<sup>4</sup> Unia Europejska, *Kompetencje kluczowe w uczeniu się przez całe życie – europejskie ramy odniesienia*, Luksemburg 2007, s. 3.

- 6) kompetencje społeczne i obywatelskie,
- 7) inicjatywność i przedsiębiorczość,
- 8) świadomość i ekspresja kulturalna.

Nawet najbardziej podstawowa – z wyżej wymienionych – kompetencja, jaką jest porozumiewanie się w języku ojczystym, nie jest rozwijana przez szkołę w sposób, który można by uznać za zadowalający. Polscy uczniowie mają problem z rozumieniem czytanego tekstu. Z. Kwieciński stwierdził, że „(...) szkoła podstawowa trwale nie spełnia swych elementarnych zadań wobec niemal czwartej części dzieci, a tylko mniej niż połowie dzieci i młodzieży zapewnia ona opanowanie kompetencji podstawowej, kluczowej dla uczestnictwa w kulturze, w działaniach pracowniczych i obywatelskich. Bowiem rozumienie tekstów czytanych jest właśnie taką kompetencją”<sup>5</sup>. Analfabetyzm funkcjonalny ucznia powoduje, że rozwój wszystkich pozostałych kompetencji (nauki języków obcych, kompetencji matematycznych itd.) jest dla niego znacznie utrudniony. Raporty dotyczące stanu polskiego szkolnictwa „wskazują na pilną potrzebę dokonania zmian w systemie edukacji”<sup>6</sup>.

## 1.2. Edukacja wobec wyzwań gospodarki opartej na wiedzy

Problemy polskiej oświaty są zjawiskiem szczególnie niepokojącym w kontekście rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (GOW) w Polsce. Przypomnijmy, że OECD definiuje GOW jako gospodarkę bezpośrednio opartą na produkcji, dystrybucji i wykorzystaniu wiedzy i informacji<sup>7</sup>. Tego typu nowoczesna gospodarka potrzebuje w coraz większym stopniu dobrze wykształconych kadr. Niewydolna szkoła nie jest w stanie sprostać temu zadaniu. Obecnie młodzież wynosi ze szkoły umiejętności, które są niedopasowane do potrzeb zatrudniających ich pracodawców<sup>8</sup>.

Sytuacja ta stwarza nowe zagrożenia. Osoby o niskich kwalifikacjach w GOW będą miały coraz większe problemy ze znalezieniem pracy i będą zagrożone marginalizacją społeczną. Wyższy poziom bezrobocia jest problemem przede wszystkim osób o niskich kwalifikacjach, gdyż proste prace fizyczne najłatwiej jest zastąpić pracą maszyn. Brak kompetencji kluczowej, jaką jest umiejętność uczenia się (podnoszenia

---

<sup>5</sup> Z. Kwieciński, *Wykluczanie*, wydanie drugie poszerzone, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002, s. 21.

<sup>6</sup> *Rozwijanie kompetencji kluczowych uczniów w procesie edukacji wczesnoszkolnej*, red. nauk. J. Uszyńska-Jarmoc, B. Dudel, M. Głoskowska-Sołdatow, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2013, s. 7.

<sup>7</sup> OECD, *The Knowledge-Based Economy*, Paris 1996, s. 7.

<sup>8</sup> B. Przyborowska, *Pedagogika innowacyjności. Między teorią a praktyką*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 16.



kwalifikacji, nabywania nowych umiejętności), staje się czynnikiem determinującym degradację zawodową i społeczną.

Aby szkoła mogła spełniać swoją funkcję, potrzebne są w niej zasadnicze zmiany. W szybko zmieniającej się rzeczywistości najlepszą strategią zmiany wydaje się testowanie różnych rozwiązań w zakresie edukacji, nowych metod, technik nauczania czy programów, a następnie upowszechnianie tych z nich, które przynoszą najbardziej pozytywne rezultaty.

## 2. Innowacje edukacyjne

Pod pojęciem innowacji można rozumieć rzecz, którą się wprowadza, ale też zachowanie polegające na jej wprowadzaniu<sup>9</sup>. Innowację definiuje się jako „wprowadzanie i zastosowanie w miejscu pracy pomysłów, procesów, produktów bądź procedur, które są nowe dla danego środowiska, zespołu lub organizacji i których celem jest udoskonalenie”<sup>10</sup>.

Innowacje pedagogiczne (edukacyjne) są kategorią innowacji tworzonych i użytkowanych w sferze kształcenia i wychowania<sup>11</sup>. W. Okoń definiuje innowację pedagogiczną w następujący sposób: „zmiana struktury systemu szkolnego (dydaktycznego, wychowawczego) jako całości lub struktury ważnych jego składników – w celu wprowadzenia ulepszeń o charakterze wymiernym”<sup>12</sup>. Autor ten precyzuje, że mówiąc o zmianie, ma on na myśli zmiany ulepszące system, a więc takie, które dotyczą:

- 1) pracy nauczycieli i uczniów,
- 2) treści programowej,
- 3) warunków materialno-społecznych pracy szkolnej<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące rodzaje innowacji pedagogicznych:

- 1) innowacje programowe,
- 2) innowacje metodyczne,
- 3) innowacje organizacyjne,
- 4) innowacje ustrojowe,
- 5) innowacje systemowe<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>12</sup> W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2001, s. 138.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>14</sup> B. Przyborowska, op.cit., s. 52.

W raporcie firmy McKinsey & Company wyróżniono kilka etapów rozwoju systemu oświaty oraz zauważono, że pewnego rodzaju zmiany systemowe mają charakter uniwersalny dla wszystkich krajów doskonalących swoje systemy oświatowe. Wyróżniono następujące rodzaje interwencji polityki edukacyjnej właściwe danemu etapowi rozwoju systemu:

- 1) etap od słabego do przeciętnego – wsparcie dla nauczycieli o niskich kwalifikacjach, zapewnienie minimalnego poziomu jakości we wszystkich szkołach, przyciągnięcie uczniów do szkół; celem jest osiągnięcie podstawowej umiejętności pisania i czytania wśród ogółu dzieci,
- 2) etap od przeciętnego do dobrego – tworzenie solidnych fundamentów systemu edukacji, odpowiednich ram finansowych i organizacyjnych,
- 3) etap od dobrego do bardzo dobrego – profesjonalizacja zawodu nauczyciela,
- 4) etap od bardzo dobrego do wspianego – poprawa systemu poprzez współpracę koleżeńską nauczycieli i dyrektorów oraz rozwój innowacji w edukacji<sup>15</sup>.

Z raportu wynika, iż systemy oświatowe rozwijają się w zasadniczo tym samym kierunku, przechodząc te same etapy pośrednie, zmagając się z podobnymi problemami. Powyższe interwencje polityki edukacyjnej mają decydujące znaczenie dla poprawy wyników nauczania. Z pojęciem innowacji wiąże się również pojęcie innowacyjności. Innowacyjność to „tworzenie nowych pomysłów w celu rozwiązania problemów”<sup>16</sup>. Innowacyjność jest zdolnością pobudzania innowacji<sup>17</sup>.

## 2.1. Szanse, jakie stwarzają innowacje edukacyjne

Innowacje edukacyjne – z definicji – stwarzają szansę na rozwiązanie problemów pedagogicznych, które dotychczas pozostawały nierozwiązywalne lub były rozwiązywane w sposób niesatysfakcjonujący. Najważniejszym spośród spodziewanych efektów wprowadzenia innowacji pedagogicznej jest podniesienie wyników działalności dydaktycznej<sup>18</sup>. R. Miller definiuje wręcz innowację jako każdą zmianę, która przyczynia się do polepszenia wyników działania<sup>19</sup>. Innowacje pedagogiczne mogą stworzyć nową jakość w edukacji, umożliwiając kształtowanie nowych kompetencji kulturowych czy cech osobowości uczniów<sup>20</sup>. Innowacje mogą przyczyniać się do

---

<sup>15</sup> M. Mourshed, Ch. Chijioko, M. Barber, *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne na świecie stają się jeszcze lepsze*, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2012, s. 36.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>18</sup> R. Schulz, *Studia z innowatyki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1996, s. 61.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 61.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 61–62.

zwiększenia zdolności adaptacyjnych instytucji edukacyjnych<sup>21</sup>. Stosowanie innowacji pedagogicznych może prowadzić do rozwoju zawodowego i osobistego nauczycieli, do podnoszenia ich kompetencji<sup>22</sup>.

Niestandardowe podejście do nauczania może uczynić proces uczenia się bardziej efektywnym i ciekawszym<sup>23</sup>. Innowacje pedagogiczne stwarzają szansę dostosowania metod nauczania do aktualnej wiedzy z zakresu psychologii poznawczej i dydaktyki. W kontekście rozwoju GOW jest to bardzo ważny argument, gdyż przemiany w gospodarce i rozwój nauki wymuszają coraz bardziej podnoszenie kwalifikacji i uaktualnianie wiedzy. Jeśli pracownicy mają uczyć się przez całe życie (*lifelong learning*)<sup>24</sup>, muszą wiedzieć, jak robić to skutecznie i w sposób satysfakcjonujący.

Z innowacjami edukacyjnymi wiąże się nadzieje na uczynienie szkoły instytucją lepiej przystosowaną do rzeczywistości społecznej i gospodarczej XXI wieku. Powszechny dostęp do internetu i nowoczesnych metod komunikacji stwarza zupełnie nowe możliwości. Informacja i wiedza są łatwo dostępne dla wszystkich użytkowników sieci. W związku z tym rośnie znaczenie umiejętności wyszukiwania i selekcji informacji. Bez nowych idei i rozwiązań w zakresie edukacji, polska szkoła stanie się skansenem minionej epoki.

## 2.2. Zagrożenia i problemy związane z innowacjami edukacyjnymi

Innowacje pedagogiczne niosą za sobą nie tylko nadzieję na tak potrzebną polskiej edukacji zmianę, lecz także nowe zagrożenia i wyzwania. Nowe pomysły i eksperymenty mogą pogłębić chaos w obszarze szkolnictwa i podważyć poczucie stabilności zawodowej nauczycieli. Innowacje zawsze wiążą się z ryzykiem, często przynoszą rezultaty odmienne od oczekiwanych. Spora część z testowanych pomysłów okazuje się nietrafiona.

Dla wielu osób wychowanie i edukacja dzieci są kwestią na tyle newralgiczną, że eksperymenty w tej dziedzinie wywołują negatywne skojarzenia jako coś budzącego etyczne wątpliwości. W literaturze przedmiotu aspekt etyczny innowacji jest jedynie sygnalizowany, pomimo że innowacje mogą nieść różnego rodzaju zagrożenia<sup>25</sup>. Upowszechnienie środków technicznych może uzależnić młodzież od technologii, powodować nowe formy uzależnienia oraz zanik niektórych umiejętności. M. Spitzer twierdzi, że korzystanie z internetu skutkuje pogarszającą się pamięcią,

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 62.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 62.

<sup>23</sup> G. Dryden, J. Vos, *Rewolucja w uczeniu*, Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 301.

<sup>24</sup> Unia Europejska, op.cit., s. 1.

<sup>25</sup> B. Przyborowska, op.cit., s. 22.

wpływa negatywnie na umiejętność wyszukiwania informacji, nierzadko prowadzi do uzależnienia<sup>26</sup>. Zdaniem tego autora „wprowadzanie mediów elektronicznych do przedszkoli i szkół podstawowych jest [...] swego rodzaju wciąganiem dzieci w cyfrową narkomanię”<sup>27</sup>. Uzależnienie od komputera czy internetu należy do kategorii uzależnień behawioralnych. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku pracoholizmu czy uzależnienia od hazardu, czynnikiem determinującym nałóg jest określony typ zachowania a nie substancja chemiczna.

Zdaniem M. Spitzera media cyfrowe i internet wywierają negatywny wpływ na proces uczenia się<sup>28</sup>. Dzieje się tak między innymi, dlatego że korzystanie z nowych mediów elektronicznych prowadzi do przyswajania wiedzy w sposób powierzchowny. Odzwierciedla to nawet język używany przez internautów, którzy mówią o sobie, że „surfują w sieci” czy „przeglądają strony WWW”.

Problemem w upowszednianiu innowacji w edukacji może być rozbieżność pomiędzy polityką edukacyjną państwa, zmierzającą do poprawy jakości szkół poprzez ewaluację, a oddolnymi inicjatywami w obszarze edukacji. Nie ma jednej, powszechnie podzielanej, wizji rozwoju oświaty. Inaczej wyobrażają sobie rozwój szkolnictwa np. zwolennicy koncepcji TQM w edukacji, a inaczej – reformatorzy z ministerstwa. Z tego powodu oddolna aktywność innowacyjna jest blokowana przez dominującą rolę państwa w oświacie<sup>29</sup>.

### 3. Problematyka innowacji pedagogicznych

Istnieje uzasadniona obawa, że cała problematyka innowacji pedagogicznych zostanie sprowadzona w publicznym dyskursie do kwestii technicznych, a więc wykorzystania nowych technologii i bardziej efektywnych technik nauczania, a pominięty zostanie przy tym kontekst społeczny oraz ich znaczenie pedagogiczne. Już teraz pojęcie innowacji najczęściej jest kojarzone z dziedziną techniki i technologii, często utożsamiane po prostu z wynalazkiem<sup>30</sup>. Elektroniczny podręcznik czy tablica multimedialna mogą być interesującą pomocą dydaktyczną, jednak są one tylko środkami technicznymi, które same w sobie niewiele zmieniają w skostniałej kulturze polskiej szkoły.

---

<sup>26</sup> M. Spitzer: *Cyfrowa demencja. W jaki sposób pozbawiamy rozumu siebie i swoje dzieci*, Wydawnictwo Dobra Literatura, Słupsk 2013, s. 69.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 69.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>29</sup> M. Piotrowski, *Od TQM do „żandarma”, czyli pod prąd*, Wydawnictwo VEDA, Warszawa 2013.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 29–30.

### 3.1. Innowacja techniczna czy innowacja społeczna?

Placówki edukacyjne potrzebują nowoczesnej infrastruktury technicznej. Uczeń, przychodząc do szkoły, nie powinien mieć gorszego dostępu do ICT (ang. *Information and Communication Technology*)<sup>31</sup> i wiedzy niż we własnym domu. Jednak celem innowacji w zakresie edukacji powinna być zmiana nie tylko infrastruktury technicznej, ale przede wszystkim infrastruktury społecznej w szkole, a więc postaw, zachowań i relacji pomiędzy samymi uczniami oraz pomiędzy uczniami i nauczycielami.

Zdaniem wielu współczesnych badaczy przemiany zachodzące w polskim szkolnictwie często mają charakter działań pozornych<sup>32</sup>. Za fasadą wielkich reform edukacyjnych często stoją „mętne wizje i obietnice bez pokrycia”<sup>33</sup>. Wydaje się, że sprowadzenie problematyki innowacji pedagogicznych do kwestii technicznych byłoby stworzeniem warunków, w których wprowadzane innowacje mogłyby jedynie pozorować przeprowadzanie realnych zmian w edukacji. Ponieważ zmiana postaw i relacji społecznych jest skomplikowanym i długotrwałym procesem, z pewnością prościej jest dokonać zakupu sprzętu komputerowego do szkoły. Jednak komputeryzacja najprawdopodobniej nie zmieni niedemokratycznej kultury polskiej szkoły, nie wpłynie na zwiększenie umiejętności współpracy uczniów z innymi osobami, nie wyeliminuje analfabetyzmu funkcjonalnego ze szkół, nie rozwinie w uczniach postaw przedsiębiorczych i inicjatywności itd.

### 3.2. Innowacyjność – rozwiązanie czy źródło problemów?

Szybkość dokonujących się zmian się w dziedzinie technologii, gospodarki, ale też kultury powoduje, że uczniowie i studenci przyswajają w szkole i na uczelni wiedzę, która nierzadko staje się nieaktualna już z chwilą ukończenia nauki<sup>34</sup>. Współczesny człowiek jest zmuszony do ciągłego podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie, inaczej może on wypaść z rynku pracy. Aby zobrazować sytuację ludzi we współczesnym społeczeństwie, w którym wiedza szybko się dezaktualizuje, czasami

---

<sup>31</sup> Lorens R., *Nowe technologie w edukacji*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa–Bielsko-Biała 2011, s. 7.

<sup>32</sup> M. Dudzikowa, *Działania pozorne w edukacji jako palący problem. Wprowadzenie do książki, w: Sprawcy i/lub ofiary działań pozornych w edukacji szkolnej*, red. nauk. M. Dudzikowa, K. Knasiecka-Falbierska, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2013, s. 16.

<sup>33</sup> Z. Kwieciński, *Edukacja polska wobec przełomów i wyzwań. Reformy w świecie pozorów*, w: *Edukacja dla rozwoju*, red. J. Szomburg, P. Zbieranek, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010, seria „Wolność i Solidarność” 2010, nr 22, s. 32.

<sup>34</sup> A. Nowak, *Wyzwania szkoły doby Internetu. Perspektywa nauk społecznych – wprowadzenie*, w: *Szkola w dobie Internetu*, red. nauk. A. Nowak, K. Winkowska-Nowak, L. Rycielska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 7.

stosuje się metaforę ruchomych schodów zjeżdżających w dół<sup>35</sup>, na których trzeba wchodzić wciąż pod górę, aby przynajmniej nie zmienić swojej pozycji w przestrzeni. Brak ruchu oznacza zjazd na sam dół. Aby osiągnąć postęp w jakiegokolwiek dziedzinie, nie wystarczy po prostu przyswajać wiedzy – musi ona być przyswajana szybko<sup>36</sup>. B. Przyborowska nazywa współczesne czasy „epoką hiperinnowacyjną”, w której „innowacyjność stała się wartością samą w sobie”<sup>37</sup>.

Jest to sytuacja trudna z punktu widzenia pedagogicznego. Życie w ciągłej zmianie powoduje, że nie ma pewności, czego należy się uczyć, jakiego typu kompetencje będą ważne za kilka lat<sup>38</sup>, w jakim kierunku zmieni się rynek pracy i sytuacja gospodarcza. Nieustająca zmiana, zwiększająca swoją dynamikę, determinuje sytuację społeczną, w której wiele osób nie potrafi się dostosowywać do szybko zmieniającej się rzeczywistości. Powstają nowe formy wykluczenia społecznego, np. wykluczenie cyfrowe<sup>39</sup>.

E. Bandyk słusznie zauważa, że w kwestii innowacyjności i zmian społecznych istnieje długa lista pytań, na które nie znamy jeszcze odpowiedzi<sup>40</sup>, między innymi: „Jak wobec przemian i wynikających z nich jeszcze niewiadomych konsekwencji, zmienić musi się szkoła?”<sup>41</sup>

### 3.3. Opór wobec zmian i innowacji

Jak zauważył R. Schulz, popularna publicystyka naukowa ugruntowała przekonanie, że procesy polegające na inicjowaniu zmian należy oceniać jednoznacznie pozytywnie, bez względu na wartość samej innowacji. Z kolei sprzeciw wobec zmiany przyjęto utożsamiać z konserwatyzyzmem, przeciwstawianiem się postępowi i konformizmowi<sup>42</sup>. Jednak ustalenia badaczy wskazują na to, że z innowacjami oraz innowacyjnością mogą wiązać się problemy społeczne. Innowacje niosą korzyści, ale również zagrożenia<sup>43</sup>. Innowacje bywają również szkodliwe<sup>44</sup>. Dlatego oporu wobec zmian i innowacji w szkolnictwie nie należy z góry odrzucać jako działania nieracjonalnego.

---

<sup>35</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>37</sup> B. Przyborowska, op.cit., s. 13.

<sup>38</sup> R. Lorens, op.cit., s. 22.

<sup>39</sup> E. Bandyk, *Dylematy społeczeństwa sieciowego*, w: *Szkoła w dobie Internetu*, red. nauk. A. Nowak, K. Winkowska-Nowak, L. Rycielska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 27–28.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 27–28.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>42</sup> R. Schulz, op.cit., s. 73.

<sup>43</sup> B. Przyborowska, op.cit., s. 22.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 23.

## Podsumowanie

Problematyka innowacji w edukacji jest złożoną kwestią. Z jednej strony zmiany w polskiej edukacji są niezbędne (szczególnie w kontekście rozwoju GOW), z drugiej zaś zmiany mogą nieść za sobą nowe zagrożenia i problemy. Sprowadzenie problematyki innowacji pedagogicznych do kwestii technicznych, wręcz do komputeryzacji szkoły, może zaprzepaścić szansę na zmianę kultury polskiej szkoły i relacji społecznych w niej panujących. Wobec kwestii innowacji i innowacyjności nie można przyjmować postawy bezkrytycznej. Dyskurs wokół innowacji pedagogicznych w Polsce traktuje kwestię innowacji i oporu wobec nich w sposób zbyt uproszczony, utożsamiając innowację (bez względu na jej faktyczną wartość) jako zmianę na lepsze, zaś opór wobec zmiany jako nieracjonalną postawę, wynikającą z lęku i zbytniego konserwatyzmu<sup>45</sup>.

Zdaniem niektórych badaczy obecnie mamy do czynienia z nadmiarem innowacji<sup>46</sup> w polskiej szkole. Większość z nich stanowią tzw. innowacje przyrostowe (o niewielkim oddziaływaniu), a nie innowacje rzeczywiste (czyli przynoszące realne zmiany). Skutkuje to zjawiskiem, które B. Przyborowska nazywa inflacją innowacji<sup>47</sup>. Nadmiar innowacji, zwłaszcza takich o niskiej wartości, raczej blokuje realną zmianę w polskim szkolnictwie niż ją umożliwia.

---

### Innowacje edukacyjne w polskiej szkole – szanse i zagrożenia

---

#### Streszczenie

Polskie szkolnictwo zmagają się z wieloma problemami. Najważniejszym z nich jest to, że szkoła nie rozwija w uczniach kompetencji kluczowych, najbardziej potrzebnych we współczesnym społeczeństwie. Niewydolność szkoły jest niepokojąca, zwłaszcza w kontekście rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Innowacje edukacyjne stwarzają szansę na unowocześnienie polskiej szkoły, na dostosowanie jej do wymogów XXI wieku. Jednak innowacje pedagogiczne mogą nieść za sobą również negatywne konsekwencje. W Polsce brakuje poważnej dyskusji na ten temat. Dominujący dyskurs upraszcza kwestię

---

<sup>45</sup> R. Schulz, *op.cit.*, s. 73.

<sup>46</sup> B. Przyborowska, *op.cit.*, s. 24.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 24.

innowacji i oporu wobec nich. Sprowadzenie problematyki innowacji pedagogicznych jedynie do kwestii używania nowych technologii w szkole może zniweczyć szansę na wprowadzenie realnej zmiany w polskim szkolnictwie, do zmiany kultury szkoły i relacji społecznych w niej panujących.

**Słowa kluczowe:** innowacje edukacyjne, innowacje pedagogiczne, nowoczesna edukacja, innowacyjność, postawy wobec innowacji

---

---

## Educational innovations in the Polish school – opportunities and threats

---

### Abstract

Polish education faces many problems. The most important of these is in schools students do not develop so called key competencies which most needed in contemporary society. Schools' failure is a major problem especially with the reference to development of the Knowledge-Based Economy. Educational innovations provide an opportunity to reform the Polish school, to adapt it to the requirements of the 21st century. However, pedagogical innovations may also involve negative consequences. In Poland, there a lack of a serious discussion in this matter. The dominating trend discourse simplifies the issue of innovation and resistance to them. Understanding pedagogical innovation only as the use of new technologies in schools may lose the opportunity to bring real change in the Polish education, to change education culture and social relations prevailing in it.

**Keywords:** Educational innovation, pedagogical innovation, modern education, innovation, attitudes towards innovation

---

## Bibliografia

- Bendyk E., *Dylematy społeczeństwa sieciowego*, w: *Szkoła w dobie Internetu*, red. A. Nowak, K. Winkowska-Nowak, L. Rycielska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Dryden G., Vos J., *Rewolucja w uczeniu*, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Dudzikowa M., *Działania pozorne w edukacji jako palący problem. Wprowadzenie do książki, w: Sprawcy i/lub ofiary działań pozornych w edukacji szkolnej*, wydanie pierwsze, red. M. Dudzikowa, K. Knasiecka-Falbińska, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2013.



- Klus-Stańska D., Nowicka M., *Sensy i bezsensy edukacji wczesnoszkolnej*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne Spółka Akcyjna, Warszawa 2005.
- Kocór M., *Nauczyciele wobec zmian edukacyjnych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006.
- Kwieciński Z., *Edukacja polska wobec przełomów i wyzwań. Reformy w świecie pozorów*, w: *Edukacja dla rozwoju*, red. J. Szomburg, P. Zbieranek, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010, seria „Wolność i Solidarność” 2010, nr 22.
- Kwieciński Z., *Wykluczanie*, wydanie drugie poszerzone, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002.
- Lorens R., *Nowe technologie w edukacji*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa–Bielsko-Biała 2011.
- Mourshed M., Chijioko Ch., Barber M., *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne na świecie stają się jeszcze lepsze*, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2012.
- Nowak A., *Wyzwania szkoły doby Internetu. Perspektywa nauk społecznych – wprowadzenie*, w: *Szkoła w dobie Internetu*, red. A. Nowak, K. Winkowska-Nowak, L. Rycielska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- OECD, *The Knowledge-Based Economy*, Paris 1996.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, wydanie trzecie poprawione, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2001.
- Piotrowski M., *Od TQM do „żandarma”, czyli pod prąd*, Wydawnictwo VEDA, Warszawa 2013.
- Przyborowska B., *Pedagogika innowacyjności. Między teorią a praktyką*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- Robinson K., *Zmiana paradygmatu edukacji*, w: *Rozwój i edukacja. Wielkie przewartościowanie*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2011, seria „Wolność i Solidarność” 2011, nr 42.
- Rozwijanie kompetencji kluczowych uczniów w procesie edukacji wczesnoszkolnej*, red. nauk. J. Uszyńska-Jarmoc, B. Dudel, M. Głowska-Soldatow, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2013.
- Schulz R., *Studia z innowatyki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1996.
- Spitzer M., *Cyfrowa demencja. W jaki sposób pozbawiamy rozumu siebie i swoje dzieci*, Wydawnictwo Dobra Literatura, Słupsk 2013.
- Unia Europejska, *Kompetencje kluczowe w uczeniu się przez całe życie – europejskie ramy odniesienia*, Luksemburg 2007.

Paulina Malesa

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Krajowe Ramy Kwalifikacji i Europejska Rama Kwalifikacji, czyli system edukacji po europejsku

## Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone tematyce Europejskiej Ramy Kwalifikacji (ERK) ze zwróceniem szczególnej uwagi na znaczenie Krajowych Ram Kwalifikacji (KRK) dla rozwoju edukacji w poszczególnych krajach oraz przenoszenia kwalifikacji z ram krajowych na poziom europejski.

Ramy kwalifikacyjne charakteryzują się nie tylko oryginalnością, jeśli chodzi o samą ideę, lecz także o rozumienie kwalifikacji jako takich. W związku z tym już na tym etapie wydaje się słuszne przedstawienie kilku podstawowych pojęć, które będą wykorzystywane w dalszej części tego rozdziału.

Najważniejszym terminem wydaje się sama kwalifikacja, rozumiana jak „określony zestaw efektów uczenia się, zgodnie z ustalonymi standardami, których osiągnięcie zostało formalnie potwierdzone przez upoważnioną instytucję”<sup>1</sup>. Wszystkie kwalifikacje powinny być wpisane do krajowego rejestru kwalifikacji, który przyporządkowuje je do odpowiedniego poziomu ramy. Formalne potwierdzenie kompetencji związane jest natomiast z wydaniem przez uprawnioną jednostkę bądź instytucję dokumentu (certyfikatu, dyplomu, świadectwa itp.) po dokonaniu oceny efektów uczenia się i stwierdzeniu, że odpowiadają one wymaganom danej kwalifikacji<sup>2</sup>.

Inne ważne pojęcie to efekty uczenia się: „są tym, co osoba ucząca się wie, rozumie i potrafi wykonać w wyniku uczenia się, ujęte w kategoriach wiedzy, umiejętności

---

<sup>1</sup> *Od kompetencji do kwalifikacji – diagnoza rozwiązań i praktyk w zakresie walidowania efektów uczenia się*, red. E. Bacia, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>2</sup> *Słownik kluczowych pojęć związanych z krajowym systemem kwalifikacji*, red. S. Sławiński, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 40.

oraz kompetencji społecznych<sup>3</sup>. Wiedza rozumiana jest jako „zbiór opisów faktów, zasad, teorii i praktyk, przyswojonych w procesie uczenia się, odnoszących się do dziedziny uczenia się lub działalności zawodowej<sup>4</sup>. Przez umiejętności rozumie się „zdolność wykonywania zadań i rozwiązywania problemów właściwych dla dziedziny uczenia się lub działalności zawodowej<sup>5</sup>. Kompetencje społeczne można zdefiniować jako „zdolność kształtowania własnego rozwoju oraz autonomicznego i odpowiedzialnego uczestniczenia w życiu zawodowym i społecznym, z uwzględnieniem etycznego kontekstu własnego postępowania<sup>6</sup>.

## 1. Europejska Rama Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie

Europejska Rama Kwalifikacji (ERK) stanowi jednolity system odniesienia względem systemów kwalifikacji poszczególnych państw. Ramy są instrumentem przełożenia, a więc, mimo że systemy edukacji w poszczególnych państwach się różnią, to ERK umożliwia porównywanie kwalifikacji zdobytych w różnych systemach<sup>7</sup>. Dzięki ERK można skonfrontować kwalifikacje zdobyte np. w Polsce, z tymi, które zdobywa się w Irlandii. Jest to o tyle istotne, że ERK ma osiem poziomów, podobnie jak Polska Rama Kwalifikacji (PRK), a Irlandzka Rama Kwalifikacji (IRK) przewiduje system dziesięciostopniowy<sup>8</sup>. Głównym założeniem stworzenia ERK było uproszczenie przenoszenia kwalifikacji między różnymi systemami, a dzięki temu – promocja mobilności osób zarówno uczących się, jak i tych, które edukację już zakończyły, a więc pracowników. Ponadto ERK nie tylko promuje, lecz także ułatwia edukację przez całe życie, gdyż nauka podjęta w jednym systemie dzięki ramom może być kontynuowana na odpowiednim poziomie w innym. Jest to ważne głównie dlatego, że chcąc promować mobilność osób, trzeba stworzyć ku temu odpowiednie warunki. Dlatego też konieczne było przygotowanie systemu, który w przejrzysty sposób będzie w stanie zidentyfikować kwalifikacje osób przemieszczających się. Pomaga to i szkołom w procesie rekrutacji na wszystkich poziomach edukacji, i podmiotom

---

<sup>3</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>4</sup> Instytut Badań Edukacyjnych, *Słownik kluczowych pojęć związanych z krajowym systemem kwalifikacji*, <http://www.kwalifikacje.edu.pl/pl/sownik>, data dostępu 8.05.2014.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> *Od Europejskich do Krajowych Ram Kwalifikacji*, red. E. Chmielecka, Printmax, Warszawa 2009, s. 10.

<sup>8</sup> *Ramy w Europie – Historia ram w Europie*, <http://www.kwalifikacje.edu.pl/pl/ramy-w-europie/135-historia-ram-w-europie>, data dostępu 8.05.2014.

działającym na rynku pracy. Warto wspomnieć, że PRK obejmuje edukację ogólną, wyższą i zawodową, a dla porównania Francuska Rama Kwalifikacji (pięciostopniowa), stworzona jako jedna z pierwszych, dotyczy tylko kwalifikacji zawodowych, zarówno takich, które uzyskuje się w systemie szkolnictwa (na wszystkich jego poziomach), jak i pochodzących z rynku pracy<sup>9</sup>. Tak więc zarówno dyplom uczelni wyższej, jak i dyplom ukończenia szkolenia czy kursu będzie miał odpowiednią wartość i kwalifikację na konkretnym poziomie, która w dokładny sposób będzie określała efekty kształcenia, czyli zdobytą wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne.

## 2. Krajowe Ramy Kwalifikacji

Wiele krajów europejskich (26) przyjęło ośmiostopniowe ramy kwalifikacji; jest to zabieg zrozumiały, gdyż dzięki temu przełożenie Krajowej Ramy Kwalifikacji (KRK) na ERK jest zdecydowanie ułatwione. Niemniej jednak proces ten na szeroką skalę rozpoczął się w 2004 roku, a niektóre kraje miały już stworzony system kwalifikacji. Przykładem może być nie tylko wspomniana już Francja, Irlandia czy Szkocja, która ma dwanaście poziomów kwalifikacji. Inne rozwiązania zaproponowały także Islandia i Norwegia, przyjmując siedem poziomów, oraz Słowenia – dziesięć poziomów. Wybrane państwa, jak np. Holandia czy Wielka Brytania (Anglia, Irlandia Północna i Walia) wprowadziły dodatkowe elementy – poziom wejścia/dostępu, biorąc pod uwagę podstawowy poziom kształcenia, a więc niższy od poziomu pierwszego ramy. Poziom wejścia opisuje odbytą naukę, która nie daje wprawdzie pełnej kwalifikacji, ale umożliwia jej zdobycie w połączeniu z innym rodzajem kształcenia. Jest to rozwiązanie optymalne zwłaszcza dla osób z trudnościami w nauce lub takich, które z jakichś powodów ją przerwały, żeby móc w przyszłości ją zakończyć, a nie zaczynać od samego początku<sup>10</sup>.

Opracowanie deskryptorów<sup>11</sup> poziomu w oparciu o efekty uczenia się było wyzwaniem dla większości państw zaangażowanych w proces. Przykładem mogą być Niemcy lub wspomniana już Holandia, gdzie podstawowym problemem okazała

---

<sup>9</sup> Instytut Badań Edukacyjnych, *Francuski system kwalifikacji*, [http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=356](http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=356), data dostępu 8.05.2014.

<sup>10</sup> Europejskie Centrum Rozwoju Szkolnictwa Zawodowego, *Nota informacyjna – Ramy Kwalifikacji w Europie: modernizacja edukacji i szkoleń*, [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9064\\_pl.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9064_pl.pdf), data dostępu 8.05.2014.

<sup>11</sup> Deskryptory – ogólne stwierdzenia charakteryzujące efekty uczenia się odpowiadające danemu poziomowi kwalifikacji, zdefiniowane w kategoriach wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych. *Słownik kluczowych pojęć związanych z krajowym systemem kwalifikacji*, red. S. Sławiński, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 21.

się zależność pomiędzy wiedzą, a więc teorią, a umiejętnościami i kompetencjami społecznymi, czyli praktyką. Jest to związane bezpośrednio z tym, czy kształcenie ogólne i zawodowe na poziomie ponadgimnazjalnym powinno być umieszczone na jednakowym poziomie. Kraje europejskie włożyły wiele pracy i wysiłku by zaadaptować deskryptory ERK do sytuacji w każdym z państw. Co ciekawe, widoczna jest tendencja do poszerzania koncepcji ERK, głównie jeśli chodzi o kompetencje, żeby w większym stopniu były uwzględniane kompetencje komunikacyjne, społeczne i zawodowe. Niemcy, Holandia i Słowenia w swoich KRK właśnie na tych obszarach skupiły swoją uwagę, nie natomiast na konkretnych efektach uczenia się. Nie jest to decyzja przypadkowa, gdyż kluczowa wydaje się zdolność jednostki do korzystania w sposób przez nią kontrolowany z wiedzy, umiejętności, postaw i innego potencjału, zarówno na polu rozwoju osobistego, jak i zawodowego<sup>12</sup>.

Aby dobrze przedstawić ideę KRK, na rysunku 1 zaprezentowano schemat przedstawiający PRK. Pokazane zostały poziomy od pierwszego do ósmego z pominięciem poziomu piątego. W związku z tym, że system edukacji w Polsce do chwili obecnej ma siedem poziomów: 1) szkoła podstawowa – świadectwo ukończenia szkoły podstawowej, 2) gimnazjum – świadectwo ukończenia gimnazjum, 3) szkoła zawodowa – świadectwo ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej, 4) szkoła średnia (liceum/liceum profilowane/technikum/technikum uzupełniające/uzupełniające liceum ogólnokształcące) – świadectwo ukończenia szkoły średniej, 5) krótkie formy studiów (brak jasnych wytycznych), 6) studia I stopnia – dyplom licencjata/inżyniera, 7) studia II stopnia – dyplom magistra, 8) studia III stopnia – dyplom doktora<sup>13</sup>.

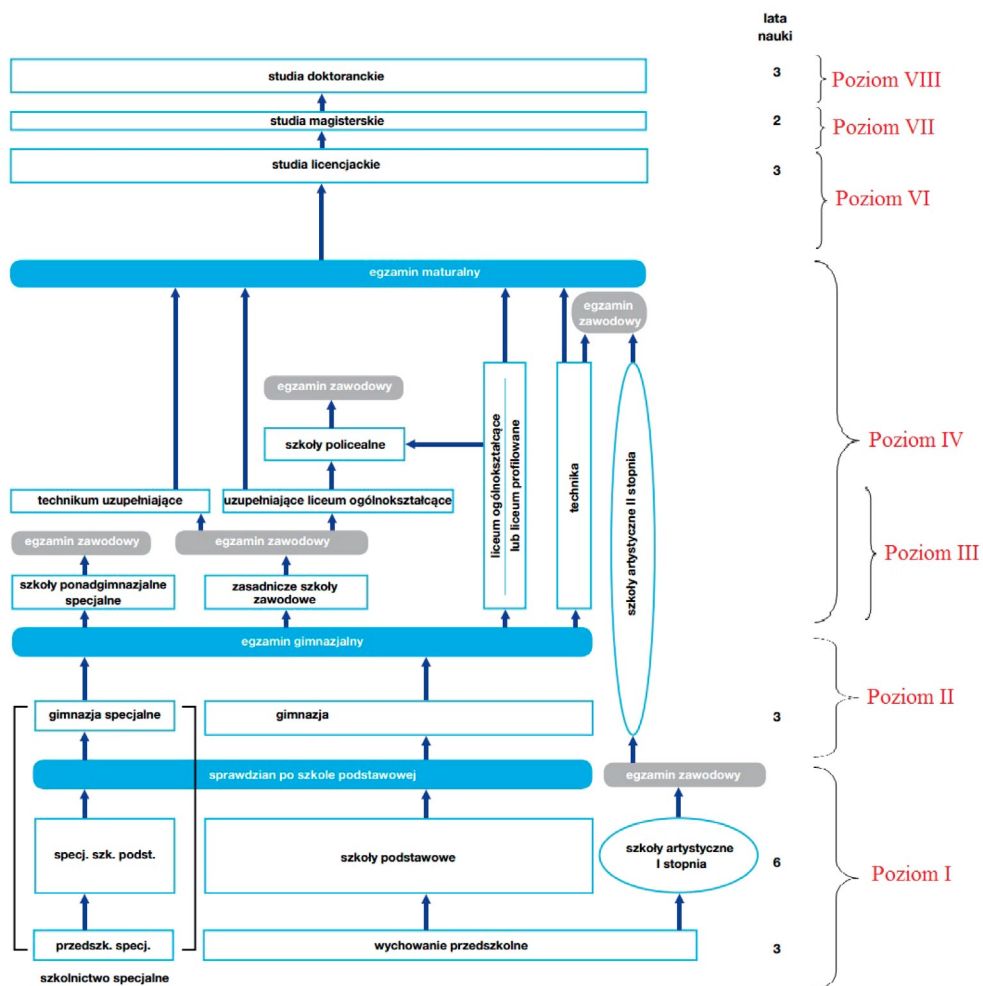
Mimo że polski system szkolnictwa posiada siedem poziomów, w Polsce zdecydowano się wprowadzić analogiczną do EKR ramę kwalifikacji. Z jednej strony jest to uproszczenie w przenoszeniu kwalifikacji względem ERK, jednakże stanowi także kolejne wyzwanie dla Polski, gdyż powstała luka obejmująca piąty poziom. Jest to ważne zwłaszcza z punktu widzenia szkolnictwa wyższego, ponieważ ten poziom to pierwszy z czterech poziomów w szkolnictwie wyższym. Takie rozwiązanie niesie za sobą szanse i zagrożenia, ponieważ musi on zostać zagospodarowany przez odpowiednie instytucje edukacyjne wydające dyplomy na poziomie edukacji wyższej. W związku z tym istnieje duże prawdopodobieństwo, iż w przyszłości pojawi się nowy typ szkoły gwarantującej wyższe wykształcenie, jednak na poziomie niższym niż gwarantowany kwalifikacją szóstą, a więc dyplomem ukończenia studiów licencjackich bądź inżynierskich. Prawdopodobne wydaje się więc powstanie nowego typu

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> M. Kubryń, *Krajowe Ramy Kwalifikacji. Krok po Kroku. Poradnik*, <http://biol-chem.uwb.edu.pl/new/pliki/pdf/krajowe%20ramy%20kwalifikacji%20krok%20po%20kroku%20nieoficjalne.pdf>, data dostępu 8.05.2014.

szkół – odpowiedników amerykańskich college'ów – dotychczas Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) nie podjęło jeszcze wiążących decyzji względem zagospodarowania piątego poziomu PRK.

Rysunek 1. System polskiej edukacji z uwzględnieniem egzaminów



Źródło: Słownik kluczowych pojęć związanych z krajowym systemem kwalifikacji, red. S. Sławiński, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 76.

### 3. Korzyści z wdrożenia Krajowych Ram Kwalifikacji

Postrzeganie istoty i roli kwalifikacji się zmienia. Innymi słowy rozumiano, że nie zawsze wyznacznikiem kompetencji jest dyplom wyższych studiów, wręcz w niektórych zawodach jest on niepotrzebny, a zdecydowanie ważniejsze są kwalifikacje *stricte* zawodowe. Trzeba pamiętać, że jest to kluczowe również z punktu widzenia gospodarki państwa, bo przechodzenie przez proces studiów wyższych na pierwszym i drugim poziomie trwa w większości krajów pięć lat, natomiast zdobycie podstawowych kwalifikacji zawodowych może trwać kilka miesięcy, zatem osoba, która zdecyduje się na konkretny zawód może znacznie wcześniej trafić na rynek pracy. Nie skutkuje to faktem braku możliwości dalszego rozwoju – wręcz przeciwnie, taki pracownik może nadal rozwijać się, w tym samym czasie pracując, a więc zdobywając doświadczenie, i w odpowiednim dla siebie momencie podjąć decyzję o dalszym rozwoju kariery zawodowej poprzez wybrane przez siebie formy kształcenia. Kwalifikacje zawodowe w większości nie są zdobywane na uczelniach, ale podczas różnego rodzaju szkoleń, kursów i praktyki. W związku z tym postanowiono zbudować system w taki sposób, że każde szkolenie, jak choćby uprawnienia spawacza czy operatora wózka widłowego, będzie miało swoje odniesienie do ramy, pozwalające określić, jaką dana osoba posiada wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne. Jest to bardzo dobry pomysł, choć w Polsce nie jest on jeszcze urzeczywistniony w związku z brakiem odniesienia kursów czy szkoleń do poziomów PRK. To jednak niebawem ulegnie zmianie, a pracownicy kończąc kurs, będą dokładnie wiedzieli, na jakim poziomie systemu są usytuowane ich kwalifikacje nieformalne. Jest to ważne nie tylko z perspektywy mobilności społecznej, a więc zmiany miejsca zamieszkania, lecz także z punktu widzenia samych pracodawców. Bo właśnie pracodawcy mogą wybierać poszukiwane przez siebie kompetencje i dobierać pracowników legitymujących się odpowiednim poziomem kwalifikacji. Wspomniane rozwiązanie jest zatem ułatwieniem w poszukiwaniu pracy i pracowników na dane stanowisko.

Kolejną zaletą systemu jest zwrócenie większej uwagi na to, jakie kwalifikacje posiadają pracownicy, a nie na to, w jaki sposób je zdobyli. Ważne jest, co człowiek wie i potrafi zrobić, a nie, gdzie zdobył tę wiedzę czy te umiejętności. System podkreśla także niedocenioną w wielu krajach edukację zawodową. Dobrym przykładem jest tutaj Polska, gdzie szkoły zawodowe bardzo często są traktowane jako miejsce negatywnej selekcji, gdzie trafiają uczniowie, którzy nie chcą iść na studia, a w związku z tym, że nie ukończyli jeszcze osiemnastego roku życia, są zobowiązani kształcić się

dalej. Polska Rama Kwalifikacji powinna wspomóc edukację zawodową, gdyż musi być jasno określone, która kwalifikacja odpowiada jakiemu poziomowi. Dowodem na to, jak ważne są kwalifikacje zawodowe, może być fakt, że o ile system edukacji ogólnej obejmuje poziomy od pierwszego do czwartego, a wyższej – od piątego do ósmego, to w przypadku kwalifikacji zawodowych są one rozmieszczone na wszystkich poziomach od pierwszego do ósmego.

System ram kwalifikacji ma także inne zalety, a mianowicie uwiarygodnienie kwalifikacji. Do tej pory kończąc kurs lub szkolenie, można było uzyskać dyplom lub zaświadczenie o jego ukończeniu. Teraz instytucje prowadzące szkolenie będą musiały precyzyjnie określić, czego dokładnie uczą swoich podopiecznych. Jest to krok ku temu, aby poprawić jakość usług edukacyjnych zwłaszcza z zakresu kwalifikacji zawodowych, gdyż muszą one być zgodne nie tylko z PRK, lecz także dać się przełożyć na ERK. W związku z tym wspomniane instytucje będą musiały swoim kursantom dostarczyć wiedzę i umiejętności na odpowiednio wysokim poziomie, bo jeśli pracownik trafi na rynek pracy z daną kwalifikacją, a jego umiejętności nie będą wskazywały, że ją posiada, to ani pracodawcy nie będą zatrudniać kandydatów z dyplomem danej jednostki, ani potencjalni kursanci nie będą chcieli w przyszłości współpracować z taką organizacją.

Niezmiernie ważne jest także zwrócenie uwagi na fakt, że wielu ludzi zaczyna swoją drogę zawodową od podjęcia pracy i przez wiele lat zbiera doświadczenie, wiedzę i umiejętności w dziedzinie, którą się zajmują. Osoby takie są niezwykle cenne na rynku pracy, gdyż mimo braku dyplomu szkoły wyższej posiadają kilku lub kilkunastoletnie doświadczenie i żaden absolwent z dyplomem szkoły wyższej ze względu na brak doświadczenia nie będzie w stanie ich zastąpić. Nie oznacza to również, że jeśli dana osoba jest doświadczona, to nie chce się już kształcić lub rozwijać w swojej dziedzinie, jeśli jest to np. konieczne do uzyskania awansu zawodowego. Dlatego też system ten podkreśla wagę edukacji przez całe życie. Jeśli taki pracownik zdecyduje się na podjęcie studiów, to zdobyte w pracy zawodowej kompetencje powinny być również brane pod uwagę w ocenie poziomu jego kwalifikacji. W Polsce omawiany system jest jeszcze w stanie załżkowym, a co za tym idzie wciąż się rozwija i ewoluje. Wciąż trwają prace nad tym, aby również kwalifikacje zdobyte w miejscu pracy dało się przełożyć na poziom zawodowy i aby takie osoby nie musiały zaczynać swojej edukacji na poziomie niższym, niż wskazują na to ich osiągnięcia na w pracy zawodowej. Istotne wydaje się podkreślanie, że nie tylko kształcenie formalne jest ważne i ma znaczenie, ponieważ wiele umiejętności, ale również wiedzę zdobywa się poprzez praktykę, której szkoły nie oferują (lub zakres proponowanej przez nie praktyki jest niewystarczający, żeby mówić o pełnej kwalifikacji).



## 4. Wady krajowych ram kwalifikacji na przykładzie Polskiej Ramy Kwalifikacji

Nie ma niestety bytu idealnego, dlatego też rozpatrując KRK, warto zwrócić uwagę na krytykę tego rozwiązania. Najłatwiejszym sposobem jest pokazanie złych stron KRK postrzeganych przez środowisko naukowe. Dlatego w tej części postanowiono przybliżyć główne zarzuty kierowane pod adresem KRK w odniesieniu do PRK.

Pierwszym mankamentem, który wielu naukowców przyjęło z rozżaleniem, było wprowadzenie KRK bez żadnych konsultacji społecznych lub przeprowadzenia badań, które mogłyby potwierdzić, że zamysł ten jest słuszny i warto go realizować. Nie wyjaśniono wysterczających przyczyn wprowadzenia systemu, a w opinii Ryszarda Tadeusiewicza i Antoniego Ligęzy (Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica w Krakowie) podjęto próbę rozwiązania źle zdefiniowanych problemów za pomocą nieadekwatnych i źle zdefiniowanych środków. Uczelnie wyższe postawiono przed faktem dokonanym, co przez społeczność akademicką zostało odebrane jako zamach na autonomię szkół wyższych. Zwrócono także uwagę na fakt, że KRK generalizuje wszystkie uczelnie, co jest wyjątkowo krzywdzące, zwłaszcza, że każda z nich jest inna, ma swoje cechy szczególne, ale także reprezentuje inną jakość. Nie jest tajemnicą, że w Polsce wiele uczelni ma wieloletnie, a nawet wielowiekowe tradycje i skupia się przede wszystkim na jakości kształcenia, a nie na jego masowości. Tradycję tę potwierdzają rok po roku sukcesami osiąganymi przez ich absolwentów na rynku pracy. Wprowadzając KRK, nie wzięto pod uwagę czynnika różnorodności. Na całym świecie zrozumiałe jest, że kształcenie zwłaszcza na poziomie wyższym nie może być realizowane metodami unifikacji odpowiednimi dla procesów produkcyjnych lub hodowli zwierząt, ale zupełnie niesprawdzającymi się w procesie kształcenia. Prowadzi to do wniosku, że twórcy KRK nie rozumieją idei kształcenia na poziomie uniwersyteckim<sup>14</sup>.

Jadwiga Staniszkis, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, zwróciła uwagę na kolejny problem, jaki wyłania się z KRK. Wprowadza ona sztuczny podział nauki, „porażające jest już to, że oddziela się nauki humanistyczne (m.in. filozofia i jej historia, etyka, antropologia, nauka o kulturze) od nauk społecznych (politologia, prawo, ekonomia, socjologia). I oczywiście od matematyki i fizyki. Mimo iż większość odkryć w tych dziedzinach miało źródło w ontologicznych problemach stawianych

---

<sup>14</sup> R. Tadeusiewicz, A. Ligęza, *Wady i zalety wprowadzenia Krajowych Ram Kwalifikacji*, „Nauka” 2014, nr 1, s. 52–53.

przez filozofów<sup>15</sup>. Należałoby w tym miejscu zadać pytanie, jaki jest cel wprowadzania tego rodzaju zmian oraz czy nie wpłyną one negatywnie na proces kształcenia. Niezwykle trudno jest rozdzielić obszary wiedzy tak ściśle ze sobą związane jak etyka i filozofia w odniesieniu do politologii i socjologii, które nieustannie przenikają się, przekraczając granice dyscyplinarne.

Kolejną poruszoną kwestią tym razem przez doktora Pawła Żukowicza (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu) było przejście od treści do efektów kształcenia. „Generalnie sama idea nie budzi sprzeciwu. Tkwiące u podstaw projektu założenie konieczności położenia nacisku na efekty kształcenia oraz przeniesienie akcentu z nauczania (studenta przez nauczyciela) na uczenie się (studenta przy pomocy nauczyciela) jest wymogiem nie tylko rynku pracy, ale i dostosowaniem uczelni do procesów społecznych, które się wokół dzieją (powszechny dostęp do wiedzy, rozmywanie się praw autorskich, Internet, globalizacja etc.)<sup>16</sup>. Niemniej jednak niepokój budzi konstrukcja efektów kształcenia. „Wyznaczony na poziomie I efekt kształcenia – student potrafi X; na poziomie II przybiera formę – student potrafi X w sposób pogłębiony; a na poziomie III postać – student potrafi X w sposób pogłębiony i z wykorzystaniem najnowszych podejść badawczych. Można odnieść wrażenie, że w zespołach opracowujących koncepcję zabrakło kreatywności dla określenia efektów kształcenia na poziomach II i III w sposób odmienny niż miało to miejsce w przypadku studiów I stopnia<sup>17</sup>. Prowadzi to do kolejnego problemu, a mianowicie migracji studentów między kierunkami, a nawet dyscyplinami naukowymi, która została umożliwiona dzięki systemowi bolońskiemu. Pytanie, które powinno się postawić, to czy w takim razie, jeśli student nie potrafi X, to czy może zostać przyjęty na studia II stopnia, na których owe X powinien rozszerzać.

Skoro mowa o efektach kształcenia, to jest zgodność wszystkich ośrodków naukowych co do faktu, że tworzenie obszernych sylabusów, a więc opis efektów kształcenia (zdobytej wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych) z każdego przedmiotu jest stratą czasu, który mógłby być wykorzystany znacznie lepiej – na działalność naukową. Sylabus jest przez akademików niezrozumiały i postrzegany jako sposób biurokratyzacji nauki. O ile wymagania dotyczące efektów kształcenia w zakresie wiedzy i umiejętności zostały przyjęte chłodno, to wymagania dotyczące kompetencji społecznych zbulwersowały wielu naukowców. Nie wszyscy pozostawili tą

---

<sup>15</sup> J. Staniszkis, *Kolejny cios dla Polski. To porażające*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,88034,opage,8,title,Kolejny-cios-dla-Polski-To-porazajace,wid,14158813,wiadomosc.html?ticaid=112b4c>, data dostępu 10.05.2014.

<sup>16</sup> P. Żukiewicz, *Krajowe ramy kwalifikacji – moje obiekcje*, <http://zukiewicz.blogspot.com/2011/06/25-krajowe-ramy-kwalifikacji-moje.html>, data dostępu 10.05.2014.

<sup>17</sup> Ibidem.

sprawę bez odpowiedzi, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Jacek Bartyzel wzywał wręcz do bojkotu. „Oświadczam również, że nie nauczam żadnych kompetencji społecznych, bo twierdząc tak, byłbym pospolitym oszustem – sofistą, a jedynie wiedzy teoretycznej i historycznej, na jaką mnie stać. Żadnych kompetencji społecznych nie można nabyć w sali wykładowej czy w laboratorium; nabywa się je wyłącznie w praktycznym życiu wspólnotowym, pośród obywateli polis. Kieruję tę odpowiedź do wszystkich Państwa, bo uważam, że czas zbuntować się przeciwko tyranii anonimowego Lewiatana. Stoimy bowiem przed wyborem: czy zajmować się tym, co do nas należy, czyli faktycznym nauczaniem, badaniami i pisanem książek, czy wypełnianiem tasiemcowych kwestionariuszy wrzucanych do paszczy nigdy nienasyconego Molocha biurokracji panującego nad nauką? Czy godzić się na rolę pacynki pociąganej za sznurki i pokornie wymyślającej jakieś bzdury, żeby wypełnić rubryki, czy odmówić udziału w tym upokarzającym i zbędnym procederze?”<sup>18</sup>. Profesor Bartyzel nie był jedyną osobą, która zwróciła na to uwagę, wszyscy cytowani wcześniej autorzy, a więc R. Tadeusiewicz, A. Ligęza, J. Staniszkis oraz P. Żukiewicz dostrzegli absurdalność umieszczania kompetencji społecznych w opisie przedmiotów. Zadawano pytania, które pozostają bez odpowiedzi, a mianowicie jak sprawdzić, czy uczeń/student jest przedsiębiorczy, kto zdecyduje i w drodze jakiej weryfikacji o cechach przywódczych. Sformułowania, takie jak: potrafi odpowiednio wyznaczać priorytety podczas wykonywania zadań, wydają się być irracjonalne, bo niby kto będzie decydował, co jest odpowiednie, a co nie? Czy jest jeden sposób rozwiązania każdego problemu, czy też dostrzeganie mnogości tych rozwiązań jest ważne i świadczy o wybitnych uzdolnieniach?

Trzeba też podkreślić, że samym twórcom koncepcji nie udało się odpowiedzieć na to pytanie. Poszukując wyjaśnienia w dokumentach MNiSW można znaleźć następujące sformułowanie: „Oczywiście, bezpośrednie sprawdzenie, czy nasi absolwenci są zmotywowani dla działań poświadczających ich postawy, nie jest możliwe. Możliwe są natomiast drogi pośrednie, poświadczające wysiłki uczelni na rzecz postaw, np. przekaz stosownej wiedzy. Dlaczego w opisach wymagań z rozdz. 1.3. pisze się często, że absolwent ma świadomość, albo wie i rozumie niektóre zasady związane z pełnieniem przez niego funkcji zawodowych i społecznych. Takie efekty kształcenia można bowiem skontrolować i potwierdzić ich uzyskanie – choćby egzaminując w zakresie przekazanej wiedzy o etycznych i społecznych skutkach działalności każdego człowieka oraz odpowiedzialności za nie”<sup>19</sup>. Pokazuje to jak bardzo skomplikowany

<sup>18</sup> J. Bartyzel, *W oczekiwaniu na bunt akademików*, <http://wpolityce.pl/polityka/171509-w-oczekiwaniu-na-bunt-akademikow>, data dostępu 10.05.2014.

<sup>19</sup> E. Chmielecka, *Kompetencje personalne i społeczne*, w: *Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, red. E. Chmielecka, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwo Wyższego, Warszawa 2010, s. 144.

jest ten system i jak trudno go zrozumieć. Można rzec, że sami twórcy zupełnie zapętlili się w wyjaśnianiu tego, jak sprawdzać kompetencje społeczne, bo to, czy ktoś coś wie, rozumie lub ma świadomość, odnosi się do wiedzy i umiejętności, których sprawdzenie jest wykonalne i nikt nie stara się podważyć sensowności takiego postępowania<sup>20</sup>. Jednakże wspomniane sformułowanie nie wskazuje, jak sprawdzać kompetencje społeczne, a należy podkreślić, że całe KRK oparte jest na ewaluacji. Jeśli jednak nie da się jej dokonać, bo nie ma ku temu odpowiednich wytycznych, to KRK zaczyna tracić nie tylko na znaczeniu, lecz także na wiarygodności.

Ostatnią kwestią, którą warto poruszyć, jest doprowadzenie do obniżenia się jakości kształcenia. Warto dlatego, że w zaletach systemu wymieniona została cecha antagonistyczna, wręcz zapewniano, że KRK może tylko poprawiać jakość kształcenia. P. Żukiewicz zwraca uwagę na to, że „każdy efekt uczenia się ma być tak zdefiniowany, aby był osiągalnym dla najmniej zdolnego studenta, a nie na najwyższym możliwym poziomie. Czyżbyśmy zatem mieli równać do najsłabszych? Rozpiętość w wiedzy i umiejętnościach poszczególnych studentów jest tak ogromna, że zdefiniowanie efektów kształcenia na poziomie najniższym z możliwych automatycznie zrazi do przedmiotu/kierunku tych bardziej zdolnych”<sup>21</sup>. Jest to kolejny argument przemawiający za tym, że system ten jest ułomny i ma wiele wad. Prawdą jest, że próba zrównania do najsłabszych uczniów/studentów może przynieść katastrofalne skutki. Jednostki wybitne będą szukać innego miejsca nauki, prawdopodobnie za granicą. Problem ten jest o tyle istotny w chwili obecnej, że uczelnie zaczynają mieć problemy z rekrutacją kandydatów. Pogłębiający się niż demograficzny spowodował, że uczelnie publiczne są teraz bardziej niż kiedykolwiek otwarte nie tylko na studentów wybitnych, lecz także na średnich i przeciętnych.

## Podsumowanie

Idea towarzysząca powstawaniu ERK i KRK była dobra i niosła nową jakość. Z drugiej strony należy odnotować opinię przedstawicieli środowiska akademickiego, że na idei się skończyło. Ramy kwalifikacji, zwłaszcza polskie, mają tak samo wiele wad, jak i zalet. Na chwilę obecną nie da się jednoznacznie ocenić, czy są one przydatne czy też nie, a przede wszystkim, czy są w ogóle potrzebne. Niestety z dobrej idei wyrosła forma wielce zbiurokratyzowana, a więc zupełnie nie taka, jak przewidywano. Niektóre zapisy wzbudzają kontrowersje, inne są po prostu ignorowane,

---

<sup>20</sup> P. Żukiewicz, *Krajowe ramy...*, op.cit.

<sup>21</sup> Ibidem.

gdyż samo MNiSW nie wie jeszcze jak rozwiązać część pojawiających się problemów. Prawdopodobnie pełna ocena PRK będzie możliwa wtedy, gdy prace nad nią definitywnie się zakończą, ponieważ w chwili obecnej kluczowe jej elementy, takie jak przyporządkowanie do kwalifikacji zawodowych poziomów PRK, zwłaszcza tych z praktyki zawodowej, kursów i szkoleń, nie są jeszcze wprowadzone. Co za tym idzie, najważniejsza i najmocniejsza zaleta PRK, a więc umożliwienie odniesienia kwalifikacji do ERK, a dzięki temu do innych ram, po prostu nie funkcjonuje. Reasumując: projektodawcom systemu nie udało się osiągnąć założonego celu. Jednakże prace nad nim wciąż trwają, a więc istnieje prawdopodobieństwo, że dobra idea, z której powstały zarówno ERK, jak i PRK w przyszłości osiągnie założony poziom i przyniesie zakładane rezultaty.

---

## **Krajowe Ramy Kwalifikacji i Europejska Rama Kwalifikacji, czyli system edukacji po europejsku**

---

### **Streszczenie**

Opracowanie zostało poświęcone tematyce ram kwalifikacji. Wyjaśnia ideę przyświecającą Europejskiej Ramie Kwalifikacji oraz Krajowej Ramie Kwalifikacji. Przedstawione w nim zostały założenia, które towarzyszyły twórcom tego systemu, jak również zalety i wady, które niosą za sobą krajowe ramy kwalifikacji ze szczególnym uwzględnieniem Polskiej Ramy Kwalifikacji, która spotkała się ze znaczną krytyką środowiska naukowego. Szczególną uwagę poświęcono wadom systemu, zaprezentowano je na konkretnych opiniach polskich naukowców.

**Słowa kluczowe:** Krajowe Ramy Kwalifikacji, Europejskie Ramy Kwalifikacji, Polska Rama Kwalifikacji, system edukacji

---

## The National and The European Qualifications Framework – the education system according to Europe

---

### Abstract

The article is about idea of qualifications framework. It explains the idea of The European Qualifications Framework and The National Qualifications Framework. The article presents assumptions, that accompanied creators of this system, as well as advantages and disadvantages, which are connected with The National Qualifications Framework with particular emphasis on The Polish Qualifications Framework, which is criticized on many different fields by scientific. Particular attention was paid to the disadvantage of the system, presented them to the specific opinions of Polish scientists.

**Keywords:** The National Qualifications Framework, The European Qualifications Framework, The Polish Qualifications Framework, education system

---

### Bibliografia

- Bartyzel J., *W oczekiwaniu na bunt akademików*, <http://wpolityce.pl/polityka/171509-w-oczekiwaniu-na-bunt-akademikow>, data dostępu 10.05.2014.
- Chmielecka E., *Kompetencje personalne i społeczne*, w: *Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, red. E. Chmielecka, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwo Wyższego, Warszawa 2010.
- Europejskie Centrum Rozwoju Szkolnictwa Zawodowego, *Nota informacyjna – Ramy Kwalifikacji w Europie: modernizacja edukacji i szkoleń*, [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9064\\_pl.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9064_pl.pdf), data dostępu 8.05.2014.
- Instytut Badań Edukacyjnych, *Francuski system kwalifikacji*, [http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=356](http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=356), data dostępu 8.05.2014.
- Instytut Badań Edukacyjnych, *Słownik kluczowych pojęć związanych z krajowym systemem kwalifikacji*, <http://www.kwalifikacje.edu.pl/pl/slownik>, data dostępu 8.05.2014.
- Kubryń M., *Krajowe Ramy Kwalifikacji. Krok po Kroku. Poradnik*, <http://biol-chem.uwb.edu.pl/new/pliki/pdf/krajowe%20ramy%20kwalifikacji%20krok%20po%20kroku%20nieoficjalne.pdf>, data dostępu 8.05.2014.
- Od Europejskich do Krajowych Ram Kwalifikacji*, red. E. Chmielecka, Printmax, Warszawa 2009.
- Od kompetencji do kwalifikacji – diagnoza rozwiązań i praktyk w zakresie walidowania efektów uczenia się*, red. E. Bacía, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.

*Ramy w Europie – Historia ram w Europie*, <http://www.kwalifikacje.edu.pl/pl/ramy-w-europie/135-historia-ram-w-europie>, data dostępu 8.05.2014.

*Słownik kluczowych pojęć związanych z krajowym systemem kwalifikacji*, red. S. Sławiński, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011.

Staniszki J., *Kolejny cios dla Polski. To porażające*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,88034,opage,8,title,Kolejny-cios-dla-Polski-To-porazajace,wid,14158813,wiadomosc.html?ticaid=112b4c>, data dostępu 10.05.2014.

Tadeusiewicz R., Ligęza A., *Wady i zalety wprowadzenia Krajowych Ram Kwalifikacji*, „Nauka” 2014, nr 1.

Żukiewicz P., *Krajowe ramy kwalifikacji – moje obiekcje*, <http://zukiewicz.blogspot.com/2011/06/25-krajowe-ramy-kwalifikacji-moje.html>, data dostępu 10.05.2014.

Monika Turek

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Rola polityki edukacyjnej w procesie przygotowania zawodowego absolwentów szkół wyższych w Polsce

## Wprowadzenie

Utrzymujące się na wysokim poziomie bezrobocie absolwentów szkół wyższych w Polsce powoduje, że stawiane są pytania o powody tej sytuacji. Naukowcy i znawcy tematu dyskutują nad problemem, czy polski system szkolnictwa wyższego przygotowuje absolwentów do wejścia na rynek pracy oraz w jaki sposób polski system szkolnictwa wyższego dopasowuje się do potrzeb rynku pracy. Szkolnictwo wyższe w Polsce, podobnie jak polska gospodarka i polskie społeczeństwo, w ostatnim dwudziestopięcioletniu przeszło istotne zmiany. W opracowaniu autorka analizuje politykę szkolnictwa wyższego z perspektywy jej skorelowania z potrzebami rynku pracy w Polsce.

## 1. Sytuacja absolwentów polskich szkół wyższych na rynku pracy w Polsce

Dostępne dane na temat bezrobocia w Polsce wskazują na to, że w ostatnich latach najszybciej wśród bezrobotnych rosła grupa osób z wykształceniem wyższym: ze 144 tys. w 2008 roku do 250 tys. w 2011 roku (czyli o 70%)<sup>1</sup>. Tymczasem według prognoz do 2015 roku przybędzie w Polsce około 2,2 mln osób z wyższym wykształceniem i tylko około 1,15 mln osób z wykształceniem zawodowym. Bezrobocie szczególnie mocno dotyka osoby młode. Sytuacja ta ma miejsce nie tylko w Polsce, lecz także w całej Unii Europejskiej z różnym natężeniem i dotyczy młodych ludzi na wszystkich poziomach wykształcenia. Wskaźniki zatrudnienia dla osób

---

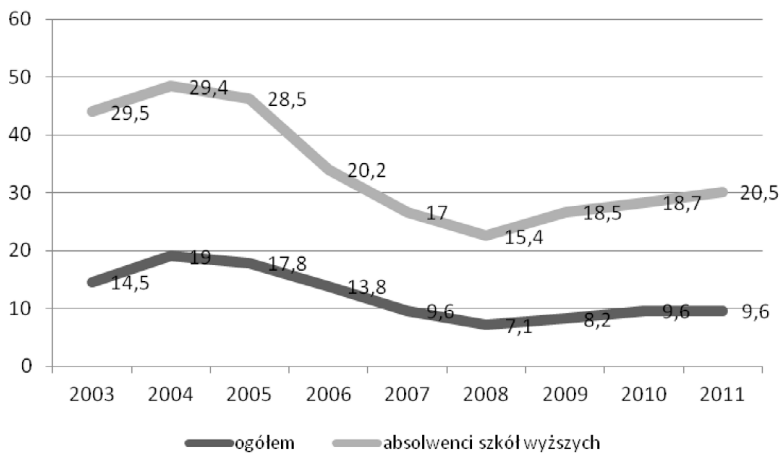
<sup>1</sup> M. Piątkowska, *Ucz się do pracy*, „Gazeta Wyborcza”, 25.04.2013.



w wieku 25–29 z wykształceniem wyższym i średnim w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2012 roku prezentowały się następująco: Niemcy 87,7, Francja 83,8, Polska 80,1, Hiszpania 67,3, Włochy 54,7<sup>2</sup>. Średni wskaźnik zatrudnienia w 2012 roku dla całej Unii Europejskiej wyniósł 79,1<sup>3</sup>. Sytuacja na rynku pracy młodych osób z wykształceniem wyższym i średnim w Polsce jest zatem zbliżona do średniego poziomu dla Unii Europejskiej.

Szczególną pozycję w grupie bezrobotnych młodych osób zajmują absolwenci szkół wyższych. Według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) absolwent szkoły wyższej jest to osoba, która uzyskała dyplom stwierdzający ukończenie studiów wyższych i po obronie pracy zdobyła tytuł zawodowy magistra (po studiach magisterskich jednolitych lub drugiego stopnia/uzupełniających), inżyniera lub licencjata (po studiach pierwszego stopnia/zawodowych)<sup>4</sup>. W Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności za absolwentów uznaje się osoby w wieku 15–30 lat, które ukończyły szkołę w okresie ostatnich 12 miesięcy przed tygodniem badania i nie kontynuują nauki. Sytuację na rynku pracy absolwentów szkół wyższych w Polsce w latach 2003–2011 szczegółowo prezentuje wykres 1 – za absolwenta uznano tu osobę w wieku do 30 lat, która ukończyła studia w okresie ostatnich 12 miesięcy i nie kontynuuje nauki<sup>5</sup>.

**Wykres 1. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2003–2011 (%)**



Źródło: [http://www.rynekpracy.pl/monitor\\_ryнку\\_pracy\\_1.php/wpis.173](http://www.rynekpracy.pl/monitor_ryнку_pracy_1.php/wpis.173).

<sup>2</sup> *Szkolnictwo wyższe w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2013, s. 57.

<sup>3</sup> *Szkolnictwo...*, op.cit., s. 56.

<sup>4</sup> [http://old.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-1.htm](http://old.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1.htm).

<sup>5</sup> [http://www.rynekpracy.pl/monitor\\_ryнку\\_pracy\\_1.php/wpis.173](http://www.rynekpracy.pl/monitor_ryнку_pracy_1.php/wpis.173).

Na podstawie wykresu 1 można zaobserwować, iż w Polsce stopa bezrobocia absolwentów szkół wyższych kształtuje się na bardzo wysokim poziomie (w latach 2003–2011 osiągała ona poziom od 15,5% do 29,50%) i jest ponad dwukrotnie wyższa od ogólnej stopy bezrobocia w naszym kraju. Z kolei trend, jaki charakteryzuje stopę bezrobocia absolwentów szkół wyższych w Polsce jest podobny do trendu dla ogólnego poziomu bezrobocia w kraju. Najgorsza sytuacja na rynku pracy absolwentów szkół wyższych w Polsce w latach 2003–2011 miała miejsce w „2003 i 2004 roku, kiedy to bezrobocie wśród absolwentów przekroczyło 29%. Najlepsza sytuacja z kolei miała miejsce w 2008 roku. Wtedy wskaźnik bezrobocia absolwentów spadł do 15,4%”<sup>6</sup>. Należy pamiętać, że prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez absolwenta jest jednym z mierników skuteczności kształcenia wyższego<sup>7</sup>.

## 2. Polityka edukacyjna w zakresie szkolnictwa wyższego w Polsce

Podstawy prawne do funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego w warunkach wolnorynkowych w Polsce stworzyła Ustawa z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27.07.2005 roku była z kolei odpowiedzią na potrzebę uporządkowania polskiego systemu edukacji na poziomie wyższym. Umożliwiła ona podjęcie działań zmierzających do dostosowania polskiego systemu edukacji na poziomie wyższym do standardów międzynarodowych i rosnącej konkurencji na rynku edukacyjnym, w tym do poprawy jakości kształcenia.

Realizacja Procesu Bolońskiego, a w tym jego priorytetu, czyli utworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EOSW) postawiła przed polskim szkolnictwem wyższym wiele zadań, „wśród których wymienić należy przygotowanie do pracy zawodowej, przygotowanie do aktywnego życia obywatelskiego w demokratycznym społeczeństwie, rozwój indywidualny oraz tworzenie i aktualizowanie szerokich podstaw wiedzy na zaawansowanym poziomie. Najważniejsze reformy bolońskie dotyczą „trójstopniowej struktury uzyskiwania dyplomów, zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na poziomie wyższym oraz uznawania kwalifikacji i okresów studiów”<sup>8</sup>. W 2002 roku, w efekcie wdrażania zaleceń wynikających z Procesu Bolońskiego w Polsce została utworzona Państwowa Komisja Akredytacyjna. Komisja ta ocenia

<sup>6</sup> [http://www.rynekpracy.pl/monitor\\_ryнку\\_pracy\\_1.php/wpis.173](http://www.rynekpracy.pl/monitor_ryнку_pracy_1.php/wpis.173), data dostępu 9.05.2014.

<sup>7</sup> M. Biernacki, *Problemy pomiaru jakości kształcenia w szkołach wyższych*, „Mathematical Economics”, No. 4(11), Wrocław 2007, s. 92.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 67.

jakość kształcenia na poziomie wyższym w Polsce w systemie szkół państwowych, niepaństwowych i zawodowych. Efektem Procesu Bolońskiego w naszym kraju jest również wprowadzenie dwustopniowego systemu studiów magisterskich. Obecnie na 94% kierunków studiów wyższych w Polsce nauka może być prowadzona w tym systemie<sup>9</sup>. Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w Polsce funkcjonują następujące poziomy studiów<sup>10</sup>:

- studia I stopnia,
- studia II stopnia,
- jednolite studia magisterskie,
- studia III stopnia,
- studia podyplomowe.

Od 1.10.2011 roku obowiązuje w Polsce znowelizowana ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>11</sup>. W myśl jej postanowień wprowadzono zmiany modelu finansowania uczelni, uzależniając finansowanie w większym stopniu od jakości kształcenia, uproszczono ścieżkę kariery naukowej i podjęto działania w celu zintegrowania świata akademickiego z rynkiem pracy.

### 3. Uczelnie wyższe i studenci w Polsce

Polska zajmuje, po Słowenii i Finlandii, trzecie miejsce w UE pod względem liczby studentów na 10 tys. mieszkańców, podczas gdy takie kraje jak Austria, Belgia i Niemcy mają te wskaźniki niższe. Głównym problemem edukacji, zarówno w Polsce, jak i na świecie, jest nierówny dostęp do niej przez całe życie. Efektem nierównego dostępu do edukacji są zróżnicowane szanse życiowe różnych grup ludności. Jako źródło niedopasowania podaży do popytu na rynku pracy można uznać niedopasowanie „systemu edukacji do warunków gospodarki opartej na wiedzy”<sup>12</sup>.

Według danych na kwiecień 2013 roku w Polsce funkcjonowało 470 uczelni, w tym 137 uczelni publicznych i 307 uczelni niepublicznych. Stan ten przedstawia tabela 1.

---

<sup>9</sup> A. Barwińska-Małałowicz, *Start zawodowy absolwentów szkół wyższych w Polsce i Niemczech, Analiza porównawcza w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 67.

<sup>10</sup> Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 roku, Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>12</sup> A. Barwińska-Małałowicz, *Start zawodowy...*, op.cit., s. 65.

**Tabela 1. Liczba szkół wyższych w Polsce w 2013 roku**

Typ uczelni	Liczba uczelni	w tym niepubliczne finansowane na zasadach publicznych
Uniwersytety	19	1
Techniczne	18	
Przyrodnicze	6	
Ekonomiczne	5	
Pedagogiczne	6	1
Medyczne	9	
Morskie	2	
AWF	6	
Artystyczne	19	
Teologiczne	4	3
PWSZ	36	
MON	5	
MSW	2	
Niepubliczne	307	

Źródło: *Szkolnictwo Wyższe w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2013, s. 10.

Gospodarka rynkowa zasadniczo zmieniła podejście do edukacji na poziomie wyższym w Polsce. Poziom wykształcenia ma istotny wpływ na atrakcyjność na rynku pracy. „W 2011 roku w krajach OECD bez pracy było średnio 4,8% osób z wykształceniem wyższym, a wśród osób, które nie ukończyły szkoły średniej, wskaźnik bezrobocia wynosił 12,6%”<sup>13</sup>. W Polsce można zaobserwować dążenie do zdobycia wyższego wykształcenia, co przejawia się m.in. w utrzymującej się wysokiej liczbie osób studiujących, co prezentuje tabela 2. Posiadanie wykształcenia wyższego stało się przejawem konkurencyjności na rynku pracy.

W Polsce po 1990 roku gwałtowny wzrost aspiracji edukacyjnych przełożył się na rozrost szkolnictwa wyższego. „Popyt na wyższe wykształcenie wchłonęły płatne studia realizowane na uczelniach państwowych oraz nowozakładane uczelnie niepubliczne. Pierwsze prywatne szkoły wyższe utworzono w 1991 roku, a do roku 1996 ich liczba przewyższyła liczbę uczelni publicznych. W 2008 roku naukę w niezależnej od państwa instytucji prywatnej pobierał co trzeci student (34%). Udział sektora niepublicznego w tej dziedzinie był wówczas największy w całej OECD”<sup>14</sup>. Jednak obecnie zauważa się, iż w ofercie nowych uczelni znalazły się

<sup>13</sup> OECD, <http://www.oecd.org/edu/eag-2013-sum-pl.pdf>, 1.07.2014 r.

<sup>14</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, *Studia wyższe – dla kogo, po co i z jakim skutkiem*, Warszawa, lipiec 2013, s. 1.

kierunki niskonakładowe, co doprowadziło do koncentracji studentów w wąskiej grupie specjalizacji – „na najbardziej popularnych studiach z grupy ‘nauk społecznych, handlu i prawa’ oraz ‘kształcenia’ na jednego samodzielnego pracownika nauki przypada nawet kilkuset studentów”<sup>15</sup>. Jest to podstawą pytania o jakość kształcenia w tych szkołach, bowiem średnio „zgodnie z danymi OECD w Polsce w 2011 roku na jednego nauczyciela akademickiego przypadało 15,6 studenta, co odpowiadało średniej dla krajów OECD wynoszącej właśnie 15,6”<sup>16</sup>.

**Tabela 2. Liczba studentów w Polsce w latach 1990–2011**

Rok akademicki	Studenci ogółem	Wskaźnik liczby studentów (1990/1991=100)
1990/1991	390 409	100
1991/1992	414 609	106
1992/1993	481 273	123
1993/1994	568 702	146
1994/1995	666 712	171
1995/1996	779 907	200
1996/1997	917 939	235
1997/1998	1 082 657	277
1998/1999	1 265 347	324
1999/2000	1 421 277	364
2000/2001	1 584 804	406
2001/2002	1 718 747	440
2002/2003	1 800 548	461
2003/2004	1 858 680	476
2004/2005	1 930 917	495
2005/2006	1 953 832	500
2006/2007	1 941 445	497
2007/2008	1 937 404	496
2008/2009	1 927 762	494
2009/2010	1 900 014	487
2010/2011	1 841 251	472
2011/2012	1 764 060	452

Źródło: *Szkolnictwo Wyższe w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2013, s. 5.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>16</sup> *Szkolnictwo...*, op.cit., s. 43.

## 4. Absolwenci zagrożeni bezrobociem

Posiadane wykształcenia wyższego wpływa pozytywnie na poziom kapitału ludzkiego. „Inwestycja w wykształcenie przynosi stosunkowo wysokie stopy zwrotu, przekraczające poziom tzw. stopy wolnej od ryzyka”<sup>17</sup>. Jak piszą W. Jarecki i A. Adamczyk, „stosunkowo wysoka stopa zwrotu może pozytywnie wpływać na decyzje o podejmowaniu studiów wyższych, ale należy mieć świadomość, że wzrost liczby osób z wykształceniem wyższym może spowodować spadek rentowności inwestycji w studia wyższe”<sup>18</sup> (tzw. efekt pajęczyny – *cobweb effect*). W dyskursie publicznym w Polsce odnotowuje się współcześnie, że „liczba szkół wyższych znacznie przekroczyła potrzeby polskiej gospodarki, powodując nowe bezrobocie, a pojawił się niedobór specjalistów na poziomie średnim: techników, rzemieślników, robotników wykwalifikowanych [...] Polska gospodarka nie jest w stanie wchłonąć zastępów absolwentów, które opuszczają uczelnie wyższe. [...] System kształcenia w Polsce jest niedostatecznie skoordynowany z potrzebami pracodawców”<sup>19</sup>. Część z jeszcze studiujących młodych ludzi wydaje się niejako „skazana” na bezrobocie. Obecnie można jednak zaobserwować pozytywne tendencje zmierzające w kierunku dostosowania szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy. Tabela 3 przedstawia dane, które prezentują wzrost odsetka studentów na kierunkach ścisłych, technicznych i medycznych z jednoczesnym spadkiem odsetka studentów z podgrup pedagogicznej, społecznej i ekonomicznej oraz administracyjnej.

Konieczne jest, aby system szkolnictwa wyższego oraz uczelnie wyższe spojrzały perspektywicznie na sytuację na rynku pracy absolwentów i elastyczne podeszły do oferty dydaktycznej i jakości kształcenia odpowiadającej potrzebom rynku pracy. Niezbędne jest stworzenie systemu monitorowania i informowania absolwentów o bieżącej sytuacji na rynku pracy i perspektywach zatrudnienia. W celu właściwego przygotowania do wejścia na rynek pracy, oprócz wiedzy teoretycznej, absolwent musi być przedsiębiorczy, musi chcieć i umieć kształcić się przez całe życie, musi być odpowiedzialny i mobilny. Wsparcie w aktywnym poszukiwaniu pracy powinno rozpocząć się już w okresie studiów. W przypadku niepowodzenia w samodzielnym poszukiwaniu pracy absolwent powinien otrzymać trafne wsparcie instytucjonalne. W tym miejscu istotna jest rola nie tylko urzędów pracy, lecz także uczelnianych biur planowania kariery zawodowej.

<sup>17</sup> A. Adamczyk, W. Jarecki, *Szacowanie wewnętrznej stopy zwrotu inwestycji w wyższe wykształcenie*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 11–12, s. 88.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>19</sup> K. Świątek, *Student – Absolwent – Bezrobotny*, „Tygodnik Solidarność” 12.02.2013.

**Tabela 3. Zmiana udziału podgrup kształcenia w ogólnym odsetku nowo przyjętych studentów w latach 2007 i 2011**

Podgrupa kształcenia	Udział w 2007 roku	Udział w 2011 roku	Zmiana udziału 2007–2011 (w punktach proc.)
pedagogiczna	11,6%	8,8%	-2,80%
humanistyczna	8,7%	8,0%	-0,70%
artystyczna	1,3%	1,9%	0,60%
społeczna	12,6%	10,0%	-2,60%
ekonomiczna i administracyjna	23,2%	18,5%	-4,70%
prawna	2,9%	2,8%	-0,10%
dziennikarstwa i informacji	1,2%	1,3%	0,10%
biologiczna	2,0%	1,8%	-0,20%
fizyczna	1,5%	1,8%	0,30%
matematyczna i statystyczna	0,7%	1,5%	0,80%
informatyczna	4,7%	4,8%	0,10%
medyczna	6,7%	8,1%	1,40%
opieki społecznej	0,2%	0,6%	0,40%
inżynieryjno-techniczna	6,6%	9,2%	2,60%
produkcji i przetwórstwa	3,2%	3,9%	0,70%
architektury i budownictwa	3,7%	5,0%	1,30%
rolnicza, leśna i rybactwa	1,8%	1,3%	-0,50%
weterynaryjna	0,2%	0,2%	0,00%
usług dla ludności	4,8%	3,7%	-1,10%
ochrony środowiska	1,2%	1,6%	0,40%
usługi transportowe	1,0%	1,3%	0,30%
ochrony i bezpieczeństwa	0,3%	3,9%	3,60%

Źródło: *Szkolnictwo Wyższe w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2013, s. 17.

## 5. Informacja o losach absolwentów narzędziem polityki szkolnictwa wyższego

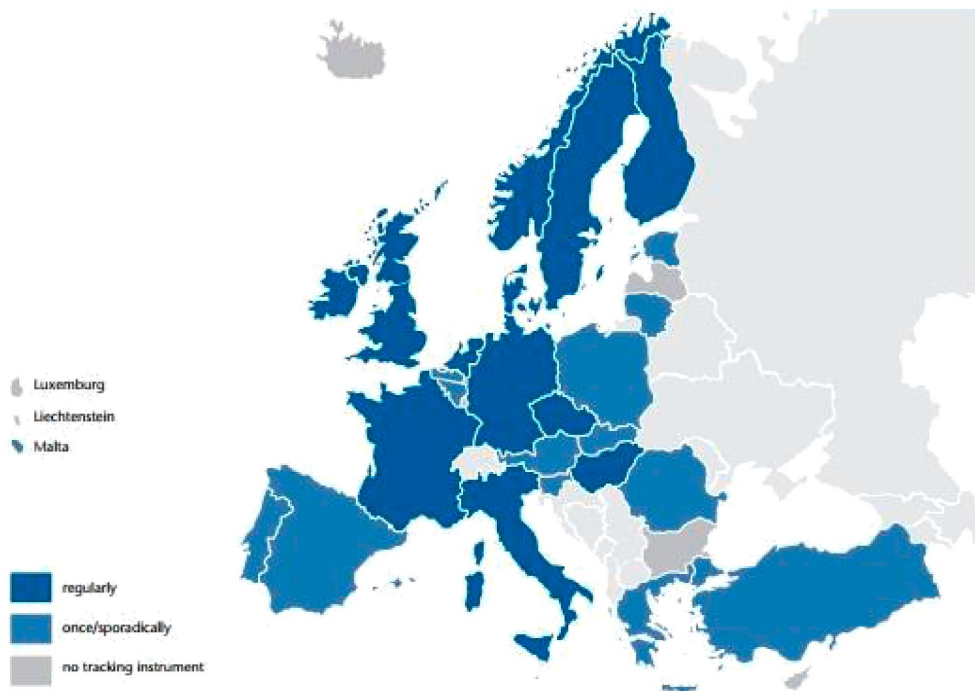
Informacja na temat aktywności zawodowej absolwentów szkół wyższych jest istotnym narzędziem w prowadzeniu efektywnej polityki szkolnictwa wyższego i polityki rynku pracy. Wyróżnia się dwa podejścia do monitorowania losów zawodowych absolwentów szkół wyższych:

- monitoring na poziomie ogólnokrajowym,
- monitoring na poziomie danej uczelni.

Monitoring można prowadzić w sposób a) systematyczny i sformalizowany lub b) sporadyczny i incydentalny. Część krajów Europy Zachodniej stosuje monitoring

systematyczny. Polska stosuje monitoring sporadycznie i incydentalnie. Część krajów nie prowadzi w ogóle monitoringu losów zawodowych absolwentów szkół wyższych, np. Luxemburg, Lichtenstein<sup>20</sup>. Szczegółowe informacje przedstawia mapa 1.

**Mapa 1. Monitoring losów absolwentów szkół wyższych w Europie prowadzony na poziomie krajowym w 2010 roku**



Źródło: B. Banaszak, *Problematyka monitorowania zawodowych losów absolwenta w reformie polskiego systemu szkolnictwa wyższego*, Materiały z konferencji naukowej „Absolwent na rynku pracy, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 8.10.2013, s. 9.

Stworzenie sprawnie funkcjonującego systemu wsparcia studentów i absolwentów jest niemożliwe bez rzetelnej informacji na temat sytuacji absolwentów szkół wyższych wchodzących na rynek pracy. Rzecznik Praw Absolwenta wskazuje na fakt, że fragmentaryczność informacji o absolwentach to poważna wada systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. „W związku z potężną ekspansją szkolnictwa wyższego i rosnącą liczbą absolwentów wchodzących na rynek pracy, w ostatnich latach zwiększyło się zróżnicowanie dochodów samych absolwentów w zależności od kierunku studiów (humanistyczne, społeczne, techniczne itp.), poziomu (licencjacki, magisterski),

<sup>20</sup> Ze względu na załączkowy stan krajowego szkolnictwa wyższego.



formy (studia dzienne, zaoczne) i rodzaju instytucji edukacyjnych (prywatne, publiczne). Jednak dokładne dane statystyczne na temat funkcjonowania absolwentów na rynku pracy wedle niemal wszystkich powyższych podziałów kategoryalnych nie funkcjonują, co radykalnie obniża szanse na adekwatny opis przyszłości absolwenta na rynku pracy wedle powyższych kategorii<sup>21</sup>.

Wiedza na temat sytuacji zawodowej absolwentów szkół wyższych w Polsce pochodzi z badań aktywności zawodowej i rynku pracy w Polsce. Absolwenci są ujmowani jako „podgrupa” w grupie badawczej osób w wieku 25–34 lub 25–29 lat. Często badania są prowadzone w skali lokalnej, w ramach indywidualnych inicjatyw i przez uczelniane biura karier. Uczelnie wyższe z reguły jednak gromadzą tylko dane dotyczące statusu absolwentów na rynku pracy. W rezultacie takich badań otrzymujemy głównie dane statystyczne. Brakuje badań jakościowych, badań pogłębianych. Tymczasem badania losów absolwentów zgodnie ze znowelizowaną ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 roku są uznawane za priorytet. Uczelnie wyższe mają obowiązek monitorowania losów zawodowych absolwentów w celu dostosowania kierunków studiów i programów kształcenia do potrzeb rynku pracy<sup>22</sup>.

Przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2011 roku powołano instytucję Rzecznika Praw Absolwenta, który w swojej działalności m.in. rekomenduje i rozpowszechnia rozwiązania oraz koncepcje legislacyjne w celu ułatwienia wejścia na rynek pracy absolwentom szkół wyższych. Obecnie stanowisko to piastuje Bartłomiej Banaszak. Rzecznik wskazał, iż obecny monitoring losów absolwentów szkół wyższych w Polsce ma wiele słabych stron. Główne zarzuty to: „niereprezentatywność wyników, brak powiązania z wewnętrznym systemem zapewniania jakości kształcenia, nieporównywalność wyników (odmienna metodologia stosowana przez uczelnie), brak jawności wyników bądź jawność wybiórcza, błędne rozumienie idei monitoringu, nierzetelność, bylejakość, nieuczciwość, niewystarczające zasoby kadrowe i finansowe<sup>23</sup>”.

Prowadzony na poziomie uczelnianym monitoring losów polskich absolwentów nie jest w wystarczającym stopniu użyteczny dla kandydatów na studia, opinii publicznej i władz publicznych. W procesie badania losów absolwentów istnieje zatem potrzeba uzyskania wyników, które są porównywalne, reprezentatywne i rzetelne.

---

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Problematyka monitorowania zawodowych losów absolwenta w reformie polskiego systemu szkolnictwa wyższego*, Materiały z konferencji naukowej „Absolwent na rynku pracy”, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 8.10.2013, s. 8.

<sup>22</sup> Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 roku, Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

<sup>23</sup> B. Banaszak, *Problematyka monitorowania...*, op.cit., s. 12.

W opinii Rzecznika Praw Absolwenta „najważniejszym elementem systemu informacji na temat skuteczności kształcenia na poziomie wyższym są właśnie badania losów absolwentów uczelni, które powinny być prowadzone w oparciu o jedną wspólną metodologię (lub wspólny moduł) – tak, aby umożliwić porównanie wyników pomiędzy uczelniami. W debacie na temat sytuacji rynkowej absolwentów większą uwagę należałoby poświęcić temu, jak na tę sytuację wpływa fakt ukończenia konkretnej szkoły wyższej, którą charakteryzuje taki, a nie inny poziom kształcenia”<sup>24</sup>. W dyskusji na temat badań absolwenckich wskazuje się także na potrzebę monitorowania losów absolwentów uczelni wyższych z wykorzystaniem danych administracyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) (inicjatywa Instytutu Badań Edukacyjnych).

„Zakres danych pozyskiwanych przez MNiSW z ZUS, ich agregacja oraz późniejsze analizy powinny być dostosowane do potrzeb i możliwości ogólnokrajowego systemu monitorowania zawodowych losów absolwentów”<sup>25</sup>. W maju 2013 roku Rząd przyjął założenia dla nowej koncepcji monitorowania zawodowych losów absolwentów. Wśród tych założeń określono m.in. potrzebę dostępności do danych, które są rzetelne, obiektywne i porównywalne oraz dwutorowe podejście do monitorowania losów absolwentów. Ogólnopolski system monitorowania karier zawodowych absolwentów ma być prowadzony przez uczelnie w ciągu 3 i 5 lat po ukończeniu studiów. Stworzenie efektywnego systemu wsparcia startu zawodowego absolwentów szkół wyższych w Polsce wymaga podjęcia kompleksowych przedsięwzięć. „Działania mające na celu optymalizowanie szans absolwentów na rynku pracy powinny opierać się na trzech filarach: prorynkowych strategiach kształcenia szkół wyższych, proedukacyjnych strategiach pracodawców oraz racjonalnych działaniach studentów”<sup>26</sup>.

## Podsumowanie

Uzyskanie dyplomu studiów wyższych w Polsce jest w dalszym ciągu uważane za wartość autoteliczną, czyli wartość samą w sobie. Uważa się także, że posiadanie wykształcenia wyższego stwarza większe szanse na zatrudnienie w porównaniu z uzyskaniem wykształcenia na niższym poziomie. W rzeczywistości jednak absolwenci szkół wyższych borykają się z trudnościami w odnalezieniu się na rynku pracy. Dlatego też sukces polityki edukacyjnej powinien być mierzony sukcesem absolwentów szkół wyższych na rynku pracy. Najważniejszym wyzwaniem dla polityki

<sup>24</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 13–14.

<sup>26</sup> D. Piróg, *Absolwenci szkół wyższych na rynku pracy w warunkach kryzysu*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” Nr 9, Uniwersytet Pedagogiczny, Kraków 2013, s. 313–314.

edukacyjnej państwa polskiego oraz szkół wyższych staje się dziś jakość i skuteczność kształcenia – wypuszczanie na rynek pracy absolwentów potrzebnych pracodawcom, z odpowiednią wiedzą i umiejętnościami. Niezbędnym narzędziem takiej polityki jest rzetelny system monitoringu losów absolwentów, który byłby użyteczny dla kandydatów na studia, władz uczelni i władz publicznych.

---

## **Rola polityki edukacyjnej w procesie przygotowania zawodowego absolwentów szkół wyższych w Polsce**

---

### **Streszczenie**

Uzyskanie dyplomu studiów wyższych w Polsce jest w dalszym ciągu uważane za wartość autoteliczną, czyli wartość samą w sobie. Uważa się także, że posiadanie wykształcenia wyższego stwarza większe szanse na zatrudnienie w porównaniu z uzyskaniem wykształcenia na niższym poziomie. W rzeczywistości jednak absolwenci szkół wyższych borykają się z trudnościami w odnalezieniu się na rynku pracy. Naukowcy i znawcy tematu dyskutują nad problemem, czy polski system szkolnictwa wyższego przygotowuje absolwentów do wejścia na rynek pracy oraz w jaki sposób polski system szkolnictwa wyższego dopasowuje się do potrzeb rynku pracy. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27.07.2005 roku umożliwiła m.in. podjęcie działań zmierzających do dostosowania polskiego systemu edukacji na poziomie wyższym do standardów międzynarodowych i rosnącej na tym rynku konkurencji, w tym do poprawy jakości kształcenia. Gospodarka wolnorynkowa wymaga spojrzenia na sytuację na rynku pracy absolwentów z perspektywy, tak aby elastycznie kształtować ofertę dydaktyczną i dbać o wysoką jakość kształcenia. Niezbędne jest stworzenie systemu monitorowania i informowania absolwentów o bieżącej sytuacji na rynku pracy i perspektywach zatrudnienia. Sukces polityki edukacyjnej powinien być mierzony sukcesem absolwentów szkół wyższych na rynku pracy. Najważniejszym wyzwaniem dla polityki edukacyjnej państwa polskiego i szkół wyższych staje się dziś jakość kształcenia i wypuszczanie na rynek pracy absolwentów potrzebnych pracodawcom.

**Słowa kluczowe:** polityka edukacyjna, szkolnictwo wyższe, rynek pracy, bezrobocie, absolwenci

---

---

## The role of educational policy in the vocational training graduates in Poland

---

### Abstract

Obtaining a diploma of higher education in Poland is still considered autotelic value, the value itself. It is also believed that having a higher education creates more opportunities for employment in comparison with obtaining education at a lower level. In fact, college graduates are struggling to find their first job. Scientists and experts are discussing the problem of whether the Polish system of higher education prepares graduates to enter the labor market and how the Polish higher education system adapts to the needs of the labor market. Law on Higher Education of 27.07.2005 makes it possible, inter alia, take action to bring the Polish system of higher education to international standards and increasing competition in this market, including to improve the quality of education. It is necessary to create a system of monitoring and informing alumni about the current situation on the labor market and employment prospects. The success of educational policies should be measured by the success of graduates in the labor market. The most important challenge for the educational policy of the Polish state and the universities becoming today the release of the quality of education and the labor market of graduates needed to employers.

**Keywords:** educational policy, higher education, labor market, unemployment, graduates

---

### Bibliografia

- Absolwenci SGH na rynku pracy*, red. P. Błądowski, B. Minkiewicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Adamczyk A., Jarecki W., *Szacowanie wewnętrznej stopy zwrotu inwestycji w wyższe wykształcenie*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 11–12.
- Banaszak B., *Problematyka monitorowania zawodowych losów absolwenta w reformie polskiego systemu szkolnictwa wyższego*, Materiały z konferencji naukowej „Absolwent na rynku pracy”, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 8.10.2013.
- Baranowski P., *Analiza niedopasowań podaży pracy i popytu na pracę według cech podstawowych – płci, wieku, wykształcenia*, Łódź 2011.

- Barwińska-Małajowicz A., *Start zawodowy absolwentów szkół wyższych w Polsce i Niemczech, Analiza porównawcza w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Biernacki M., *Problemy pomiaru jakości kształcenia w szkołach wyższych*, „Mathematical Economics”, No. 4(11) Wrocław 2007.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Studia wyższe – dla kogo, po co i z jakim skutkiem*, Warszawa, lipiec 2013.
- Diagnoza społeczna 2011, Warunki i jakość życia Polaków, Raport*, J. Czapliński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011.
- Edukacja dla pracy raport o rozwoju społecznym*, red. U. Sztanderska, Warszawa 2007.
- Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku*, MPiPS, Departament Funduszy, Warszawa 2013.
- Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. P. Błędowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- GUS, [http://old.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-1.htm](http://old.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1.htm), 1.07.2014.
- OECD, <http://www.oecd.org/edu/eag-2013-sum-pl.pdf>, 1.07.2014.
- Jaka polityka spójności po roku 2013?*, red. M. Klamut, E. Szostak, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 95, Wrocław 2010.
- Jelonek M., *Studenci – przyszłe kadry polskiej gospodarki*, PARP, Warszawa 2011.
- Jelonek M., Szklarczyk D., Balcerzak-Raczyńska A., *Oczekiwania pracodawców a pracownicy jutra*, PARP, Warszawa 2012.
- Kabaj M., *Aktywna polityka rynku pracy i jej wpływ na wzrost zatrudnienia*, Biuro Analiz Sejmowych, Infos nr 11 z 14.06.2012.
- Kabaj M., *Wpływ systemów kształcenia zawodowego na zatrudnienie i bezrobocie młodzieży*, IPISS, Warszawa 2012.
- Kocór M., Strzebońska A., *Jakich pracowników potrzebują polscy pracodawcy*, PARP, Warszawa 2011.
- Piątkowska M., *Ucz się do pracy*, „Gazeta Wyborcza” 25.04.2013.
- Piróg D., *Absolwenci szkół wyższych na rynku pracy w warunkach kryzysu*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” Nr 9, Uniwersytet Pedagogiczny, Kraków 2013.
- Preisner M., *Wczesna identyfikacja osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem na lokalnych rynkach pracy*, w: *Rynek pracy w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, red. Z. Wiśniewski, E. Dolny, Toruń 2008.
- Raport Akademickie Biura Pracy. Absolwent na rynku pracy*, red. J. Wanielista, Warszawa 2009.
- Rynek pracy a edukacja*, red. E. Sulima, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2008.
- Szczucka A., Jelonek M., *Kogo kształcą polskie szkoły?*, PARP, Warszawa 2012.
- Szkolnictwo Wyższe w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2013.

*Szkoła sukcesu czy przetrwania? Szkolnictwo wyższe w Polsce*, red. A. Buchner-Jeziorska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

Turek K., *Bezrobotni – niewykorzystane zasoby polskiej gospodarki*, PARP, Warszawa 2011.

Turek K., Czarnik Sz., *Aktywność zawodowa Polaków*, PARP, Warszawa 2012.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.

*Uwarunkowania rynku pracy w Polsce: aspekty regionalne*, red. C. Sadowska-Snarska, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, IPiSS, Białystok, Warszawa 2010.

[www.bkl.parp.gov.pl](http://www.bkl.parp.gov.pl).

[www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl).

[www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl).

[www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/dane-statystyczne-o-szkolnictwie-wyzszym](http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/dane-statystyczne-o-szkolnictwie-wyzszym).

[www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl).

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

[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

# **Równość szans i wykluczenie społeczne**

*Izabela Czepirska*

Warsaw School of Economics

# Measures of financial exclusion – overview, assessment and attempts at international comparability

## Introduction

Financial exclusion has increasingly been accepted as a separate area of analysis since the early twentieth first century. It has continuously been viewed as a part of the broader category of social exclusion as well as the vicious circle of poverty.

Measurement and monitoring of this complex and comprehensive phenomenon at the international level is currently nearly impossible due to inconsistency of data collection methods, indicators taken into consideration as well as research differences in scope and dimensions.

## 1. Financial exclusion – definition

Understanding the nature of financial exclusion should be considered in a wider context since all three phenomena: financial exclusion, social exclusion and poverty are interconnected in a loop which is based on a number of multiple feedback relations<sup>1</sup>. A set of factors or events causing poverty can hardly be separated from those causing social or financial exclusion. For years, financial exclusion has been regarded as a significant or the most significant component of social exclusion and one of the main reasons for poverty – substantial financial loss, bankruptcy, unexpected drop in income<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> See: Figure 1.

<sup>2</sup> R. Berry, *Life shocks' tip people into hardship*, "The New Zealand Herald", 12 July 2006.



In late 1990s financial exclusion was first mentioned as a distinct term by the geographers Leyshon and Thrift. It was described as a limited physical access to banking services resulting from bank branch closures. However, it was not used in a broader sense until 1999 when it seems first to have been referred to people who have constrained access to mainstream financial services by E. Kempson and C. Whyley<sup>3</sup>. Until 2008, when financial exclusion term gained a broader meaning in the European Commission report *Financial Services Provision and prevention of Financial Exclusion*<sup>4</sup>, many academics, scholars and policy makers enriched the definition: Anderloni<sup>5</sup>, Carluccio<sup>6</sup>, Carbo<sup>7</sup>, Devlin<sup>8</sup>, Gloukoviezoff<sup>9</sup>, Kempson<sup>10</sup>, Sinclair<sup>11</sup>. According to the EU report, financial exclusion: “refers to a process whereby people encounter difficulties accessing and/or using financial services and products in the mainstream market that are appropriate to their needs and enable them to lead a normal social life in the society in which they belong”<sup>12</sup>.

European Microfinance Center together with Microfinance Center claim that financial exclusion can be defined as: “the inability of individuals, households or groups to access necessary financial services in an appropriate form. Exclusion can come about as a result of problems with access, prices, marketing, financial literacy or self-exclusion in response to negative experiences or perceptions. In such a context financial exclusion is either a cause or a consequence of social exclusion, or both”<sup>13</sup>.

---

<sup>3</sup> E. Kempson, C. Whyley, *Kept Out or Opted Out? Understanding and Combating Financial Exclusion*, Policy Press, Bristol 1999.

<sup>4</sup> *Financial Services Provision and prevention of Financial Exclusion*, European Commission, 2008, p. 9.

<sup>5</sup> L. Anderloni, *Il Social Banking in Italia. Un Fenomeno da esplorare*, Giuffrè. Milan 2003.

<sup>6</sup> L. Anderloni, E. Carluccio, *Access to Bank Accounts and Payment Services*, in: L. Anderloni, E. Carluccio, M. Braga, *New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Springer Verlag, Berlin 2006, p. 7.

<sup>7</sup> S. Carbo, E. Gardner, P. Molyneux, *Financial Exclusion*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.

<sup>8</sup> J. F. Devlin, *A detailed study of financial exclusion in the United Kingdom*, “Journal of Consumer Policy”, no. 28/2005, pp. 75–108.

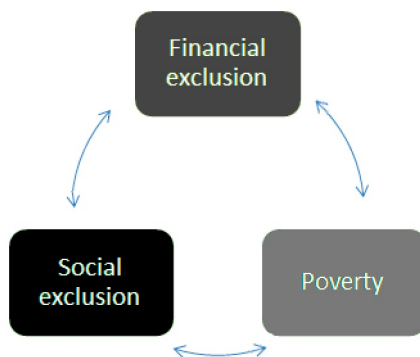
<sup>9</sup> G. Gloukoviezoff, *De la bancarisation de masse a l'exclusion bancaire puis sociale*, in: *Revue Française des Affaires Sociales* no. 3/2004, La Documentation Française, Paris 2004, pp. 11–38.

<sup>10</sup> E. Kempson, *Policy Level Response to Financial Exclusion in Developing Economies: Lessons for Developing Countries*, in: *Access to Finance: Building Inclusive Financial Systems*, World Bank, Washington DC, May 30–31 2006.

<sup>11</sup> S. Sinclair, *Financial Exclusion: A Introductory Survey*, Heriot Watt University Centre for Research into Socially Inclusive Services, Edinburgh 2001.

<sup>12</sup> *Financial Services Provision and prevention of Financial Exclusion*, European Commission, op.cit., p. 9.

<sup>13</sup> *From Exclusion to Inclusion Through Microfinance. Critical issues*, CDFA, MFC, EMN, April 2007, p. 5.

**Figure 1. Vicious circle of poverty**

Source: Own study based on J. Adamek, *Mikrofinanse islamskie – założenia, produkty, praktyka*, CeDeWu, Warsaw 2010, p. 17.

The core of the definition, in every perspective, encompasses a particular group (individuals, companies, households) whose access to the financial system (mainstream, traditional, formal) is limited or non-existent. Financial inclusion, on the other hand, is understood as full use of formal financial services, a successful reduction of financial exclusion. It is a process that ensures ease of availability, accessibility and usage of the formal financial system by all members of the economy. A state of inclusion should yield significant benefits for the society and the financially excluded individuals. Evidently, costs incurred by those who experience financial exclusion are both financial and non-financial, resulting from their inability to access traditional, mainstream financial services<sup>14</sup>. For the purpose of the study, I will limit the research to the groups of private individuals. The phenomenon of financial exclusion pertains equally to groups of corporate entities, especially microentrepreneurs and companies at their earliest development phases. The majority of publications focus on individuals, however, and I will also do so.

## 2. Measures of financial exclusion

In terms of financial exclusion classifications, there is a number of criteria upon which analysis could be performed. Every category assumes different set of indicators of measurement. Some scholars observe permanent versus transitory exclusion<sup>15</sup>,

<sup>14</sup> *Strategy for Financial Inclusion. Final Report*, Steering Group on Financial Inclusion <http://hb.betterregulation.com/external/Strategy%20for%20Financial%20Inclusion%20%E2%80%93%20Final%20Report.pdf>, access: 11.05.2014.

<sup>15</sup> A. Wallace, D. Quilgars, *Homelessness and financial exclusion: A literature review*, University of York, York 2005, p. 12.

some look at the primary versus secondary character of exclusion<sup>16</sup>, other analyze its voluntary versus involuntary nature<sup>17</sup>. Academics divide their research into testing exclusion in the form of access limitations – unbanked population studies, or the level of use of traditional banking services – underbanked population studies.

The mechanisms generating the financial exclusion originate in both economic and social factors. The aforementioned EU study<sup>18</sup> presents a list of causes divided into three groups of factors: societal, supply, demand. They are presented in Table 1. The authors admit, however, the causes of financial exclusion are numerous and may vary<sup>19</sup>. The researchers formulate possible relationships between particular factors in the context of an easing or hindering influence over access to mainstream financial services. What is tested are particular factors affecting the access or use of financial services defined as transaction banking, credit and savings. The result of the study indicated the factors of a societal nature more commonly cited than supply or demand.

**Table 1. Causes of financial exclusion**

Causes of financial exclusion			
	Societal factors	Supply factors	Demand factors
1.	Demographic changes technological gap	Risk assessment	Concern about costs
2.	Labour market changes	Marketing	Belief that not for poor/low self esteem
3.	Income inequalities	Geographical access	Fear of loss of financial control
4.	Liberalization of markets disappearance institutions targeted to low income	Product design (terms and conditions)	Mistrust of providers
5.	Social assistance	Service delivery (e.g. Internet)	Preference for alternative providers and cultural factors
6.	Demographic changes overindebted	Complexity of choice	Religion
7.	Money laundering rules/identity checks	Price	Opposition to use
8.	Fiscal policy	Type of product	Bad past experience
9.	Demographic changes young		Fear of seizures
10.	Demographic changes migrants/minorities		
11.	Cash is common		

Source: *Financial Services Provision and prevention of Financial Exclusion*, European Commission, op.cit., p. 45.

<sup>16</sup> E. Kempson, C. Whyley, 1999, op.cit., p. 1.

<sup>17</sup> T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, P. Honohan, *Access to financial services: Measurement, impact and policies*, "The World Bank Research Observer" 2009, vol. 24, nr 1, p. 122.

<sup>18</sup> *Financial Services Provision and prevention of Financial Exclusion*, European Commission, op.cit., p. 9.

<sup>19</sup> The research was carried out based on 14 countries: Austria, Belgium, Bulgaria, France, Germany, Ireland, Italy, Lithuania, Norway, Poland, Slovakia, Spain, the Netherlands, the United Kingdom.

Other research aggregates most common reasons for financial exclusion into: access, condition, price, marketing, and self-exclusion<sup>20</sup>. Connecting the two classifications, access exclusion connected with limitations of admittance to products and services would be a supply factor. Condition exclusion based on rules and regulations of providing formal services would correspond with supply factors such as product design or risk assessment, as well as with societal factors like anti-money laundering or fiscal policy – a burden for people of low incomes which reduce the convenience of using the services due to duties and taxes on banking services. Price and marketing exclusion are typical supply factors as low income households are commonly excluded from a target group of commercial institutions in both marketing campaigns and price strategies to whom these initiatives are addressed. Self-exclusion are closely connected with demand factors, where a set of beliefs, experiences and expectations is the cause of resignation or refusal to use formal financial services. Some of the self-exclusion factors can be connected with a broader societal category such as preference to use cash over cash-less products or demographic-changes-technological-gap originated in the difficulty of the aging population to use modern solutions of banking, e.g. Internet, mobile banking, which might be associated with the phenomenon of digital exclusion.

## 2.1. Measurement methods overview

While social exclusion has been addressed in the Europe for a few decades<sup>21</sup>, there was little mention of effort or even acceptance of financial exclusion in terms of separate definition as well as measurement methodology. The Laeken indicators, developed as part of the Lisbon Strategy by the European Community in 2001, are a set of common European statistical indicators on poverty and social exclusion. By their establishment the EU envisioned the coordination of European social policies based on a set of common goals at the country level<sup>22</sup>. Such a set of indicators for financial exclusion were never created at the European Union level. All available studies on this phenomenon assumes different constellations of indicators and different methodologies. Most of them incorporate access to four types of financial services: bank account, credit, savings, insurance. The access and/ or usage of the

---

<sup>20</sup> E. Kempson, C. Whyley, *In or out? A literature and research review*, "Consumer Research" 2000, no. 2, p. 10.

<sup>21</sup> H. Silver, *Social Exclusion and Social Solidarity*, *International Labour Review* 1994, nr 133, nos. 5–6, pp. 531–578.

<sup>22</sup> E. Marlier, *The EU and social inclusion: facing the challenges*, The Policy Press 2007, pp. 46–53.

current account in the formal financial institution is the most typical indicator of financial exclusion.

The indicators can be grouped into existing and potential financial exclusion ratios. They can measure financial exclusion from the financial market or individual perspective. Based on various reports and literature, Marta Maciejasz-Świątkiewicz grouped the indicators accordingly<sup>23</sup>.

**Table 2. Categories of financial exclusion indicators**

Individual perspective	
Existing financial exclusion indicators	Potential financial exclusion indicators
I. Number of people/ Percentage of population	I. Number of people/ Percentage of population
I.1. without:	– homeless
– bank account	– under social benefits and social care assistance
– overdraft	– with income below
– credit card	• minimum wage
– insurance	• social minimum
– savings	• existence minimum
I.2. with payment delays	– unemployed graduates
I.3. performing no non-cash transactions	– with low level of education
II. Number of consumer bankruptcies	– in prisons and detention centers
III. Number of unreliable customer applications	– disabled
Financial market perspective	
Number of:	Value of:
– ATMs per 1 000 km <sup>2</sup>	– deposits as a % of GDP
– ATMs per 100 000 inhabitants	– loans as % of GDP
– bank branches per 1 000 km <sup>2</sup>	– average loans as % of income per capita
– bank branches per 100 000 inhabitants	– average deposits as % of income per capita
– POS per 1 000 km <sup>2</sup>	
– POS per 100 000 inhabitants	

Source: own studies based on M. Maciejasz-Świątkiewicz, op.cit., pp. 78–79.

## 2.2. Assessment

Various studies base their results on different research methods. In some of them qualitative measures prevail. Aggregated data is obtained from a number of financial institutions at the country and international level. Others create the indicators based on data derived from household surveys or interviews with low-income individuals. An example of such a study which is a base for further research on financial exclu-

<sup>23</sup> M. Maciejasz-Świątkiewicz, *Wykluczenie finansowe i narzędzia jego ograniczania*, Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie Nr 488, Opole 2013, pp. 78–79.

sion can be the *Social Diagnosis. Objective and Subjective Quality of Life in Poland*, conducted in Poland since 2000.

The discrepancy of indicators and measures, however, make it difficult or impossible to compare most studies between each other. Not only do they focus on different scopes, but also vary in terms of definitions, products and symptoms taken into consideration.

Eurobarometer reports are a series of surveys across the member states, conducted periodically since 1973 on people's use of and experiences with financial services<sup>24</sup>. It is the main source of financial exclusion assessment in Europe. The surveys are addressed to individuals aged 15 or over, but analysis is limited to 18-year-olds since that is the legal age of the financial product types. The questions refer to: transaction accounts, deposit accounts, credit, bonds and other savings products. Here the term 'Financially excluded' refers to individuals who had no access to transaction banking or savings or revolving credit of any kind.<sup>25</sup> In 2003 the indicators used in the report consisted of three areas: use of a transaction bank account, use of unsecured credit and a possession of a savings account.

In measuring the use of transaction banking, the indicators included age and questions about the quality of the account. For unsecured credit, authors surveyed only those who met local legal requirements but were refused the service. Conclusions from the data are difficult to measure, because supply side risk analysis is not objective and product refusal is neigh impossible to determine as unfair. Savings account indicators measured the number and list of administrative requirements for the account along with the age and number of people who don't fulfill those requirements.

CGAP – the Consultative Group to Assist the Poor at the World Bank, collected their first survey results in 2005, updated the indicators in 2008 and published findings in 2009.. The survey was directed toward institutions falling under jurisdictions of local financial regulations and conducted by regulators themselves. Data from the regulators was collected from fewer than 70% of the 139 targeted countries. The focus in measuring access were: savings, payments, credit and banking outreach in terms of both current states and mandates to address areas falling under each category<sup>26</sup>.

Further World Bank publications on the subject include *The Foundation of Financial Inclusion* of 2012<sup>27</sup> which is solely concentrated on the bank account. This

---

<sup>24</sup> E. Kempson, M. Crame, A. Finney, *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Eurobarometer report, Personal Finance Research Centre, University of Bristol, August 2007, p. 26.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 3 and 26.

<sup>26</sup> *Financial Access. Measuring Access to Financial Services around the World*, Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank, Washington 2009, p. 1.

<sup>27</sup> F. Allen, A. Demirgüç-Kunt, L. Klapper, M. Martinez Peria *The Foundations of Financial Inclusion: Understanding Ownership and Use of Formal Accounts*, Policy Research Working Paper 6290, The World Bank 2012.

effort provided a more precise granularity regarding circumstances of having a basic transaction account. The research shows progress in understanding how to measure exclusion. Here not only is having an account measured, but how the account is used and whether that use promotes savings was measured. The modules included questions on ownership of an individual or joint account, the frequency with which an account is used and the use of the account for saving. Additional questions directed to the unbanked for reasons why they do not use an account.

The study took into consideration the cost of opening and maintaining both the account and account features such as obtaining direct credit and debit card usage. The team also collected information which might help explain why ownership of such accounts might be low. They looked at proximity to access, branch and ATM penetration and attempted to understand if financial services competition might contribute to factors making ownership more readily available. Researchers examined how ownership of the banks might influence inclusion. The analyzed types were: government owned versus private, domestic versus foreign. Overall the study suggests government policy to require low-fee accounts and to bypass extensive documentation requirements to be significant in limiting financial exclusion.

### 3. Attempts at international comparability

Financial inclusion has been seen as policy priority in many countries. To name a few initiatives organized on the national level: *Financial Inclusion Task Force*, 2005 in the UK, *Community Reinvestment Act*, 1997 in the United States, “*Everyman*” *account* 1996 in Germany, “*Mzansi*” *account*, 2004 in South Africa, *Emphasis on right to have a bank account by Law on exclusion*, 1998 in France. The most comprehensive studies on financial exclusion in Poland are: *Payment Habits of Poles*, published by the National Bank of Poland Department of Payments representative Tomasz Koźliński in 2013, as well as *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion in Poland. National Survey*, conducted by P. Błędowski and M. Iwanicz-Drozdowska in 2007 under the EU PROGRESS Programme.

Local attempts to measure the complex phenomenon of financial exclusion can be useful to draft a picture on the domestic market which is further used toward creation of policies towards inclusion. The inconsistency of indicators and methods used, however, pose a great challenge to any international comparisons. Even the authors of the Europe-wide study of Eurobarometer admit that data collected is not 100% accurate information as questions are interpreted differently from one country

to another<sup>28</sup>. Comparisons with national data show some critical gaps which could not explained by samples issues only.

What literature on financial inclusion seems to lack is a comprehensive measure which would enable comparability across economies. Even though, in recent years the G20 leaders acknowledged the importance of financial inclusion at the global and national level, the creation of the Basic Set of Financial Inclusion Indicators lies only partial foundation for measurement and monitoring<sup>29</sup>. Individual indicators deliver partial information which indisposes generalization.

One of the possible solutions might be a creation of the index which would incorporate multidimensional nature of financial exclusion. An example of such effort could be IFI – Index of Financial Inclusion computed by M. Sarma from Indian Council for Research on International Economic Relations. The methodology resembles the one for Human Development Index, incorporates however the dimensions of depth, availability and usage of the financial system. The index is calculated for each dimension first then as the weighted average for the final value, reaching levels between 0 and 1, where 0 indicates complete financial exclusion and 1 complete inclusion<sup>30</sup>. Such indices could provide a basis for comparison as well as monitoring on the international scale.

The other solution may be realized over time under the EU 2020 growth strategy. This ten year plan cites one of five flagship areas to be a *European Platform Against Poverty and Exclusion*. The mandate, in fact, is an enhanced policy of coordination among EU members, specifically around social protection and social inclusion within the Social OMC<sup>31</sup>. Through this method, the EU provides a framework for national strategy development as well as for coordinating policies between EU countries on issues relating to: poverty and social exclusion, health care, long-term care, pensions<sup>32</sup>. This is a marked setup-for-success between members countries to discover common indicators for specific challenges. In the 2012 Annual Growth Survey, which drives economic policy it is clearly stated member countries should be, “*Ensuring access to services supporting integration in the labour market and in*

---

<sup>28</sup> E. Kempson, M. Crame, A. Finney, op.cit., p. 3.

<sup>29</sup> *The G20 Basic Set of Financial Inclusion Indicators*, Global Partnership for Financial Inclusion, <http://www.gpfi.org/featured/g20-basic-set-financial-inclusion-indicators>, access: 11.05.2014.

<sup>30</sup> M. Sarma, *Index of Financial Inclusion*, Jawaharlal Nehru University, Discussion Papers in Economics 10–05, November 2010.

<sup>31</sup> Social OMC – open method of coordination for social protection and social inclusion which aims to promote social cohesion and equality through adequate, accessible and financially sustainable social protection systems and social inclusion policies. Source: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1063&langId=en>, access: 11.05.2014.

<sup>32</sup> Ibidem.



society, including by ensuring access to a basic payment account<sup>33</sup>. We should expect results from the Social OMC after National Action Plans are created, reviewed and brought to a common table.

---

### Measures of financial exclusion – overview, assessment and attempts at international comparability

---

#### Abstract

The study analyzes the complexity of financial exclusion in terms of root causes and measurement approach. It provides an overview of indicators used in the most renowned studies of both country level and international scale. The author emphasizes the inconsistency of methodologies which poses a challenge to comparability of results.

Financial exclusion, perceived as a coherent part of social exclusion, has been studied as a separate area for less than fifteen years. While social exclusion methodological and measurement systems seem mature, attempts of capturing financial exclusion require further studies to provide reliability and comparability of data collected.

The author provides examples of solutions that might be addressing the need of monitoring the phenomenon of financial exclusion. In the article she discusses the multidimensional index created by M. Sarma. Another example presented is the Social Open Method of Coordination adopted by the European Union under the EU 2020 growth strategy.

**Keywords:** financial exclusion, microfinance, exclusion indicators, social exclusion.

---

---

### Mierniki wykluczenia finansowego – przegląd, ocena oraz próba porównywalności międzynarodowej

---

#### Streszczenie

Opracowanie stanowi analizę złożoności zagadnienia wykluczenia finansowego w zakresie jego przyczyn oraz metod pomiaru. Zawiera on przegląd wskaźników stosowanych w najbardziej uznanych studiach zarówno na poziomie krajowym, jak i w skali

---

<sup>33</sup> *Annual Growth Survey 2012*, European Commission, Brussels 2011, p. 12.

międzynarodowej. Autorka podkreśla niespójność metodologii, która stanowi wyzwanie dla porównywalności wyników.

Wykluczenie finansowe, postrzegane jako spójna część zjawiska wykluczeniem społecznym, badane jest jako odrębny obszar od mniej niż piętnastu lat. Podczas gdy metody pomiaru oraz metodologia badania wykluczenia społecznego wydają się dojrzałe, próby właściwego uchwycenia wykluczenia finansowego wymagają dalszych badań w celu zapewnienia rzetelności i porównywalności zbieranych danych.

Autorka podaje przykłady rozwiązań, które mogą być odpowiedzią na potrzebę zapewnienia monitorowania zjawiska wykluczenia finansowego. W artykule omawia ona wielowymiarowy wskaźnik stworzony przez M. Sarma. Innym przedstawionym przykładem jest otwarta metoda koordynacji przyjęta przez Unię Europejską w ramach strategii wzrostu UE 2020.

**Słowa kluczowe:** wykluczenie finansowe, mikrofinanse, mierniki wykluczenia, wykluczenie społeczne

---

## Bibliography

- Adamek J., *Mikrofinanse islamskie – założenia, produkty, praktyka*, CeDeWu, Warsaw 2010.
- Allen F., Demirgüç-Kunt A., Klapper L., Martinez Peria M. *The Foundations of Financial Inclusion: Understanding Ownership and Use of Formal Accounts*, Policy Research Working Paper 6290, The World Bank 2012.
- Anderloni L., Carluccio E., *Access to Bank Accounts and Payment Services*, in: Anderloni L., Carluccio E., Braga M., *New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Springer Verlag, Berlin 2006.
- Anderloni L., *Il Social Banking in Italia. Un Fenomeno da esplorare*, Giuffré. Milan 2003.
- Annual Growth Survey 2012*, European Commission, Brussels 2011.
- Beck T., Demirgüç-Kunt A., Honohan P., *Access to financial services: Measurement, impact and policies*, "The World Bank Research Observer" 2009, vol. 24, nr 1.
- Berry R., *'Life shocks' tip people into hardship*, "The New Zealand Herald", 12 July 2006.
- Błądowski P., Iwanicz-Drozdowska M., *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion in Poland. National Survey*, September 2007.
- Carbo S., Gardner E., Molyneux P., *Financial Exclusion*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.
- Devlin J. F., *A detailed study of financial exclusion in the United Kingdom*, "Journal of Consumer Policy", no. 28/2005.

- Financial Access. Measuring Access to Financial Services around the World*, Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank, Washington 2009.
- Financial Services Provision and prevention of Financial Exclusion*, European Commission, 2008.
- From Exclusion to Inclusion Through Microfinance. Critical issues*, CDFI, MFC, EMN, April 2007.
- Gloukoviezoff, *De la bancarisation de masse a l'exclusion bancaire puis sociale*, in: *Revue Française des Affaires Sociales* no. 3/2004, La Documentation Française, Paris 2004.
- Kempson E., Crame M., Finney A., *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Eurobarometer report, Personal Finance Research Centre, University of Bristol, August 2007.
- Kempson E., *Policy Level Response to Financial Exclusion in Developing Economies: Lessons for Developing Countries*, in: *Access to Finance: Building Inclusive Financial Systems*, World Bank, Washington DC, May 30–31 2006.
- Kempson E., Whyley C., *In or out? A literature and research review*, "Consumer Research" 2000, no. 2.
- Kempson E., Whyley C., *Kept Out or Opted Out? Understanding and Combating Financial Exclusion*, Policy Press, Bristol 1999.
- Koźliński T., *Zwyczajne płatnicze Polaków*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.
- Maciejasz-Świątkiewicz M., *Wykluczenie finansowe i narzędzia jego ograniczania*, Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie Nr 488, Opole 2013.
- Marlier E., *The EU and social inclusion: facing the challenges*, The Policy Press 2007.
- Sarma M., *Index of Financial Inclusion*, Jawaharlal Nehru University, Discussion Papers in Economics 10–05, November 2010.
- Silver H., *Social Exclusion and Social Solidarity*, *International Labour Review* 1994, nr 133, nos. 5–6.
- Sinclair S., *Financial Exclusion: A Introductory Survey*, Heriot Watt University Centre for Research into Socially Inclusive Services, Edinburgh 2001.
- Social Open Method of Coordination*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1063&langId=en>, access: 11.05.2014
- Strategy for Financial Inclusion. Final Report*, Steering Group on Financial Inclusion, <http://hb.betterregulation.com/external/Strategy%20for%20Financial%20Inclusion%20%E2%80%93%20Final%20Report.pdf>, access: 11.05.2014.
- The G20 Basic Set of Financial Inclusion Indicators*, Global Partnership for Financial Inclusion, <http://www.gpfi.org/featured/g20-basic-set-financial-inclusion-indicators>, access: 11.05.2014.
- Wallace A., Quilgars D., *Homelessness and financial exclusion: A literature review*, University of York, York 2005.

## Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego w Polsce

### Wprowadzenie

Każde społeczeństwo funkcjonuje według określonego systemu norm, który wykształca i zmienia się w trakcie istnienia społeczeństwa<sup>1</sup>. Normy zależą od historii, tradycji, zwyczajów, przyzwyczajzeń, potrzeb oraz od przedmiotów dążeń (ideałów<sup>2</sup>) członków społeczeństwa i ważne są o tyle, o ile ich wymagania są aktualnie wypełniane<sup>3</sup>. Społeczeństwo tworzące państwo w konstytucji określa podstawowe zasady jego funkcjonowania i wartości społeczne (ideały), które ma ono urzeczywistniać. Państwo, władze publiczne i organy państwa, mają obowiązek realizacji wszelkich postanowień konstytucji i urzeczywistniania ich w sposób możliwie najpełniejszy<sup>4</sup>. Państwo jest powoływane przez społeczeństwo nie jako cel autoteliczny (samo dla siebie), ale dla realizacji postanowień konstytucji. Normy konstytucyjne konkretyzowane i rozwijane są w aktach prawnych, a urzeczywistniane w polityce publicznej na różnych poziomach: ponadnarodowym, państwowym centralnym i samorządowym.

Już na początku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku społeczeństwo, naród polski (ustrojodawca) umieścił zapisy dotyczące dziedzictwa

---

<sup>1</sup> J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, *Prawne podstawy działalności kulturalnej*, Zakamycze 2005, s. 11.

<sup>2</sup> Ideał to ustalony przez ludzi obecny, ale rzutowany w przyszłość, „doskonały” przedmiot ludzkich dążeń, który staje się sprawdzianem obecnych czynów ludzkich. W danym społeczeństwie w danym okresie ustalają się i funkcjonują ideały ustroju rodzinnego, ideały religijne, ideały estetyczne, ideały ustroju państwowego, ideały poznawcze. F. Znaniecki, *Wstęp do socjologii*, PWN, Warszawa 1988, s. 121–124.

<sup>3</sup> J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, *Prawne podstawy...*, op.cit., s. 11; F. Znaniecki, *Wstęp...*, op.cit., s. 122.

<sup>4</sup> A. Bartkowiak, T. Mądry, *Zasada nadrzędności konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, Poznań 2012, s. 4–7.

narodowego, dziedzictwa kultury i dóbr kultury. Świadczy to o tym, iż dobra te zostały uznane za fundamentalne<sup>5</sup>, że ich istnienie i upowszechnianie wiąże się z ważnym interesem publicznym. Rzeczpospolita Polska jest sygnatariuszem międzynarodowych konwencji, w których dziedzictwo kulturowe, dobra kultury uznaje się za posiadające wielkie znaczenie zarówno dla poszczególnych narodów, jak i dla całej ludzkości. Art. 6 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na władze publiczne zadanie stwarzania warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju<sup>6</sup>, które to Bogusław Banaszak nazywa „zasadą równego dostępu do dziedzictwa kulturowego”<sup>7</sup>.

Równy dostęp do dziedzictwa kulturowego, do uczestnictwa w tej części kultury, wydaje się istotny ze względu na fakt, iż ma ono znaczenie w różnych wymiarach życia człowieka: jednostkowym, wspólnotowym, ekonomicznym oraz środowiska człowieka. Do pozytywnych efektów tego uczestnictwa z perspektywy jednostki zalicza się: pomoc w zrozumieniu świata i swojego miejsca w nim, pozytywną identyfikację z krajem, regionem, generacją, wpływ na moralność (pohamowanie agresji, refleksja, wzrost wrażliwości, stawianie na *wiedzieć* i *rozumieć*, a nie *być* i *mieć*), umiejętność krytycznej oceny rzeczywistości, współtworzenie estetycznego standardu<sup>8</sup>, rozwój kulturalny człowieka<sup>9</sup>. Z perspektywy wspólnotowej dziedzictwo kulturowe ma doniosłą rolę w budowaniu więzi społecznych i tożsamości grupowych. Świadomość dziedzictwa pozwala lepiej rozumieć rzeczywistość społeczną, tworzy warunki do aktywności i odpowiedzialności społecznej oraz intensyfikuje proces integracji społecznej<sup>10</sup>. Z perspektywy ekonomicznej dziedzictwo kulturowe może zostać włączone w obieg gospodarczy – w procesie komodyfikacji zasoby kulturowe mogą być przekształcane w produkty rynkowe odpowiadające potrzebom określonego segmentu nabywców i wykorzystane dla zaspokojenia tych potrzeb oraz mogą przynosić zysk

---

<sup>5</sup> M. Trzcziński, *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 17.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 6.

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 76.

<sup>8</sup> A. Tomczak, *Rola promocji w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym*, w: *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, red. K. Gutowska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2003, s. 227.

<sup>9</sup> E. Małachowicz, *Ochrona środowiska kulturowego*, Tom 1, PWN, Warszawa 1988, s. 5.

<sup>10</sup> K. Broński, *Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenie polskie doby transformacji (po 1989 r.)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 706, Kraków 2006, s. 17.

ekonomiczny<sup>11</sup>. Dobra kultury są wreszcie, jak pisze Edmund Małachowicz, nieodłączną częścią środowiska człowieka i ważną częścią jakości życia<sup>12</sup>.

Niniejsze opracowanie ma na celu refleksję nad konstytucyjną zasadą równego dostępu do dziedzictwa kulturowego od strony teoretycznej i praktycznej. Oparte jest na analizie obowiązującego w Polsce stanu prawnego, wykładni prawa i myśli prawniczej, literatury naukowej oraz wyników badań w dziedzinie nauk społecznych. W pierwszej kolejności przedstawia definicję pojęć *dobro kultury* i *dziedzictwo kulturowe* na gruncie prawnym i nauk społecznych. Następnie omawia proces uczestnictwa w kulturze. W dalszej kolejności przedstawia aktualny stan prawny, który tworzy otoczenie instytucjonalne dla wdrażania zasady równości dostępu do dziedzictwa kulturowego. Finalnie analizuje wybrane instytucje, które mogą stwarzać równość dostępu do dziedzictwa kulturowego. Już na wstępie należy zaznaczyć, że z uwagi na obszerność tematu niniejsza praca go nie wyczerpuje, jest raczej wstępem do dalszych analiz, wstępem ewaluacji *on going* nastawionym na zrozumienie procesu uczestnictwa w dziedzictwie kulturowym dla planowania polityki publicznej.

## 1. Definicja dobra kultury i dziedzictwa kulturowego na gruncie prawnym

Pojęcie dóbr kultury nie jest konstytucyjnie zdefiniowane. Konstytucja RP odwołuje się do powszechnego rozumienia dóbr kultury jako przedmiotów, środków i wartości składających się na materialny i duchowy dorobek narodu polskiego. Bogusław Banaszak zauważa, że ze względu na wieloetniczność społeczeństwa RP w przeszłości, dorobek ten stanowi źródło tożsamości nie tylko narodów pojmowanych etnicznie, ale całej ukształtowanej przez nie społeczności. „Eksponuje on wspólne doświadczenia historyczne, trwałe zachowania społeczne i stale odnawiane symbole. W tym kontekście dobra kultury stają się czynnikiem jednoczącym jednostki i budują opartą na nich wspólną pamięć i społeczną wrażliwość”<sup>13</sup>.

Przy definiowaniu konstytucyjnego pojęcia *dobro kultury* można skorzystać z jego definicji zawartej w obowiązującej do 2003 r. Ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach<sup>14</sup>. W ustawie tej zapisano, iż „dobrem kultury jest każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający

<sup>11</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>12</sup> E. Małachowicz, *Ochrona środowiska...*, op.cit., s. 5.

<sup>13</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op.cit., s. 76.

<sup>14</sup> P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 18.

znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną<sup>15</sup>.

W Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 roku, której Rzeczypospolita Polska jest sygnatariuszem, dobra kulturalne (kultury) rozumie się jako:

- a) „dobra ruchome lub nieruchome, które posiadają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu, na przykład zabytki architektury, sztuki lub historii, zarówno religijne, jak i świeckie; stanowiska archeologiczne; zespoły budowlane posiadające jako takie znaczenie historyczne lub artystyczne; dzieła sztuki, rękopisy, książki i inne przedmioty o znaczeniu artystycznym, historycznym lub archeologicznym, jak również zbiory naukowe i poważne zbiory książek, archiwaliów lub reprodukcji wyżej określonych dóbr;
- b) gmachy, których zasadniczym i stosowanym w praktyce przeznaczeniem jest przechowywanie lub wystawianie dóbr kulturalnych ruchomych, określonych pod lit. a), na przykład muzea, wielkie biblioteki, składnice archiwalne, jak również schrony mające na celu przechowywanie w razie konfliktu zbrojnego, dóbr kulturalnych ruchomych, określonych pod lit. a)”;
- c) „ośrodki zabytkowe” – ośrodki obejmujące znaczną liczbę dóbr kulturalnych określonych pod lit. a) i b)<sup>16</sup>.

W Konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzonej w Paryżu dnia 17 listopada 1970 roku, której Rzeczypospolita Polska jest także sygnatariuszem, za dobra kultury uważane są dobra, które ze względów religijnych lub świeckich uznawane są przez każde Państwo za mające znaczenie dla archeologii, prehistorii, literatury, sztuki lub nauki i które należą do następujących kategorii:

- a) „rzadkie zbiory i okazy z dziedziny zoologii, botaniki, mineralogii i anatomii; przedmioty przedstawiające wartość paleontologiczną;
- b) dobra mające związek z historią, w tym również z historią nauki i techniki, historią wojskowości i historią społeczną, a także dobra pozostające w związku z historią życia przywódców, myślicieli, naukowców i artystów narodowych oraz ważnych dla narodu wydarzeń;
- c) przedmioty uzyskane drogą wykopalisk archeologicznych (legalnych i nielegalnych) i odkryć archeologicznych;

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48, art. 2.

<sup>16</sup> Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisana w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212, art. 1.

- d) elementy pochodzące z rozebranych zabytków artystycznych lub historycznych albo ze stanowisk archeologicznych;
- e) antyki liczące ponad 100 lat, takie jak napisy, monety i wyryte pieczęcie;
- f) materiały etnologiczne;
- g) dobra przedstawiające wartość artystyczną, takie jak:
  - obrazy, malowidła i rysunki wykonane w całości ręcznie, na jakimkolwiek podkładzie i przy wykorzystaniu dowolnego tworzywa (z wyjątkiem rysunków przemysłowych i artykułów przemysłowych ręcznie zdobionych);
  - oryginalne dzieła sztuki posągowej i rzeźby wykonane z dowolnego tworzywa;
  - oryginały sztychów, rycin i litografii;
  - oryginały zestawów i montażu artystycznych wykonane z dowolnego tworzywa;
- h) rzadkie rękopisy i inkunabuły, dawne książki, dokumenty i publikacje mające szczególne znaczenie (historyczne, artystyczne, naukowe, literackie itp.), w postaci pojedynczych egzemplarzy lub w zbiorach;
- i) znaczki pocztowe, skarbowe i podobnego rodzaju w postaci pojedynczych egzemplarzy lub w zbiorach;
- j) archiwa, w tym archiwa fonograficzne, fotograficzne i filmowe;
- k) liczące ponad sto lat meble oraz dawne instrumenty muzyczne<sup>17</sup>.

Istotną na gruncie prawnym definicję dziedzictwa kulturowego sformułował Jan Pruszyński postrzegając je jako: „zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nimi 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, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r., Dz.U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106, art. 1.

<sup>18</sup> M. Trzciński, *Przestępczość przeciwko...*, op.cit., s. 17–18.



## 2. Definicja dziedzictwa kulturowego i narodowego w naukach społecznych

Krystyna Gutowska pisze, iż „dziedzictwo to rodzaj spadku odziedziczonego po przeszłych pokoleniach, domagającego się odczytania, zrozumienia i rozumnego korzystania z niego, tak aby terażniejszość stawiała się ciekawsza, bogatsza i bezpieczniejsza. Spadek ten jest częścią terażniejszości; wpleciony w codzienne życie, pełni w nim różnorodne funkcje”<sup>19</sup>. Dziedzictwo kulturowe chronimy i korzystamy z niego.

Dziedzictwo kulturowe, o którym mowa w Konstytucji RP, ściśle wiąże się z pojęciem kultury narodu<sup>20</sup>. Czym zatem jest kultura narodowa? Antonina Kłoskowska pisze, iż kultura narodowa jest uniwersum wspólnym dla pewnej zbiorowości, które zawiera aspekt antropologiczny, historyczny, socjologiczny i indywidualny (nie można go poznać i zrozumieć bez uwzględnienia indywidualnych procesów jego wewnętrznego przeżywania przez członków zbiorowości). „Kultura narodowa jest bowiem subiektywnie realizującym się zjawiskiem intersubiektywnym odniesionym do obiektywnych obiektów: do syntagmy kultury i jej rdzenia, który stanowi jej kanon. [...] Kultura narodowa jest syndromem lub syntagmą powiązanych ze sobą elementów stanowiących swoistą odmianę systemów właściwych kulturze ludzkiej w ogóle. Trwałość zapewniają jej ‘ucieleśnione’ formy nazywane też korelatami: pisane teksty literackie i naukowe, partytury i rejestracje muzyczne, dzieła plastyczne itp.”<sup>21</sup>. Takie trwałe formy Kłoskowska nazywa kulturą potencjalną, gdyż oderwane od ludzkich przeżyć twórczych lub odbiorczych przedmioty te tracą swój swoisty charakter i stają się substancją fizyczną pozbawioną znaczeń i wartości.

Dziedzictwo kulturowe obejmuje zatem korelaty kultury (materialne formy kultury, nośniki znaczeń i wartości), dorobek umysłowy i duchowy społeczności (treści, znaczenia i wartości). Jest ono częścią kultury symbolicznej i zawsze jest czyjeś. Zawsze jest czymś odbieranym i rozumianym przez ludzi. „W efekcie najskrajniejszej redukcji indywidualistycznej widzimy ich treść jako nadawaną i odbieraną przez jednostki, więc realizowaną subiektywnie. Sposób ich realizacji nie zamyka się jednak w subiektywności. Jest zawsze odniesiony do jakiejś ludzkiej zbiorowości. Stanowi formę komunikowania się w obrębie tej zbiorowości, jest więc intersubiektywny: rodzi

<sup>19</sup> K. Gutowska, *Wstęp*, w: *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, op.cit., s. 6.

<sup>20</sup> Konstytucja mówi o stwarzaniu warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

<sup>21</sup> A. Kłoskowska, *Kultury narodowe u korzeni*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 79.

się i kultywuje w kontakcie między subiektywnymi doświadczeniami. Kontakty te są zaś zapośredniczone przez kulturę. Ucieleśnione formy utrwalają wzory kontaktów, dostarczają im podstawy, treści”<sup>22</sup>.

Dziedzictwo kulturowe jest zatem intersubiektywną rzeczywistością przeżywaną w sposób subiektywny, ale zapośredniczony w kulturze. Obejmuje korelaty kultury oraz dorobek umysłowy i duchowy społeczności. David Throsby wyróżnia trzy typy dziedzictwa kulturowego:

- 1) Dziedzictwo nieruchome (zbudowane), takie jak budynki, pomniki, miejsca, w tym grupy budynków i miejsca w historycznych centrach miast.
- 2) Dziedzictwo ruchome, takie jak dzieła sztuki, archiwa, artefakty i inne przedmioty o znaczeniu kulturowym.
- 3) Dziedzictwo niematerialne istniejące jako dzieła muzyki czy literatury przekazane nam z przeszłości lub odziedziczone praktyki, język, rytuały, umiejętności, wiedza tradycyjna (pamięć wspólnotowa), które wspólnoty i grupy uznają jako ważne kulturowo<sup>23</sup>.

### 3. Uczestnictwo w dziedzictwie kulturowym

Dziedzictwo kulturowe jest wielowymiarowe i funkcjonuje we wszystkich układach kultury opisanych przez Antoninę Kłoskowską, zarówno w pierwotnym układzie kultury, instytucjonalnym układzie kultury, układzie środków masowego komunikowania<sup>24</sup>, a także w czwartym układzie opisanym przez Mariana Golkę, czyli w układzie zamiejscowym<sup>25</sup>. Aby dziedzictwo kulturowe potencjalne, w rozumieniu Kłoskowskiej, stało się „realnym” wymaga ludzkich przeżyć odbiorczych lub twórczych, wymaga uczestnictwa. Uczestnictwo w kulturze obejmuje trzy formy:

- 1) uczestnictwo strukturalne – bycie członkiem zbiorowości widzów, czytelników, zwiedzających, nawet bez decyzji o chęci uczestnictwa, np. bycie zawieszonym na spektakl do teatru czy do muzeum;
- 2) uczestnictwo działaniowe – minimalnie decyzja o uczestnictwie i przyjęcie postawy pozwalającej na udział w procesie komunikacji kulturowej – niezbędna jest tutaj zdolność uczestnika do udziału w procesie komunikacji kulturowej, a więc

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>23</sup> D. Throsby, *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 106.

<sup>24</sup> A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 189–192.

<sup>25</sup> M. Gruchoła, *Kultura w ujęciu socjologicznym*, „Roczniki Kulturoznawcze” 2010, t. 1, Katolicki Uniwersytet Lubelski, s. 104.

posiadanie odpowiednich kompetencji kulturowych czy, jak to określił Pierre Bourdieu, „okularów kultury”. Kompetencje kulturowe pozwalają zrozumieć przekaz kulturowy, co jest warunkiem koniecznym tej formy uczestnictwa;

- 3) uczestnictwo ideacyjne – społeczna identyfikacja z grupą bądź zbiorowością oparta na wspólnie uznawanym, ale niekoniecznie równocześnie odbieranym, dziele lub zespole wartości kulturowych – wytwarza się tu wspólnota mentalna zakorzeniona we wspólnie konstruowanej przestrzeni kulturowej, którą można nazwać siecią kulturową<sup>26</sup>.

Pełne (optymalne) uczestnictwo w kulturze jest zespoleniem tych trzech form uczestnictwa i składa się z czynności formułowania oraz odbierania i interpretowania symbolicznych przekazów<sup>27</sup>. Jan Grad uznaje, że partycypacja kulturalna ma charakter intelektualny, a jej istotę stanowi interpretacja przekazów kulturowych. Na uczestnictwo w kulturze należy zatem patrzeć jak na proces myślowy polegający na „przywoływaniu wszelkich przekonań kulturowych, mających na celu ujawnienie wchodzących w rachubę znaczeń, związanych z danym obiektem czy działaniem kulturowym”<sup>28</sup>. Kluczowy w aktach partycypacji w kulturze jest czynnik mentalny<sup>29</sup>.

Dla procesu uczestnictwa w kulturze istotne znaczenie ma postawa odbiorcy wobec dobra kultury. Postawa ta wpływa na przebieg poszczególnych aktów partycypacyjnych. Konstruowana jest ona przez jednostkę i zawiera cały zespół założeń odbiorczych dotyczących istoty uczestnictwa, jego znaczenia, a także wzorcowych przebiegów aktów partycypacyjnych i zależy od kompetencji kulturowych, wrażliwości (estetycznej, społecznej), preferencji i doświadczeń<sup>30</sup>.

Jednostka może uczestniczyć w dziedzictwie kulturowym w każdym z wyróżnionych przez Antoninę Kłoskowską układów kultury. W pierwotnym układzie kultury jednostka uczestniczy w dziedzictwie kulturowym w bezpośrednich i osobistych stosunkach społecznych, w rodzinie, grupach koleżeńskich, w społecznościach lokalnych. Dziedzictwo jest tu wplecione w codzienne czynności (język, rytuały, praktyki, umiejętności, mądrości ludowe, pamięć historyczna). Uczestnictwo odbywa się tu bezpośrednio w codziennym życiu. W układzie instytucjonalnym dobra kultury są przekazywane w sposób profesjonalny przez wyspecjalizowane instytucje (teatry,

<sup>26</sup> P. Kisiel, *Uczestnictwo w kulturze artystycznej jako forma działania społecznego. Refleksja nad stylami uczestnictwa mieszkańców Krakowa w kontekście badań empirycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 50–51.

<sup>27</sup> A. Kłoskowska, *Spoleczne ramy kultury. Monografia socjologiczna*, PWN, Warszawa 1972, s. 129.

<sup>28</sup> J. Grad, U. Kaczmarek, *Organizacja i upowszechnianie kultury w Polsce. Zmiany modelu*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1996, s. 17.

<sup>29</sup> P. Kisiel, *Uczestnictwo w kulturze...*, op.cit., s. 47–48.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 52.

filharmonie, muzea, kościoły), są dostępne poprzez instytucje. Uczestnictwo odbywa się tu bezpośrednio w instytucjach. W układzie masowych środków komunikowania następuje pośredni kontakt z dobrami kultury poprzez środki masowego przekazu (książki, nagrania muzyczne, telewizja, radio, internet). Uczestnictwo odbywa się tu pośrednio, poddane jest technicyzowaniu i charakteryzuje się dużą swobodą decyzji o rozpoczęciu i zaprzestaniu uczestnictwa<sup>31</sup>. O ile jednak większość środków masowego przekazu charakteryzuje się jednostronnością przekazu wskutek ograniczonej reakcji zwrotnej i samotnością uczestnictwa, o tyle internet jest inny. Przestał on bowiem być już tylko siecią komputerową, a stał się przede wszystkim siecią kulturową, przestrzenią komunikacji, w której realizują się ludzkie przeżycia odbiorcze i twórcze. Internet dziś jest, po pierwsze, narzędziem dostępu do treści szeroko rozumianej kultury, które dostarczane są w postaci cyfrowej, a po drugie, bramą do aktywności, które mają miejsce poza internetem, ale wymagają pewnej aktywności online. Internet nie tylko dostarcza i ułatwia odbiór informacji o wydarzeniach, dostęp do materiałów informacyjnych, lecz także umożliwia dyskusję, wymianę opinii, wzajemne polecanie sobie ciekawych treści, wydarzeń, miejsc<sup>32</sup>. Układ zamiejskowy uczestnictwa w kulturze dotyczy sytuacji wszelkich kontaktów z dobrami kultury realizowanych poza terytorialnymi granicami miejsca zamieszkania i pracy (spektakle, koncerty, muzea, zwiedzanie zabytków czy ośrodków zabytkowych)<sup>33</sup>.

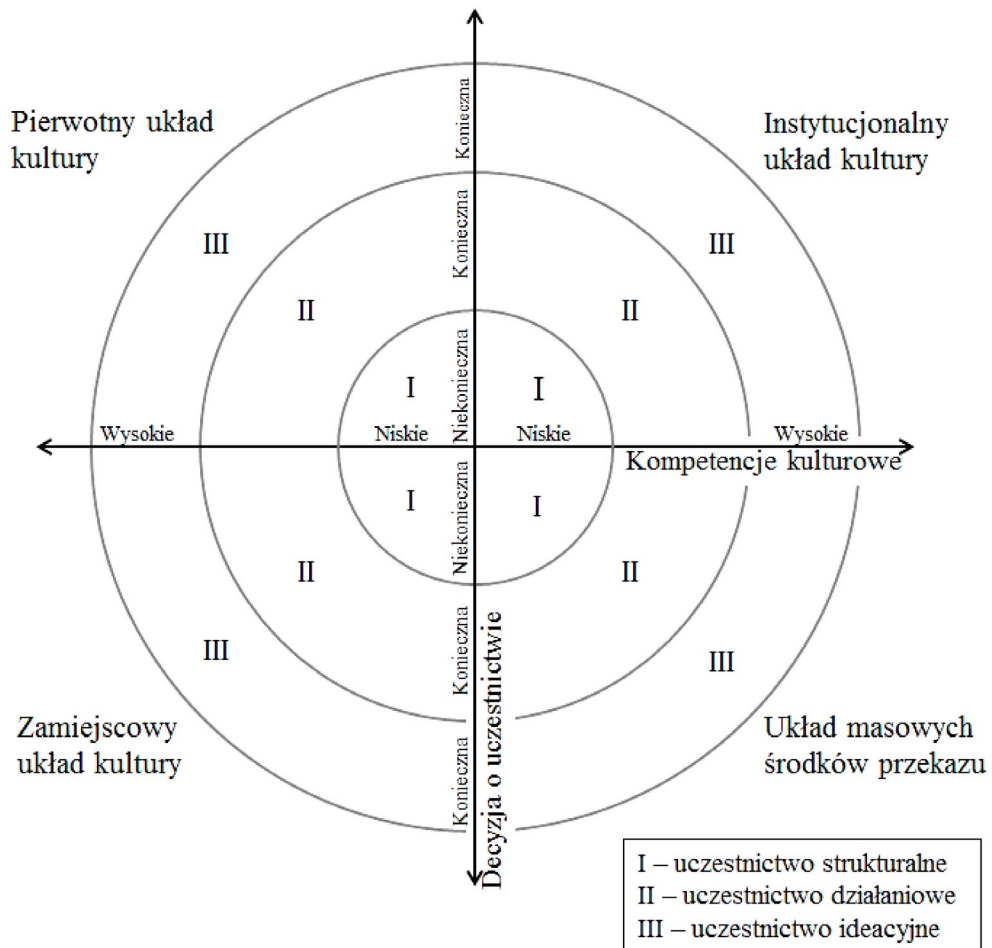
Uczestnictwo w kulturze możemy zatem rozpiąć na dwóch wymiarach. Po pierwsze, ze względu na układ kultury (pierwotny, instytucjonalny, środków masowego przekazu, zamiejskowy) i, po drugie, ze względu na formę uczestnictwa (strukturalną, działaniową, ideacyjną). Sposób, w jaki jednostka uczestniczy w kulturze, zależy zaś od jej kompetencji kulturowych oraz od decyzji o uczestnictwie. Model uczestnictwa w kulturze przedstawia rysunek 1.

---

<sup>31</sup> M. Gruchoła, *Kultura w ujęciu...*, op.cit., s. 104.; A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, op.cit., s. 191.

<sup>32</sup> M. Filiciak, J. Hofmokl, A. Tarkowski, *Obiegi kultury. Społeczna cyrkulacja treści.*, Raport z badań, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2012, s. 42.

<sup>33</sup> M. Gruchoła, *Kultura w ujęciu...*, op.cit., s. 104.



Rysunek 1. Uczestnictwo w kulturze

Źródło: opracowanie własne.

#### 4. Równy dostęp do dziedzictwa kulturowego

Konstytucyjnie określonym zadaniem władz publicznych jest stwarzanie warunków równego dostępu do dóbr kultury będących źródłem tożsamości narodu polskiego. Zasada równości została wyrażona w szeregu przepisów Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny (wyr. z 2.04.2003 r., K 13/02, Dz.U. Nr 62, poz. 577) w następujący sposób wyjaśnia znaczenie zasady równości: „zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak

i dyskryminujących”<sup>34</sup>. Ponadto w oparciu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego (wyr. z 2.04.2003 r., K 32/09, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 28) należy stwierdzić, że umieszczenie szczegółowego zapisu o równości dostępu do dóbr kultury potwierdza ogólną regułę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, a „brak ograniczenia podmiotowego zakresu tego dostępu implikuje uznanie, że przysługuje on każdemu podlegającemu władzy RP i nie jest ograniczony tylko do obywateli”<sup>35</sup>.

Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego wiąże się z gwarantowaną w artykule 73 Konstytucji RP wolnością dostępu do dóbr kultury<sup>36</sup>. Wolność korzystania z dóbr kultury ma zaś duże znaczenie nie tylko dla ochrony i propagowania dziedzictwa narodu polskiego oraz wartości ogólnoludzkich, lecz także dla realizacji innych wolności konstytucyjnych. Dzięki wolności korzystania z dóbr kultury mogą one oddziaływać na myśli i wyobraźnię każdego (każdej osoby fizycznej) i wpływać tym samym na jego zdolności, osobistą wrażliwość i zachowania oraz przedsięwzięte inicjatywy w różnych dziedzinach życia<sup>37</sup>.

Dostęp do dóbr kultury powinien być zatem w RP równy i wolny. Może on jednak podlegać ograniczeniom wynikającym z obowiązku odpowiedniej ochrony, renowacji i przechowywania dóbr kultury oraz ochrony praw i wolności osób i instytucji będących ich właścicielami. „Skutkiem tego swoistego kompromisu musi być faktyczne określenie terminów, charakteru i zakresu, w jaki każdy zainteresowany może korzystać z przyznanej mu wolności korzystania z dóbr kultury”<sup>38</sup>.

## 5. Otoczenie prawne działalności kulturalnej w Polsce

W jaki sposób państwo może stwarzać warunki równego dostępu do dziedzictwa kulturowego? Poprzez tworzenie odpowiedniego prawa i prowadzenie odpowiednich polityk publicznych. Władze publiczne, jak pisze Bogusław Banaszak, mają tworzyć regulacje prawne sprzyjające upowszechnianiu dóbr kultury. Upowszechnianie ich ma zaś następować zarówno w drodze działania instytucji publicznych, jak i w wyniku działalności podejmowanej przez obywateli<sup>39</sup>.

Obecnie działalność kulturalna w Polsce regulowana jest przez następujące ustawy:

---

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 2 kwietnia 2003 r., Sygn. akt K 13/02, Sentencja została ogłoszona dnia 14 kwietnia 2003 r. w Dz.U. Nr 62, poz. 577, s. 8.

<sup>35</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op.cit., s. 77.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 436.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 436.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 76.

- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 493),
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34),
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83),
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425), która daje podstawę i reguluje działalność szkół artystycznych.

Istotne dla dóbr kultury zapisy znajdują się także w innych ustawach, takich jak:

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) regulująca, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, krajobrazu kulturowego oraz dóbr kultury współczesnej.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.) wyznaczająca zasady dotyczące budynków lub obiektów małej architektury podlegających ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami czy używanych jako miejsca kultu i do działalności religijnej, a także współczynniki wielkości obiektu dla budynków kultury i kultu religijnego.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425), która stanowi, iż kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata, oraz, iż szkoła umożliwia uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej, religijnej, regionalnej oraz naukę języka, własnej historii i kultury.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492 z późn. zm.), na której podstawie Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzeń określa szczegółowy zakres działania ministrów (w tym ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego<sup>40</sup>) i tworzy poszczególne mi-

---

<sup>40</sup> Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1482.

nisterstwa (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zostało utworzone Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r.<sup>41</sup>) oraz która reguluje zakres i sposób działania ministra jako kierującego określonym działem administracji rządowej.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) wyznaczająca kulturę, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami jako zadanie własne gmin.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) wyznaczająca kulturę oraz ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami jako zadanie własne powiatów.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 9, poz. 576) wyznaczająca wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie jako zadanie własne województw.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) wyznaczająca kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego jako sferę zadań publicznych prowadzonych także przez organizacje pozarządowe (oraz także we współpracy z administracją publiczną).

We wszystkich tych ustawach obywatele RP traktowani są równo. Nierówności w dostępie do dziedzictwa kulturowego, które mogą się pojawić, wynikają z polityki publicznej prowadzonej przez organy państwa na szczeblu centralnym i terytorialnym, a także z nierówności występujących w społeczeństwie. W 2005 roku Jerzy Bartkowski zwrócił uwagę, iż podstawowymi czynnikami wyznaczającymi poziom udziału w kulturze w Polsce są wykształcenie, dochód i miejsce zamieszkania<sup>42</sup>.

## 6. Wybrane instytucje w perspektywie upowszechniania równości dostępu do dziedzictwa kulturowego w Polsce

Dobra kultury są współcześnie w Polsce upowszechniane przez instytucje, takie jak: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, muzea, biblioteki, domy kultury, galerie sztuki, ośrodki badań i dokumentacji, instytucje filmowe, kina, radio, telewizja,

<sup>41</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dz.U. z 1999 r. Nr 91, poz. 1014.

<sup>42</sup> J. Bartkowski, *Przestrzenne zróżnicowanie uczestnictwa w kulturze*, Instytut im. Adama Mickiewicza, Warszawa 2005, s. 5.



organizacje społeczne, a także za pośrednictwem internetu. Działalność kulturalną mogą prowadzić i prowadzą państwowe i samorządowe osoby prawne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne. Współcześnie w Polsce upowszechnianiem i rozwijaniem kultury zajmuje się ogromna liczba organizacji o zróżnicowanym statusie organizacyjno-prawnym oraz charakterystyce działania. Przedstawiono je w tabeli 1.

**Tabela 1. Organizacje sektora kultury w Polsce**

Organizacje sektora kultury	Liczba podmiotów 2011/2012 r.	
Biblioteki publiczne i ich filie	8182	
Ośrodki i domy kultury	2260	
Kluby i świetlice	1448	
Placówki informacyjno-biblioteczne	1962	
Muzea i oddziały muzealne	721 (wg NIMOZ*)	768 (wg GUS)
Instytucje paramuzealne	98	
Galerie sztuki	344	
Teatry (dramatyczne, lalkowe, impresaryjne)	111 publicznych	174 wg GUS  + ok. 150–180 teatrów niepublicznych + wiele niepublicznych zespołów tańca
Teatry operowe, operetkowe i muzyczne	20 publicznych	
Taneczne instytucje (najważniejsze zespoły baletowe, teatry tańca i ruchu, zawodowe zespoły tańca ludowego, zespoły tańca współczesnego)	ponad 30	
Filharmonie	25	+ wiele orkiestr
Chóry	68	
Producenci muzyczni	4 koncerty fonograficzne	+ kilkaset małych firm fonograficznych
Kina	453	1,2 tys. sal kinowych; 257,8 tys. miejsc na widowni
Producenci filmów fabularnych	30–35	+ ok. 500 małych firm producenckich
Wydawnictwa	300 największych wydawnictw	+ ok. 2,8 tys. małych wydawców
Radio	295 koncesji radiowych	w tym 8 koncesji ogólnopolskich i ponadregionalnych
Telewizja	20 koncesji telewizyjnych	w tym 12 koncesji ogólnopolskich
Szkoły artystyczne	902	+ wiele kursów prowadzonych przez inne organizacje sektora kultury
Organizacje pozarządowe zajmujące się kulturą	ok. 10 tys.	

\* NIMOZ – Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów

Źródło: K. Obłąkowska-Kubiak, *Współpraca finansowa jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w Polsce w realizacji zadania publicznego: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, w: *Finansowanie działalności przedsiębiorstw a społeczna odpowiedzialność biznesu*, red. A. Krzysztofek, AT Wydawnictwo, Kraków 2014, s. 264–265.

Pytanie dla nas brzmi: na ile organizacje te (będące potencjalnie narzędziami polityki równości dostępu do dziedzictwa kulturowego) stwarzają warunki równego dostępu do dóbr kultury. Przyjrzyjmy się kilku z nich.

Biblioteki i ich zbiory, jak stanowi Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, są dobrem narodowym i służą zachowaniu dziedzictwa narodowego<sup>43</sup>. Każda gmina ma obowiązek prowadzenia co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych, w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji<sup>44</sup>. W Polsce w 2012 roku było 8182 bibliotek publicznych i filii bibliotecznych, z czego czynnych było 8082 (średnio 2 instytucje biblioteczne na 10 tys. mieszkańców). Z tego 2766 czynnych bibliotek ulokowanych było w miastach (1,17 biblioteki na 10 tys. mieszkańców), a 5316 – na wsi (3,5 biblioteki na 10 tys. mieszkańców)<sup>45</sup>. Jednak w bibliotekach w miastach zarejestrowanych było tylko 6,5 mln użytkowników (co stanowi 28% populacji mieszkającej w miastach), a w bibliotekach wiejskich – 2,59 mln (co stanowi 17% populacji mieszkającej na wsi). Liczba zarejestrowanych czytelników jest mniejsza – odpowiednio 4,8 mln i 1,6 mln<sup>46</sup>.

Domy kultury są instytucjami kultury także istotnymi ze względu na uczestnictwo obywateli w dziedzictwie narodowym. Prowadzą one wielokierunkową działalność społeczno-kulturalną, organizują wydarzenia kulturalne i związane z podtrzymywaniem tradycji narodowych i regionalnych, prowadzą edukację kulturalną. Ich działalność obejmuje wszystkie grupy społeczne. Praktycznie w każdej gminie funkcjonuje dom, ośrodek kultury, klub lub świetlica. Jedna placówka przypada średnio na 10 tys. mieszkańców<sup>47</sup>. Z perspektywy uczestnictwa w kulturze istotny jest odsetek mieszkańców uczestniczących w inicjatywach organizowanych przez te instytucje. W 2009 roku w zajęciach artystycznych lub hobbystycznych oraz w imprezach organizowanych przez nie uczestniczyło 7,9% Polaków powyżej 15 roku życia – 8,5% mieszkańców miast oraz 6,9% mieszkańców wsi<sup>48</sup>. Brakuje danych dotyczących dzieci i młodzieży, które stanowią ważną grupę docelową oferty tych instytucji<sup>49</sup>.

Profesjonalne instytucje kultury, takie jak teatr, opera, operetka, filharmonia, muzea, galerie sztuki, lokowane są w dużych miastach, co ogranicza do nich dostęp. W 2013 roku 20% Polaków było w teatrze, a 28% było na wystawie w muzeum i/lub

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539), art. 3. ust. 1.

<sup>44</sup> Ibidem, art. 19. ust. 2.

<sup>45</sup> Instytut Książki i Czytelnictwa Biblioteki Narodowej, *Zestawienie zbiorcze o stanie i działalności sieci bibliotek publicznych w 2012 r.*, <http://www.bn.org.pl/download/document/1395236752.pdf>.

<sup>46</sup> Ibidem.

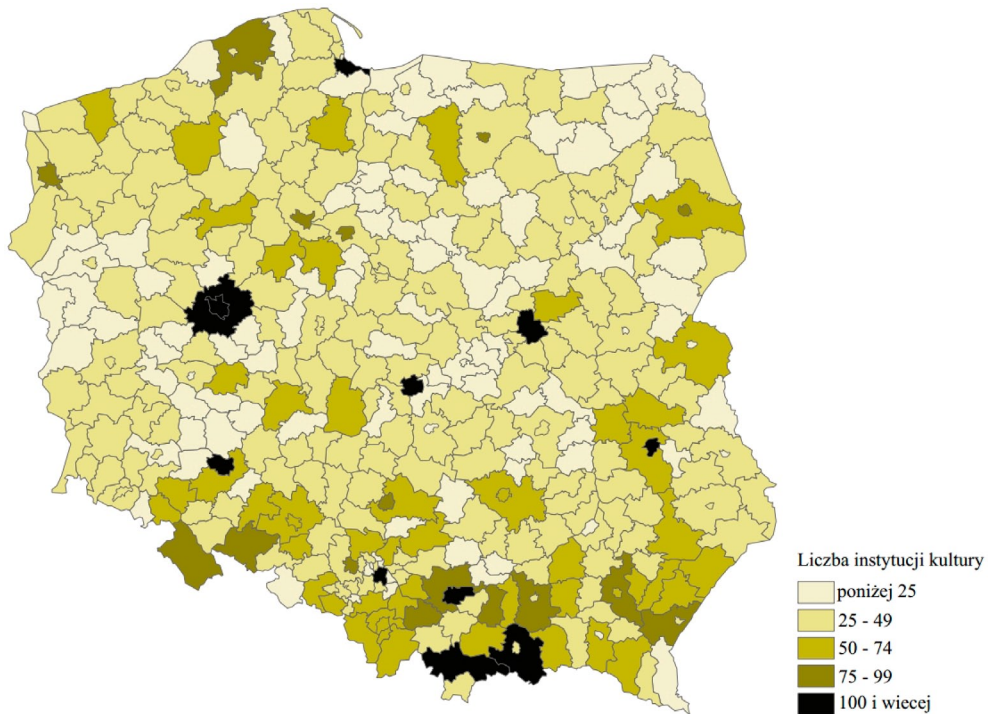
<sup>47</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 75.

<sup>48</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Uczestnictwo ludności w kulturze w 2009 r.*, Warszawa 2012, s. 67.

<sup>49</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 152.

galerii<sup>50</sup>. Instytucje te podejmują także przedstawienia, koncerty, wystawy poza swoimi siedzibami i ta działalność wydaje się interesującym narzędziem wyrównywania dostępności dziedzictwa kulturowego na obszarach, na których brakuje profesjonalnych instytucji kultury. Niestety liczba tych prezentacji jest niewielka<sup>51</sup>. W Polsce występuje duże przestrzenne zróżnicowanie liczby instytucji kultury<sup>52</sup>, co przedstawia mapa 1.

**Mapa 1. Przestrzenne zróżnicowanie liczby instytucji kultury w Polsce w 2012 roku**



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 136.

Zróżnicowanie przestrzenne występuje także w liczbie zabytków nieruchomych. Są w Polsce powiaty, w których jest więcej niż 500 zabytków, i są takie, w których

<sup>50</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, *Aktywności i doświadczenia Polaków w 2013 roku*, Komunikat z badań, Warszawa 2014, s. 4.

<sup>51</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Uczestnictwo ludności...*, op.cit., s. 64.

<sup>52</sup> Biblioteki i filie bibliotek publicznych, domy i ośrodki kultury, biblioteki pedagogiczne, naukowe, fachowe, fachowo-beletrystyczne, OINTE, towarzystw naukowych, kluby, świetlice, muzea, oddziały muzealne, kina, galerie sztuki, teatry dramatyczne, lalkowe, instytucje paramuzealne, filharmonie, orkiestry symfoniczne, orkiestry kameralne, chóry, zespoły pieśni i tańca. Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 136.

jest poniżej 50<sup>53</sup>. Kwestią jest tu jednak nie tylko liczba zabytków, lecz także polityka opieki nad zabytkami prowadzona przez poszczególne samorządy terytorialne i świadomość dziedzictwa. W 2009 roku 29,9% Polaków zadeklarowało, że zwiedza zabytki, a 69,9% – że nie<sup>54</sup>.

Szczególne zadania w organizowaniu ekspozycji przedmiotów materialnych należących do dóbr kultury, jak i dóbr niematerialnych przypisuje się publicznym środkom masowego przekazu<sup>55</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 40/04 z dnia 24 stycznia 2006 roku zauważył, iż najbardziej powszechny dostęp do dóbr kultury i sztuki oraz nauki zapewniają radiofonia i telewizja, dlatego też „nadmierne nieuzasadnione zawyżanie stawek wynagrodzeń [wynikających z zapisów Ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych – przyp. KOK] może zniechęcać lub ograniczać zakres korzystania z dzieł artystycznych, udostępniania idei i odkryć naukowych, w tym przede wszystkim, jeśli chodzi o tzw. kulturę wysoką i naukę”<sup>56</sup>. Autorzy, emitenci i reemintenci są partnerami społecznymi, którzy winni ze sobą współpracować dla dobra wspólnego, jakim jest powszechny dostęp do dóbr kultury i sztuki oraz nauki<sup>57</sup>. Pytanie, jak jest w rzeczywistości, czy publiczne radio i telewizja realizują misję upowszechniania dostępu do dóbr kultury i sztuki oraz nauki, pozostawiam w tym miejscu otwartym.

Bardzo istotny dla równości dostępu do kultury staje się rozwój nowych technologii. W 2013 roku 60% Polaków korzystało z internetu<sup>58</sup>. Internet jest dla nich miejscem korzystania z treści kultury<sup>59</sup> i łączy się z innymi formami uczestnictwa w kulturze. Osoby korzystające z internetu prowadzą znacznie aktywniejsze życie społeczne i kulturalne poza siecią niż osoby niekorzystające z internetu. Trzykrotnie więcej internautów niż osób niekorzystających z internetu deklaruje, że w ciągu ostatniego roku pożyczyło książkę, film lub muzykę (30% internautów i 9% nieinternautów). Sześć razy więcej internautów niż nieinternautów było w kinie. Obala to tezę, że internet zastępuje tradycyjne formy uczestnictwa w kulturze, jest wręcz przeciwnie – dzięki internetowi poszerza się grupa ludzi korzystających z kultury<sup>60</sup>. W perspektywie tego twierdzenia wyzwaniem polityki publicznej jest powszechny

---

<sup>53</sup> Ibidem, s. 116.

<sup>54</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2009 r.*, op.cit., s. 346.

<sup>55</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op.cit., s. 76.

<sup>56</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP nr. 5/1/A/2006 z dnia 24 stycznia 2006 r., Sygn. akt SK 40/04, Sentencja została ogłoszona dnia 9 lutego 2006 r. w Dz.U. Nr 21, poz. 164, s. 16.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>58</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, *Internauci 2013*, Warszawa 2013, s. 1.

<sup>59</sup> M. Filiciak, J. Hofmokl, A. Tarkowski, *Obiegi kultury...*, op.cit., s. 34.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 40–42.

i równy dostęp do internetu w Polsce oraz cyfryzacja zasobów kulturowych i ich popularyzacja.

W kontekście uczestnictwa w dziedzictwie kulturowym nie można pominąć edukacji kulturalnej, czyli edukacji do uczestnictwa w kulturze, odbywającej się zarówno w instytucjach tradycyjnych (np. szkoły), jak i poza nimi (poza systemem edukacji formalnej). Jak wynika z badań europejskich wszyscy uczniowie w Europie uczą się w szkołach muzyki i plastyki. Duża część uczy się rękodzieła, teatru, tańca, niektórzy sztuki multimediiów i architektury<sup>61</sup>.

Obywatele także samodzielnie podejmują działalność w obszarze dziedzictwa kulturowego (ochrona zabytków i miejsc pamięci narodowej, podtrzymywanie tradycji narodowych, regionalnych i kulturowych). W 2008 roku liczba organizacji pozarządowych działających w tym obszarze wynosiła 2,5 tys.<sup>62</sup>

## Podsumowanie

Współcześnie, jak pisze Derek Gillman, dziedzictwo kulturowe jest cechą krajo-  
brazu kulturowego w wielu krajach. Ludzie odczuwają, że ich dziedzictwo jest ważne  
nawet, jeśli jest trudne do zdefiniowania. Są dumni ze swojej przeszłości i skłonni  
wykorzystywać ją jako dobro rynkowe, np. w branży turystycznej, handlu dziełami  
sztuki, architekturze czy designie. Dziedzictwo kulturowe uzasadnia ochronne prawne  
regulacje, choć prowadzi także do wielu dysput o prawach własności, dobru wspólnym  
i dobrobycie<sup>63</sup>. Konstytucja RP zobowiązuje państwo polskie do stwarzania warunków  
upowszechniania i równego dostępu do polskiego dziedzictwa kulturowego. Państwo  
polskie może to czynić i czyni poprzez regulacje prawne i polityki publiczne zarówno  
na poziomie centralnym, jak i terytorialnym. Dokładne rozpoznanie faktycznego  
poziomu uczestnictwa obywateli i równości szans na uczestnictwo w dziedzictwie  
kulturowym jest problemem bardzo złożonym i wymaga pogłębionych badań zarówno  
ilościowych, jak i jakościowych.

Dziedzictwo kulturowe implikuje korzyści, ale jednocześnie może stać się źródłem  
barier rozwojowych i przemocy symbolicznej. Z jednej strony tworzy wspólnotę,  
a z drugiej wyklucza i dzieli na „swoich” i „obcych”. Buduje wspólną pamięć, ale  
objawia się odmiennymi (niekiedy konfliktowymi) interpretacjami historii. Dlatego  
też w dzisiejszych czasach, w których marzymy o budowie świata bez wojen i barier,

---

<sup>61</sup> Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA, Eurydice), *Edukacja artystyczna i kulturalna w szkołach w Europie*, Warszawa 2010, s. 26.

<sup>62</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2009 r.*, op.cit., s. 163.

<sup>63</sup> D. Gillman, *The Idea of Cultural Heritage*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. I.

tak istotne jest uczestnictwo nie tylko w narodowym dziedzictwie kultury, lecz także w dziedzictwie innych narodów i regionów. Rzeczpospolita Polska jako członek Unii Europejskiej oraz sygnatariusz Europejskiej Konwencji Kulturalnej z 1954 roku ma podejmować działania służące zachowaniu i upowszechnianiu wspólnego dziedzictwa europejskiego<sup>64</sup>, a jako członek UNESCO (Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury) ma chronić i promować wspólne dziedzictwo kulturowe ludzkości w jej różnorodności narodowej i regionalnej<sup>65</sup>. Polityka kulturalna współczesnego państwa w obrębie dziedzictwa kulturowego winna być zatem polem dyskursu pomiędzy dziedzictwem narodowym (*national heritage*) a dziedzictwem ludzkości (*heritage of all mankind*) w ich różnorodności nastawionym na świadome odczytywanie i nadawanie dobrom kultury sensów we współczesnych czasach, a powinna odchodzić od rytualizmu i celebry.

---

## Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego w Polsce

---

### Streszczenie

„Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Ta konstytucyjna zasada nazywana jest zasadą równego dostępu do dziedzictwa kulturowego. Państwo może tę zasadę realizować i realizuje ją poprzez tworzenie prawa i prowadzenie polityki publicznej. Opracowanie ma na celu refleksję nad tą zasadą od strony teoretycznej i praktycznej. Punktem wyjścia jest definicja dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego na gruncie nauk prawnych i społecznych oraz analiza konstytucyjnej zasady równego dostępu do nich. Następnie scharakteryzowany został proces uczestnictwa w kulturze. W dalszej kolejności przedstawiono aktualny stan prawny, który tworzy otoczenie instytucjonalne dla wdrażania zasady równości dostępu do dziedzictwa kulturowego. Referat zamyka prezentacja wybranych instytucji, które mogą stwarzać równość dostępu do dziedzictwa kulturowego.

**Słowa kluczowe:** polityka publiczna, polityka kulturalna, dziedzictwo kulturowe, równość szans

---

<sup>64</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2010 C/47), art. 167. Europejska Konwencja Kulturalna, Paryż 19.12.1954 r. (Dz.U.90.8.44), art. 5.

<sup>65</sup> Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury podpisana w Londynie dnia 16 listopada 1945 r., Dz.U. z 1947 r. Nr 46, poz. 242.

---

## The principle of the equal access to the cultural heritage in Poland

---

### Abstract

“The Republic of Poland shall provide conditions for the people’s equal access to the products of culture which are the source of the Nation’s identity, continuity and development”. This constitutional principle is called the principle of equal access to the cultural heritage. The state can implement this principle and does it, by creating law and conducting public policy. The paper’s aim is to analyse this principle from theoretical and practical side. Firstly, the paper describes the definition of the cultural heritage in legal and social sciences. Secondly, it considers the constitutional principle of the equal access to the cultural heritage. Thirdly, it analyses the process of participation in the culture. Next, it shows the Polish legal status which creates the institutional environment for the equal access to the cultural heritage. Finally, the selected institutions which may create the equal access to the cultural heritage are characterised.

**Keywords:** public policy, cultural policy, cultural heritage, equal opportunities

---

### Bibliografia

- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA, Eurydice), *Edukacja artystyczna i kulturalna w szkołach w Europie*, Warszawa 2010.
- Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F., Wąsowski K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bartkowiak A., Mądry T., *Zasada nadrzędności konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, Poznań 2012.
- Bartkowski J., *Przestrzenne zróżnicowanie uczestnictwa w kulturze*, Instytut im. Adama Mickiewicza, Warszawa 2005.
- Biblioteka Narodowa, *Spółeczny zasięg książki w 2012 r.*, Warszawa 2012.
- Broński K., *Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenie polskie doby transformacji (po 1989 r.)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 706, Kraków 2006.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Aktywności i doświadczenia Polaków w 2013 roku*, Komunikat z badań, Warszawa 2014.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Internauci 2013*, Komunikat z badań, Warszawa 2013.

- Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, red. K. Gutakowska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2003.
- Fatyga B., *Wydatki na kulturę z budżetów gmin i miast na prawach powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 1999–2001*, Warszawa 2013, <http://ozkultura.pl/sites/default/files/wskazniki/%20WYDATKI%20NA%20KULTUR%C4%98%20Z%20BUD%C5%BBE-T%C3%93W%20JST%20W%20LATACH%201999-2012..pdf>.
- Filiciak M., Hofmokl J., Tarkowski A., *Obiegi kultury. Społeczna cyrkulacja treści*, Raport z badań, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2012.
- Gillman D., *The Idea of Cultural Heritage*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2009 r.*, Warszawa 2010.
- Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2012 r.*, Warszawa 2013.
- Główny Urząd Statystyczny, *Uczestnictwo ludności w kulturze w 2009 r.*, Warszawa 2012.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Krakowie, *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.*, Warszawa 2013.
- Grad J., Kaczmarek U., *Organizacja i upowszechnianie kultury w Polsce. Zmiany modelu*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1996.
- Gruchoła M., *Kultura w ujęciu socjologicznym*, „Roczniki Kulturoznawcze” 2010, t. I, Katolicki Uniwersytet Lubelski.
- Grzywa M., Kwiatkowski J., Sojka A., Łyzawa A., *Samorządowe instytucje kultury: peryferia czy centra aktywności kulturalnej?*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kraków 2009.
- Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., *Prawne podstawy działalności kulturalnej*, Zakamycze 2005.
- Instytut Książki i Czytelnictwa Biblioteki Narodowej, *Zestawienie zbiorcze o stanie i działalności sieci bibliotek publicznych w 2012 r.*, <http://www.bn.org.pl/download/document/1395236752.pdf>.
- Kierunek kultura. W stronę żywego uczestnictwa w kulturze*, red. W. Kłosowski, Mazowieckie Centrum Kultury i Sztuki, Warszawa 2011.
- Kisiel P., *Uczestnictwo w kulturze artystycznej jako forma działania społecznego: refleksja nad stylami uczestnictwa mieszkańców Krakowa w kontekście badań empirycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2012.
- Kłoskowska A., *Kultury narodowe u korzeni*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kłoskowska A., *Społeczne ramy kultury. Monografia socjologiczna*, PWN, Warszawa 1972.
- Małachowicz E., *Ochrona środowiska kulturowego*, Tom 1, PWN, Warszawa 1988.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2011 rok*, Warszawa 2012.
- Obłąkowska-Kubiak K., *Współpraca finansowa jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w Polsce w realizacji zadania publicznego: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, w: *Finansowanie działalności przedsiębiorstw a społeczna odpowiedzialność biznesu*, red. A. Krzysztofek, AT Wydawnictwo, Kraków 2014, s. 264–265.



- Stan i zróżnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce. Kanon i rozproszenie*, red. I. Bukraba-Rylska, W. Burszta, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011.
- Throsby D., *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Tomczak A., *Rola promocji w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym*, w: *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, red. K. Gutakowska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2003, s. 227–251.
- Trzeciński M., *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawnokryminalistyczna*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Znaniecki F., *Wstęp do socjologii*, PWN, Warszawa 1988.
- Akty prawne
- Europejska Konwencja Kulturalna, Paryż 19.12.1954 r. (Dz.U.90.8.44).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r., Dz.U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106.
- Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury podpisana w Londynie dnia 16 listopada 1945 r., Dz.U. z 1947 r. Nr 46., poz. 242.
- Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisana w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212.
- Oświadczenie Rządowe z dnia 28 kwietnia 1947 r. w sprawie złożenia polskiego dokumentu akceptacyjnego Konwencji, dotyczącej utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisanej w Londynie, dnia 16 listopada 1945 r., Dz.U. z 1947 r. Nr 46, poz. 243.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2010 C/47).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2010 C/13).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 493.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Dz.U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 9, poz. 576.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dz.U. z 1999 r. Nr 91, poz. 1014.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1482.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 2 kwietnia 2003 r., Sygn. akt K 13/02, Sentencja została ogłoszona dnia 14 kwietnia 2003 r. w Dz.U. Nr 62, poz. 577.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP nr 5/1/A/2006 z dnia 24 stycznia 2006 r., Sygn. akt SK 40/04, Sentencja została ogłoszona dnia 9 lutego 2006 r. w Dz.U. Nr 21, poz. 164.

Zuzanna Rataj

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# **Polska polityka mieszkaniowa w świetle regulacji Unii Europejskiej**

## **Wprowadzenie**

Polska od dziesięciu lat jest państwem członkowskim Unii Europejskiej. Mijająca dekada była zarówno dla kraju, jak i jego obywateli czasem zmian. Obszary, w których zaszły największe zmiany lub w których są one najbardziej widoczne, wiążą się przede wszystkim ze strefą Schengen i ułatwieniami podczas przekraczania granic, możliwością podejmowania pracy w innych krajach, dofinansowaniem rolnictwa czy rozbudową infrastruktury drogowej. Zmiany związane z przystąpieniem do Unii Europejskiej nie ominęły mieszkalnictwa. To głównie prawo krajowe determinuje politykę mieszkaniową, jednak regulacje europejskie stwarzając ramy, mobilizują kraje członkowskie UE do podejmowania działań w celu dostosowania krajowej polityki mieszkaniowej do wymagań europejskich. Niniejsze opracowanie jest poświęcone omówieniu regulacji prawnych Unii Europejskiej oraz ustawodawstwa polskiego wpływających na politykę mieszkaniową w Polsce.

## **1. Znaczenie mieszkalnictwa: aspekt indywidualny, wspólnotowy, materialny i gospodarczy**

Mieszkalnictwo jest obszarem o dużym znaczeniu. Wpływają na to cztery wymiary: indywidualny, wspólnotowy, materialny i gospodarczy, które oddziałują na poszczególne płaszczyzny życia jednostek i społeczeństw. Posiadanie mieszkania dobrej jakości, w przyjaznym otoczeniu umożliwia realizację obowiązków rodzinnych i obywatelskich, daje możliwość uczestniczenia w życiu gospodarczym, społecznym i kulturowym. Mieszkanie jest miejscem, w którym każdy człowiek zaspokaja swoje

potrzeby, zarówno te elementarne, jak i wyższego rzędu, zarówno te indywidualne, jak i społeczne. Mieszkanie jest składnikiem majątku rodzinnego, trwałym elementem zagospodarowania przestrzeni i ludzkiej świadomości<sup>1</sup>. Z uwagi na znaczenie mieszkalnictwa, przedstawione zostaną szczegółowo jego poszczególne wymiary.

### 1.1. Wymiar indywidualny mieszkalnictwa

Mieszkalnictwo w wymiarze indywidualnym wiąże się przede wszystkim z zaspokajaniem potrzeb jednostkowych. Posiadanie mieszkania (własnościowe lub najmowane) umożliwia ich szeroką realizację. W mieszkaniu zaspokajane są potrzeby podstawowe, m.in. potrzeby fizjologiczne, bezpieczeństwa czy przynależności, oraz potrzeby wyższego rzędu, np. potrzeba samorealizacji poprzez realizowanie swoich pasji. Istotne dla indywidualnego funkcjonowania jednostki są również warunki, w jakich ona żyje, gdyż wpływają na jej życie i zdrowie. Jak pisze A. Szelańska, mieszkanie stanowi ważny aspekt życia jednostki, gdyż jego „brak powoduje u części społeczeństwa utratę zdrowia albo śmierć bądź też niemożność spełnienia wielu życiowych i społecznych funkcji, włączając w to wychowanie dzieci i zdrowy model życia rodzinnego”<sup>2</sup>. Istotne są tu również cechy fizyczne mieszkania, jego lokalizacja, a także charakter otoczenia<sup>3</sup>. Czynniki te wpływają na ogólny dobrostan jednostek i warunkują ich prawidłowe funkcjonowanie w grupach społecznych.

### 1.2. Wymiar wspólnotowy mieszkalnictwa

Mieszkalnictwo w wymiarze wspólnotowym tworzy podstawę do istnienia więzi społecznych. Mieszkanie jest miejscem, w którym rodzina jako podstawowa grupa społeczna ma możliwość realizacji swoich potrzeb związanych z prokreacją i wychowaniem potomstwa. Pozwala również na tworzenie świadomości grupowej, integrację, zachowanie odrębności i solidarności rodzinnej. Ponadto umożliwia stworzenie więzi między gospodarstwami zamieszkującymi w sąsiedztwie i wywołuje aktywność społeczną w środowisku zamieszkania. Wspólnota daje poczucie przynależności, odrębności i bezpieczeństwa, jest istotnym czynnikiem rozwoju jednostek w społeczeństwie<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Witkowski, Z. Bolkowska, E. Hibner, J. Koziński, H. Kulesza, T. Nawrot, W. Witkowski, *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Warszawa 2007, s. 5, [http://fio.org.pl/images/dodatki/20070516\\_mieszk\\_rap2006.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/20070516_mieszk_rap2006.pdf).

<sup>2</sup> A. Szelańska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2011, s. 56.

<sup>3</sup> A. Andrzejewski, *Zarys polityki mieszkaniowej*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1969, s. 11.

<sup>4</sup> P. Witkowski i zespół, *Raport...*, op.cit., s. 5.

### 1.3. Wymiar materialny i gospodarczy mieszkalnictwa

Mieszkanie jako dobro cechuje się wysoką kapitałochłonnością z uwagi na koszty budowy i utrzymania. Może być dobrem konsumpcyjnym – zakup mieszkania wiąże się w tym przypadku z chęcią jego użytkowania, ale może być również dobrem inwestycyjnym – zakup z myślą przeznaczenia mieszkania na wynajem lub zakup w celu renowacji i sprzedaży po wyższej cenie. Mieszkanie w wymiarze materialnym stanowi również składnik majątku rodzinnego, wspólnotowego i państwowego<sup>5</sup>.

Gospodarczy wymiar mieszkalnictwa należy postrzegać poprzez wpływ inwestycji mieszkaniowych na rozwój gospodarczy kraju. W sektorze budownictwa mieszkaniowego, który jest jednym z ważniejszych sektorów wpływających na kształt i strukturę gospodarki, znajduje zatrudnienie znaczna część zasobów siły roboczej, w tym także pracownicy niewykwalifikowani<sup>6</sup>. Podejmowane inwestycje w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego generują również aktywność w innych sektorach gospodarki (np. rynek artykułów wykończeniowych).

## 2. Polityka mieszkaniowa i jej znaczenie w Polsce i w Unii Europejskiej

Polityka mieszkaniowa w Polsce stanowi część dwóch polityk: gospodarczej i społecznej. Uzasadnienie relacji między polityką mieszkaniową a gospodarczą częściowo zawiera się w opisie wymiaru materialnego i gospodarczego mieszkalnictwa. Ze względu na zogniskowanie uwagi na społecznych aspektach w opracowaniu zostaną ukazane zależności między polityką mieszkaniową i społeczną. Interwencja państwa w sektor mieszkaniowy i pomoc świadczona w tym zakresie powoduje, że politykę mieszkaniową można sytuować w ramach polityki społecznej, której celem jest zaspokajanie potrzeb (w tym przypadku mieszkaniowych) obywateli. A. Przymeński, wyjaśniając zależność między tymi dwoma politykami, wychodzi od polityki socjalnej, będącej sektorem polityki społecznej, z uwagi na usytuowane w nim działania zapewniające ochronę podstawowych warunków bytowych. I tak pomoc mieszkaniowa, będąca jednym z zadań polityki mieszkaniowej, finansowana ze środków publicznych, wpisuje się w politykę socjalną państwa, a tym samym w politykę społeczną<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>6</sup> L. Nykiel, *Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” vol. 17, nr 4, Olsztyn 2009, s. 10.

<sup>7</sup> A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014, s. 106.

Polityka mieszkaniowa w Polsce ma długą tradycję, co wynika z kwestii mieszkaniowej w Polsce międzywojennej, zniszczeń II wojny światowej oraz powojennej krytycznej – zwłaszcza w zakresie samodzielności zamieszkiwania – sytuacji mieszkaniowej. Współcześnie sytuacja w obszarze mieszkalnictwa się poprawia – poza pozostającym problemem niedoboru samodzielnych mieszkań szacowanego na 1,5 mln jednostek<sup>8</sup>. W obliczu tych zmian istotnym aspektem polityki mieszkaniowej stała się społeczna polityka mieszkaniowa, odpowiadająca przede wszystkim na potrzeby najuboższej części społeczeństwa, która mimo poprawy ogólnej sytuacji mieszkaniowej nadal własnymi staraniami nie jest w stanie zapewnić sobie mieszkań o odpowiednich (zgodnych z kulturą mieszkaniową) warunkach.

W wielu regulacjach europejskich można odszukać wytyczne związane z koniecznymi działaniami w obszarze mieszkalnictwa. Na podstawie tych regulacji możliwe jest określenie zakresu unijnej polityki mieszkaniowej, który sprowadza się do działania na rzecz spójności społecznej poprzez rewitalizację budynków mieszkalnych, wspomaganie ludności słabszej ekonomicznie w dostępie do mieszkań, podwyższanie standardu mieszkaniowego, a także stwarzanie dostępu do funduszy umożliwiających modernizację budynków. Zaznaczyć należy jednak, że europejskie prawo nie reguluje polityki mieszkaniowej tak ściśle jak polskie. W kolejnej części opracowania zostanie podjęta próba zebrania wytycznych europejskich dotyczących mieszkalnictwa i przeanalizowania ich wpływu na polską politykę mieszkaniową.

## 2.1. Polityka mieszkaniowa w aktach prawnych Unii Europejskiej

Przepisy dotyczące kwestii mieszkaniowych są rozproszone pomiędzy różne instytucje i przepisy Unii Europejskiej. Generalnie rzecz ujmując, z dokumentów UE wynika konieczność wspomaganie poszczególnych grup ludności w dostępie do budownictwa na wynajem lub sprzedaż oraz w utrzymaniu zasobu<sup>9</sup>. Mieszkalnictwo to obszar, który wpisuje się w realizację agendy lizbońskiej, a samo mieszkanie określane jest w Europejskiej Karcie Mieszkaniowej jako dobro pierwszej potrzeby, podstawowe prawo socjalne leżące u podstaw europejskiego modelu społecznego oraz element godności ludzkiej<sup>10</sup>. W akcie tym znajduje się również zapis, który kwalifikuje budownictwo społeczne do finansowania z funduszy strukturalnych, a także

<sup>8</sup> MIESZKANIA. *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Handlu i Usług, pod kier. A. Matulskiej-Bachury, Warszawa 2013.

<sup>9</sup> M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 389.

<sup>10</sup> A. Andria, *Dokument roboczy w sprawie i polityki regionalnej*, Komisja Rozwoju Regionalnego, 2006, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/638/638527/638527pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/638/638527/638527pl.pdf), data dostępu 16.04.2014, s. 3.

potwierdzający prawo do mieszkań o wysokiej jakości, w tym mieszkań socjalnych<sup>11</sup>. Z kolei art. 31 Europejskiej Karty Społecznej, podpisanej w Strasburgu 3 maja 1995 roku nakłada na państwa sygnatariuszy następujące obowiązki: „popieranie dostępu do mieszkań o standardzie; zapobieganie i ograniczanie bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienie kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów”<sup>12</sup>. Szerszy zapis praw i obowiązków, jakie nakłada na państwa członkowskie Unia Europejska znajduje się w Opinii Komitetu Regionów Polityka mieszkaniowa i regionalna<sup>13</sup>. Zapisane są w nim regulacje dotyczące możliwości dotacji na mieszkalnictwo w wysokości 3%, która przeznaczona jest na odpowiednie programy, lub 2% dotacji całkowitej Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dalej wskazane zostaje, że głównym warunkiem spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej jest dostęp do budownictwa mieszkaniowego na przyzwoitym poziomie, gdyż jest ono jednym z głównych czynników walki z wykluczeniem społecznym i bezrobociem<sup>14</sup>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym wskazuje, że prawo do mieszkania jest jednym z praw zagwarantowanych przez Powszechną Deklarację Prac Człowieka ONZ. Podkreśla się w niej również, że prawo do mieszkania gwarantuje inne prawa podstawowe, do których zalicza się m.in. prawo do godności, miejsca zamieszkania czy rodziny<sup>15</sup>.

W obszarze finansów prawo unijne daje możliwość obniżania stawek podatku VAT od budownictwa społecznego, gdyż wspiera się w ten sposób budownictwo mieszkaniowe i wzrost gospodarczy. W Polsce jednakże nie jest to zasadne z uwagi na problemy gospodarcze i niedostateczne budownictwo mieszkaniowe<sup>16</sup>. Ponadto w sferze finansów Unia Europejska zobowiązuje państwa członkowskie do przeprowadzania oceny zdolności kredytowej konsumenta, który planuje finansowanie zakupu lub budowy nieruchomości mieszkaniowej w oparciu o ten instrument.

---

<sup>11</sup> M. Cesarski, *Przesłanki i wyzwania społecznej polityki mieszkaniowej UE*, w: *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa–Katowice 2010, s. 462.

<sup>12</sup> Europejska Karta Społeczna – wersja zrewidowana, podpisana w Strasburgu dnia 3 maja 1995 r., <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Polish.pdf>, data dostępu 25.04.2014, s. 50.

<sup>13</sup> Opinia Komitetu Regionów Polityka mieszkaniowa i regionalna, Dz.Urz. UE 2007/C146/02.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 2–3.

<sup>15</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, Dz.Urz. UE 2013/C 44/09.

<sup>16</sup> M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa...*, op.cit., s. 399.

W Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Europy w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi UE szczegółowo opisuje zasady tych działań<sup>17</sup>.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 34 zawiera zapis, iż „w celu zwalczania wykluczenia społecznego oraz ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”<sup>18</sup>. Z kolei w Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Mieszkalnictwo a polityka regionalna” zwraca się uwagę na konieczność stworzenia zróżnicowanej oferty mieszkań, co umożliwi zapewnienie konkurencyjności wszystkich obszarów i ułatwi mobilność pracowników, ponadto wskazuje się, że pomoc mieszkaniowa powinna uwzględniać specyficzne cechy mieszkalnictwa socjalnego, w tym słabą wypłacalność mieszkańców<sup>19</sup>.

Rewitalizacja budynków mieszkalnych jest jednym z obszarów polityki mieszkaniowej, na który w prawie unijnym położony jest stosunkowo duży nacisk. Wynika to z konieczności stworzenia konkurencyjnych regionów, wyróżniających się wysokiej jakości infrastrukturą. Związane jest to nie tylko z poprawą elewacji budynków, lecz także z przedsięwzięciami termomodernizacyjnymi, mającymi na celu oszczędność energii<sup>20</sup>. Oszczędzanie energii ma dla UE szczególne znaczenie, gdyż łączy je z niższą emisją CO<sub>2</sub>. W komunikacie komisji: *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu* Unia Europejska zobowiązuje państwa członkowskie do „wykorzystywania w sferze mieszkalnictwa przepisów, norm w zakresie efektywności energetycznej budynków i instrumentów rynkowych w celu ograniczenia zużycia energii i zasobów, a także stosowania funduszy strukturalnych na potrzeby inwestycji”<sup>21</sup>. Potwierdzają to zapisy Europejskiego planu naprawy gospodarczej, w którym znajdują się regulacje mówiące o koniecz-

---

<sup>17</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

<sup>18</sup> Europejska Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [http://pl.wikisource.org/wiki/Karta\\_Praw\\_Podstawowych\\_Unii\\_Europejskiej](http://pl.wikisource.org/wiki/Karta_Praw_Podstawowych_Unii_Europejskiej), data dostępu 20.04.2014.

<sup>19</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mieszkalnictwo a polityka regionalna”, Dz.Urz. UE 2007/C161/03, art. 2.5.8.1.

<sup>20</sup> Dyrektywa Rady w sprawie ograniczania emisji CO<sub>2</sub>, Dz.Urz. UE 1993/L237/28; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady, Dz.Urz. UE 2006/L114/65; Dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz.Urz. UE 2003/L1/65.

<sup>21</sup> Komunikat komisji *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.



ności natychmiastowej poprawy efektywności energetycznej istniejących mieszkań i budynków publicznych oraz o tym, że dla właścicieli mieszkań efektywnych energetycznie państwa członkowskie powinny przewidzieć zmniejszenie podatku od nieruchomości<sup>22</sup>.

Z przedstawionych regulacji wynika, że kwestia mieszkalnictwa i w szczególności mieszkalnictwa socjalnego jest obecna i ważna w Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą pomocniczości formułowane na poziomie Unii ogólne wytyczne dla państw sygnatariuszy realizowane są na poziomie krajowym.

## 2.2. Polityka mieszkaniowa w polskim prawie

Zadania polityki mieszkaniowej w polskim prawie reguluje szereg ustaw. P. Witakowski w *Raporcie 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej* wymienia te sprzed wejścia polski do UE, które regulują gospodarkę mieszkaniową i zalicza do nich wymienione poniżej<sup>23</sup>.

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- 2) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
- 3) Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.
- 4) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.
- 5) Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.
- 6) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny.
- 7) Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
- 8) Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw.
- 9) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
- 10) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane.
- 11) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- 12) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
- 13) Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.
- 14) Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne.
- 15) Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości w gminach.

---

<sup>22</sup> Komunikat Komisji do Rady Europy *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela 2008, 16097/08, s. 18.

<sup>23</sup> P. Witakowski i zespół, *Raport...*, op.cit., s. 28.

- 16) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.
- 17) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.
- 18) Zarządzenie Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 5 sierpnia 1996 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości.
- 19) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 listopada 1992 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów.
- 20) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących działalności zawodowej.
- 21) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urzędzeń zaopatrzenia w wodę i urzędzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzenie ścieków.
- 22) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 listopada 1992 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów<sup>24</sup>.

Regulacje te bardzo szeroko ujmują politykę i gospodarkę mieszkaniową w Polsce, zgodnie z zasadą prowadzenia tej polityki na poziomie lokalnym. Odpowiedzialność za jej bezpośrednią realizację spoczywa na gminach jako podmiotach, które najlepiej znają swoją infrastrukturę, zaplecze finansowe, uwarunkowania prawne oraz to, co najistotniejsze, potrzeby mieszkańców. Wejście do Unii Europejskiej nie zmieniło w istotny sposób prowadzonej na szczeblu lokalnym polityki mieszkaniowej, zwłaszcza, że znaczna część przepisów istniejących w momencie przystąpienia Polski do Wspólnoty była zgodna z tym, co głosi prawo unijne. Odnosząc się do prawa wspólnotowego i przytaczanych regulacji UE, należy zaznaczyć, że są one dla Polski raczej niezobowiązującymi wytycznymi niż obowiązkami, które nasz kraj musiałby wypełnić pod presją sankcji mających realny wymiar.

---

<sup>24</sup> Ibidem, s. 28–29.

### 2.3. Standardy unijne w polskiej polityce mieszkaniowej i ich znaczenie

Europejskie regulacje traktujące mieszkanie jako dobro pierwszej potrzeby, prawo, które gwarantuje inne prawa, podstawowe dobro socjalne i element godności ludzkiej<sup>25</sup> mają duże znaczenie. Zaznaczyć należy, że regulacje o podobnym brzmieniu były obecne w polskim prawie przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Dla Polski aktem o najwyższej randze prawnej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 75 zapewnia „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierając rozwój budownictwa socjalnego oraz popierając działania obywateli zmierzające do pozyskania własnego mieszkania”<sup>26</sup>. Z kolei art. 48 Ustawy o pomocy społecznej gwarantuje prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli dana osoba jest tego pozbawiona<sup>27</sup>. Mimo że polskie ustawodawstwo nie głosi wprost, że prawo do mieszkania jest prawem podstawowym, to fakt zobowiązania władz publicznych do realizacji tego prawa w Konstytucji ukazuje jego ważność. Co więcej, zagwarantowanie prawa do schronienia wszystkim tego potrzebującym i konieczność przeciwdziałania bezdomności potwierdzają powyższe.

Europejskie zobowiązania zapewnienia dostępu do budownictwa na wynajem i sprzedaż oraz wsparcie w utrzymaniu zasobu, popieranie dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie, a także uczynienie kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów w prawie polskim przypisane jest gminom. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 nakłada na gminy obowiązek tworzenia zasobu mieszkaniowego: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy [...] gminnego budownictwa mieszkaniowego”<sup>28</sup>. Również art. 4 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego potwierdza powyższe:

- 1) Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.
- 2) Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

---

<sup>25</sup> A. Andria, *Dokument roboczy...*, op.cit., s. 3. Opinia Komitetu Regionów Polityka mieszkaniowa..., op.cit., s. 2–3.

<sup>26</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

- 3) Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób.
- 4) Gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa w ust. 1 i 2<sup>29</sup>.

W ustawie tej zapisane są również inne prawa przyjęte przez Unię Europejską. Dotyczy to przede wszystkim zapewnienia lokali socjalnych oraz prawa do pomocy mieszkaniowej w celu zapewnienia godnej egzystencji tym, którzy nie posiadają wystarczających środków. Dodatkowo istniejący w Polsce system dodatków mieszkaniowych również umożliwia korzystanie z mieszkań osobom, których dochody nie pozwalają na utrzymanie posiadanego zasobu.

Regulacje unijne związane z finansowaniem mieszkalnictwa, dotyczące możliwości obniżenia podatku VAT i finansowania z funduszy strukturalnych w prawie polskim nie mają bezpośredniego odzwierciedlenia. Są to jednak regulacje wpisujące się w realizowaną krajową politykę mieszkaniową, gdyż mimo ograniczonego zakresu, umożliwiają modernizację zasobu mieszkaniowego.

W Polsce polityka mieszkaniowa, w tym dotycząca mieszkalnictwa socjalnego, praktycznie realizowana jest na poziomie lokalnym. Taką politykę Polska prowadziła przed przystąpieniem do Unii Europejskiej i ją kontynuuje, o czym świadczy rozbudowane ustawodawstwo. Na podstawie przeanalizowanych aktów prawnych należy stwierdzić, że polskie prawo wpisuje się w standardy unijne.

## Podsumowanie

„Polityka mieszkaniowa w wąskim ujęciu jest jedną z polityk mikroekonomicznych, prowadzonych przez państwo – władze centralne i władze samorządowe”<sup>30</sup>. Unia Europejska formułuje ogólne wytyczne i upowszechnia wiedzę o dobrych praktykach w sferze polityki mieszkaniowej, a także współfinansuje wdrażanie polityk mieszkaniowych, jednakże bezpośrednią realizacją tej polityki zajmują się poszczególne państwa członkowskie. Poszczególne państwa UE reprezentują różne podejście do polityki mieszkaniowej i to na przestrzeni kilkudziesięciu lat zaowocowało wysokim zróżnicowaniem zasobu mieszkaniowego<sup>31</sup>. W Polsce występuje wiele pilnych

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733.

<sup>30</sup> P. Lis, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, s. 10, [http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/1828/lis\\_CELE\\_I\\_INSTRUMENTY\\_SPOLECZNEJ\\_POLITYKI\\_MIESZKANIOWEJ.pdf?sequence=1](http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/1828/lis_CELE_I_INSTRUMENTY_SPOLECZNEJ_POLITYKI_MIESZKANIOWEJ.pdf?sequence=1).

<sup>31</sup> Ibidem, s. 25.

potrzeb mieszkaniowych, którym muszą podołać władze lokalne przy współudziale państwowych władz centralnych, Unii Europejskiej i partnerów społecznych.

---

## **Polska polityka mieszkaniowa w świetle regulacji Unii Europejskiej**

---

### **Streszczenie**

W opracowaniu przedstawiono zagadnienia polityki mieszkaniowej w Unii Europejskiej i jej odniesienie do prowadzonej w tym zakresie polityki w Polsce. Zaprezentowano najważniejsze dokumenty europejskie, determinujące kształt polskiej polityki mieszkaniowej oraz jej realizację na szczeblu regionalnym. Ukazano istotność zagadnień polityki mieszkaniowej i jej powiązania z innymi dziedzinami gospodarki i życia społecznego.

**Słowa kluczowe:** polityka mieszkaniowa w UE, prawo europejskie, polska polityka mieszkaniowa

---

---

## **Housing Policy In The European Union Regulations**

---

### **Abstract**

The article shows housing policy issues in the European Union and its connection with Polish housing policy. It describes the most important European Union documents, which determinate Polish housing policy and indicate its implementation at the regional level. Moreover the article shows the importance of housing policy issues and links with other areas in the economy and social life.

**Keywords:** housing policy in EU, European law, housing policy in Poland

---

## Bibliografia

- Andria A., *Dokument roboczy w sprawie i polityki regionalnej*, Komisja Rozwoju Regionalnego, 2006, DT/638527PL.doc, data dostępu 16.04.2014.
- Andrzejewski A., *Zarys polityki mieszkaniowej*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1969.
- CesarSKI M., *Prześlanki i wyzwania społecznej polityki mieszkaniowej UE*, w: *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa–Katowice 2010.
- CesarSKI M., *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Lis P., *Spółeczna polityka mieszkaniowa*, [www.otnostrow.org.pl/pliki/rocznik/2006/06Lis.pdf](http://www.otnostrow.org.pl/pliki/rocznik/2006/06Lis.pdf), data dostępu 15.04.2014.
- Lis P., *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, s. 10, [http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/1828/lis\\_CELE\\_I\\_INSTRUMENTY\\_SPOLECZNEJ\\_POLITYKI\\_MIESZKANIOWEJ.pdf?sequence=1](http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/1828/lis_CELE_I_INSTRUMENTY_SPOLECZNEJ_POLITYKI_MIESZKANIOWEJ.pdf?sequence=1), data dostępu 16.04.2014.
- L. Nykiel, *Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, vol 17, nr 4, Olsztyn 2009.
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M., *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.
- Szelągowska A., *Finansowanie społecznej budownictwa mieszkaniowego*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2011.
- P. Witkowski, Z. Bolkowska, E. Hibner, J. Koziński, H. Kulesza, T. Nawrot, W. Witkowski, *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Warszawa 2007, s. 5, [http://fio.org.pl/images/dodatki/20070516\\_mieszk\\_rap2006.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/20070516_mieszk_rap2006.pdf).
- Dyrektywa Rady w sprawie ograniczania emisji CO<sub>2</sub>, Dz.Urz. UE 1993/L237/28.
- Dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków Dz.Urz. UE 2003/L1/65.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady, Dz.Urz. UE 2006/L114/65.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.
- Europejska Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [http://pl.wikisource.org/wiki/Karta\\_Praw\\_Podstawowych\\_Unii\\_Europejskiej](http://pl.wikisource.org/wiki/Karta_Praw_Podstawowych_Unii_Europejskiej), data dostępu 20.04.2014.
- Europejska Karta Społeczna – wersja zrewidowana, podpisana w Strasburgu dnia 3 maja 1995 r., <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Polish.pdf>, data dostępu 25.04.2014.

Komunikat Komisji do Rady Europy Europejski plan naprawy gospodarczej, Bruksela 2008, 16097/08.

Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf), data dostępu 4.05.2014.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.Urz. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Opinia Komitetu Regionów Polityka mieszkaniowa i regionalna, Dz.Urz. UE 2007/C146/02.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mieszkalnictwo a polityka regionalna”, Dz.Urz. UE 2007/C161/03, art. 2.5.8.1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, Dz.Urz. UE 2013/C 44/09.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. z 2012 r., poz. 1376.

Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

**Część III**

**KWESTIE WEWNĘTRZNE  
I ZAGRANICZNE**

---



*Katarzyna Górak-Sosnowska*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Wstęp

Opracowania zebrane w tej części książki pozornie dotyczą wszystkiego, wydaje się bowiem, że poza tym co wewnątrz i za granicą (a więc na zewnątrz) nie ma już nic. Jednak, jak mówi stare porzekadło, pozory mylą. Pod tak pojemnym tytułem kryje się to, co najważniejsze w zakresie polityki publicznej na poziomie Unii Europejskiej (UE).

Rozdziały dotyczą dwóch wymiarów, w których aspekty krajowe i unijne się przenikają. Pierwszym jest rozwój regionalny, w którym centralne pytanie dotyczy tego, w jaki sposób poszczególne regiony powinny tworzyć swoją przewagę konkurencyjną, a zatem, co zrobić, aby wyprzedzić konkurencję. W innych przypadkach pytanie dotyczy raczej tego, co zrobić, aby konkurencję dogonić. W sukurs przychodzą narzędzia polityk europejskich, a zwłaszcza polityki spójności. Ich przełożenie na rozwój polskich regionów opisuje Anna Czyżewska. Aby jednak nie pozostać na poziomie krajowym, rozważania na temat rozwoju regionalnego uzupełnia opracowanie Katarzyny Negacz poświęcone hiszpańskim, a konkretniej baskijskim doświadczeniom w zakresie polityki publicznej. Przykłady z innych państw są cennym uzupełnieniem, gdyż ukazują inną perspektywę, a tym samym doświadczenia, a tych nigdy nie jest za mało, zwłaszcza w stosunkowo nowej dziedzinie wiedzy, jaką jest w Polsce polityka publiczna.

Wymiar drugi dotyczy prawa, jednego ze spoiw Unii Europejskiej. O ile bowiem państwa członkowskie podejmują w dużej mierze autonomiczne decyzje polityczne i często trudno jest im wypracować wspólne stanowisko, harmonizacja w zakresie przepisów prawnych zdaje się być trudniejsza do ominięcia. Przesłanki harmonizacji na przykładzie prawa podatkowego omawia w swoim opracowaniu Kamil Goral. Obok funduszy unijnych to właśnie przepisy prawne zdają się w największym stopniu oddziaływać na wyobraźnię zbiorową obywateli państw członkowskich, jak na przykład słynna dyrektywa Komisji Europejskiej nr 2257/1994 o krzywiźnie banana, która od lat żyje własnym życiem w internetowych memach i żartach, stając się symbolem przejrzystości i racjonalności unijnego prawa. Jest to zarazem przykład wpływu

prawa unijnego na rzeczywistość lokalną państw członkowskich. Iwona Kowalczyk przedstawia mniej spektakularny, ale znacznie ważniejszy przykład w tym zakresie, analizując wpływ unijnego prawa na system zamówień publicznych w Polsce.

Wszystkie opracowania w tej części balansują pomiędzy uwarunkowaniami wewnętrznymi a zewnętrznymi, unijnymi, jednak proporcje rozkładają się w różnym zakresie. Dwa teksty ukazują, w jaki sposób polityki UE wpływają i kształtują rzeczywistość lokalną w zakresie zamówień publicznych czy polityki spójności. Równolegle zachodzi proces odwrotny: w jaki sposób podmioty lokalne mogą nie tylko dostosowywać się, lecz także aktywnie wykorzystywać to, co oferuje im Unia Europejska. Jedno z opracowań ukazuje perspektywę makro, a zatem samej Unii Europejskiej i przesłanek harmonizacji prawa. Inny tekst koncentruje się na perspektywie mikro, czyli perspektywie lokalnej, baskijskiej. Dzięki temu teksty zebrane w tej części tworzą koncepcyjnie spójną, acz zróżnicowaną całość.

**Rozwój  
regionalny**

Anna Czyżkowska

Uniwersytet Warszawski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Cel polityki spójności a rozwój regionalny Unii Europejskiej – przykład Polski

### Wprowadzenie

Po raz pierwszy polityka spójności została włączona do traktatów Unii Europejskiej w 1986 roku na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, a w obecnie obowiązującym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> w art. 174 czytamy: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacoferania regionów najmniej uprzywilejowanych (...)”. Tym samym przez politykę spójności UE rozumiane są działania zmierzające do zmniejszenia rozpiętości i zapewnienia harmonijnego rozwoju Unii w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Z uwagi na to, że różnice w rozwoju ujawniają się najwyraźniej pomiędzy regionami, Unia działa w szczególności na rzecz zmniejszania dysproporcji właśnie na tym poziomie<sup>2</sup>.

W ocenie wielkości występujących różnic pomiędzy regionami kluczowym pojęciem jest konwergencja. Jest ona rozumiana jako skutek wzrostu gospodarczego i efektów zmniejszania się dystansu w poziomie rozwoju różnych krajów (regionów)<sup>3</sup>. Procesy konwergencji powodują zmniejszenie się różnic w rozwoju gospodarczym, a zatem zwiększenie się spójności. Spójność (kohezję, zwartość, podobieństwo) kraju lub liczącego wiele krajów (regionów) ugrupowania, tym samym skalę zróżnicowania

---

<sup>1</sup> Po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 roku.

<sup>2</sup> J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012, s. 272.

<sup>3</sup> D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 33.

tworzących go regionów, można analizować w trzech podstawowych wymiarach: gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Spójność gospodarczą bada się, porównując poziom ogólnej aktywności gospodarczej w poszczególnych regionach. W przypadku spójności społecznej analizie poddaje się wybrane wskaźniki rozwoju społecznego lub społeczno-gospodarczego, a przy badaniu spójności terytorialnej wyróżnia się regiony, które z punktu widzenia ich powiązań gospodarczych uznaje się za obszar centralny, peryferyjny lub pośredni<sup>4</sup>.

W niniejszym opracowaniu poddano analizie spójność gospodarczą. Należy jednak pamiętać, że uzyskanie pełnego obrazu różnic międzyregionalnych i między państwowych wymaga uwzględnienia wszystkich wymienionych aspektów.

W pierwszej części opracowania graficznie przedstawiono rozmieszczenie regionów Unii Europejskiej w latach 1998 i 2010 w celu zobrazowania efektów realizacji polityki spójności Unii Europejskiej. Następnie wykazano konwergencję gospodarczą Polski z Unią Europejską na podstawie zmian Produktu Krajowego Brutto (PKB). W trzeciej części natomiast przeanalizowano rozwój gospodarczy poszczególnych regionów Polski w kontekście realizacji podstawowego celu polityki spójności, czyli niwelowania różnic w rozwoju gospodarczym pomiędzy regionami.

W celu zbadania konwergencji gospodarczej pomiędzy poszczególnymi państwami Unii Europejskiej i regionami Polski przeanalizowano dane makroekonomiczne dotyczące PKB, w szczególności PKB na mieszkańca w odniesieniu do PKB na mieszkańca całej Unii Europejskiej. Ponadto graficznie na mapach i wykresach przedstawiono rozkład PKB na mieszkańca i jego zmiany w Unii Europejskiej i w Polsce.

## 1. Polityka spójności Unii Europejskiej

W efekcie włączenia polityki spójności do traktatów europejskich w 1986 roku zwiększono znacząco środki na jej realizację, podwajając ich sumę w latach 1989–1993 i uchwalając na ten okres pierwszą perspektywę finansową (tzw. I Pakiet Delorsa). W rezultacie udział środków na finansowanie działań z funduszy strukturalnych, z których finansowana jest polityka spójności, wzrósł w budżecie Wspólnot Europejskich z 17% w 1989 roku do prawie 31% w 1993 roku i od tego czasu utrzymuje się na poziomie ok. 1/3 całości wydatków tego budżetu<sup>5</sup>, czyli ok. 350 mld euro<sup>6</sup>.

---

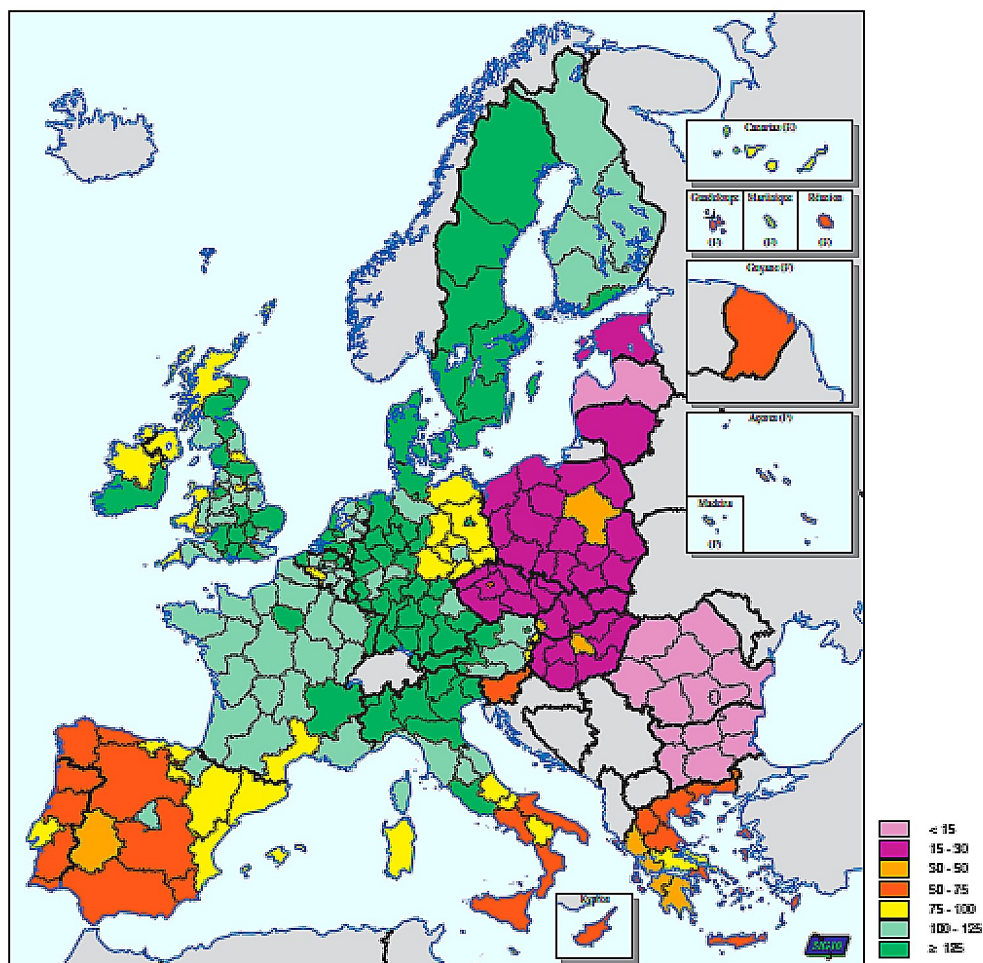
<sup>4</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>5</sup> J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, op.cit., s. 276.

<sup>6</sup> W perspektywie finansowej 2007–2013 była to kwota 347 mld euro. Za: *Polityka spójności UE 1998–2008: Inwestycje w przyszłość Europy*, Panorama nr 26, czerwiec 2008, s. 25, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_pl.pdf), data dostępu 6.05.2014.

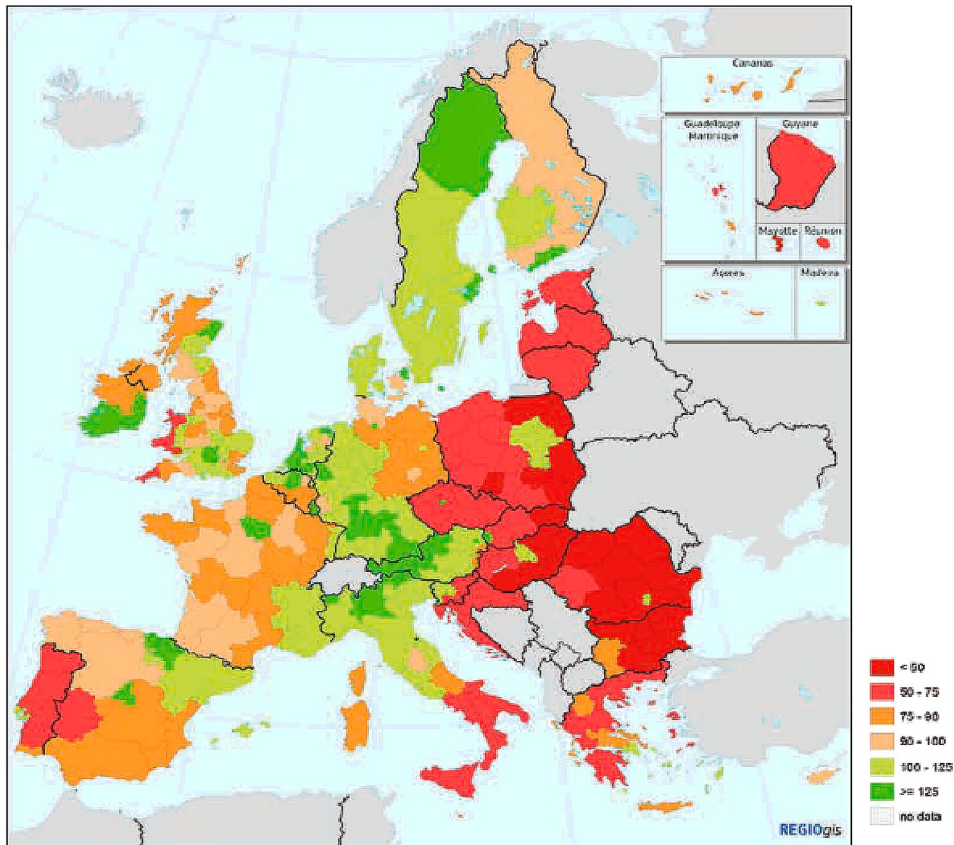
Jednak analiza graficzna rozmieszczenia regionów Unii Europejskiej według poziomu PKB w relacji do PKB całej Unii Europejskiej w latach 1998–2010 (mapy 1 i 2) pozwala stwierdzić, że pomimo znacznych środków finansowych nie nastąpiło wyrównanie poziomu rozwoju gospodarczego regionów mierzonego tym wskaźnikiem. W roku 2010, podobnie jak w roku 1998, regionami najuboższymi były: południowe Włochy, Grecja, część Hiszpanii, Portugalia, północny wschód Anglii, słabo zaludnione rejony Finlandii i Europa Wschodnia. Oznacza to, że realizacja celów polityki spójności nie doprowadziła do konwergencji gospodarczej pomiędzy poszczególnymi regionami UE, a nawet zauważalne jest pogłębianie różnic pomiędzy regionami.

Mapa 1. PKB per capita w Euro w 1998 roku (UE-27 = 100)



Źródło: *Second Report on Economic and Social Cohesion (Adopted by the European Commission on 31 January 2001)*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/annex\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/annex_en.htm), data dostępu 3.05.2014.

Mapa 2. PKB per capita w PPS w 2010 roku (UE-27 = 100)



Źródło: *The Urban and Regional Dimension of the Crisis. Eighth Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Report from the Commission June 2013*, European Union, 2013, s. 45, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8_en.pdf), data dostępu 3.05.2014.

Zaobserwowano natomiast, że o ile konwergencja gospodarcza pomiędzy poszczególnymi regionami nie zachodzi, to następuje zbliżenie poziomu rozwoju gospodarczego całych państw członkowskich Unii Europejskiej. Analogiczne procesy zachodzą również w Polsce.

## 2. Konwergencja gospodarcza Polski z Unią Europejską

W ostatnich latach zauważalny jest systematyczny postęp w konwergencji gospodarczej Polski z krajami UE-27<sup>7</sup>, mierzony zmniejszającym się dystansem do

<sup>7</sup> W analizie nie jest brana pod uwagę Chorwacja ze względu na krótki czas, jaki minął od przystąpienia tego kraju do Unii Europejskiej, tj. 1 lipca 2013 roku.

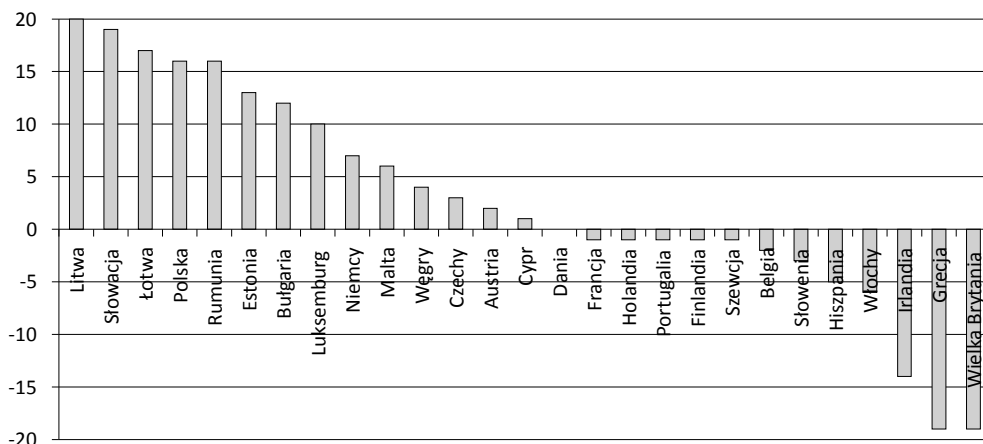
średniego unijnego poziomu PKB na mieszkańca. PKB w PPS<sup>8</sup> na mieszkańca Polski w 2012 roku wyniósł 17,1 tys. EUR, co stanowiło 67% średniej unijnej, tj. o 16 p.p. więcej niż w 2004 roku. Szczegółowe dane odnośnie do wskaźników konwergencji gospodarczej pokazano w tabeli 1 oraz na wykresach 1 i 2.

**Tabela 1. Wskaźniki konwergencji realnej na tle wzrostu PKB w Polsce i UE-27**

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wzrost realny PKB, UE-27, w %	2,6	2,2	3,4	3,2	0,4	-4,5	2,0	1,7	-0,4
Wzrost realny PKB, Polska, w %	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	2,0
PKB per capita PPS, UE-27, w tys. EUR	21,7	22,5	23,7	25,0	25,1	23,6	24,5	25,2	25,6
PKB per capita PPS, Polska, w tys. EUR	10,9	11,5	12,3	12,3	14,1	14,2	15,4	16,4	17,1
PKB per capita PPS, Polska, UE-27 = 100	51	51	52	55	56	61	63	65	67

Źródło: Eurostat, Real GDP growth rate – volume, Percentage change on previous year, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>, data dostępu 3.05.2014, Gross domestic product at market prices, Purchasing Power Standard per inhabitant, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1>, data dostępu 3.05.2014, GDP per capita in PPS, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>, data dostępu 3.05.2014.

**Wykres 1. Zmiany PKB per capita w PPS w relacji do średniej unijnej (UE-27 = 100) w krajach członkowskich w latach 2004–2012 w punktach procentowych**



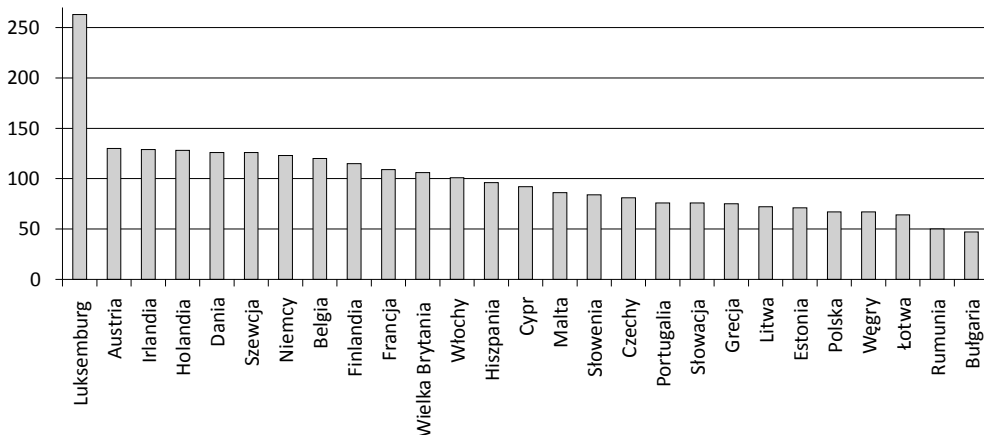
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, GDP per capita in PPS, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>, data dostępu 3.05.2014.

<sup>8</sup> PPS (ang. *Purchasing Power Standard*) – jednostka przyjęta przez Eurostat oparta na PPP (Parytecie Siły Nabywczej) dla UE, więcej na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/nama\\_r\\_e2gdp\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/nama_r_e2gdp_esms.htm).



Porównanie danych o wielkości PKB wytworzonego na mieszkańca w poszczególnych krajach w latach 2004–2012 wskazuje wyraźnie na postęp, jakiego dokonały nowe państwa członkowskie, w tym Polska, pod względem zbliżania się do średniej unijnej. Pod względem szybkości procesu konwergencji w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego Polska uplasowała się na 4. miejscu wspólnie z Rumunią, za Litwą, Słowacją i Łotwą.

**Wykres 2. PKB per capita w PPS, kraje uszeregowane według poziomu wskaźnika w 2012 roku (UE-27 = 100)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, GDP per capita in PPS, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>, data dostępu 3.05.2014.

Niemniej jednak, jak pokazano na wykresie 2, w 2012 roku Polska wspólnie z Węgrami zajęła dopiero 23. miejsce (czwarte od końca), za Łotwą, Rumunią i Bułgarią, pod względem PKB na mieszkańca w PPS na 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, co nie oznacza, że proces konwergencji gospodarczej Polski jako całości nie miał miejsca. Należy jednak przywrócić się rozwojowi gospodarczemu w poszczególnych jej regionach.

### 3. Konwergencja gospodarcza Polski według regionów

W okresie 2007–2010 w województwach miały miejsce intensywne procesy rozwojowe, stymulowane możliwościami oferowanymi przez politykę spójności, jak również procesy dostosowawcze do nowej sytuacji gospodarczej, wywołanej

konsekwencjami światowego kryzysu gospodarczego<sup>9</sup>. Procesy te przebiegały różnie w poszczególnych województwach.

W układzie terytorialnym najwyższy poziom PKB w 2010 roku osiągało województwo mazowieckie – 311,4 mld zł, najniższy – województwo opolskie na poziomie 31,4 mld zł. Najwyższy i rosnący udział w generowaniu krajowego PKB miało województwo mazowieckie. Szacuje się, że w 2010 roku wytworzyło ono 22,0% PKB całego kraju<sup>10</sup>.

Cztery województwa o największym potencjale gospodarczym, czyli mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie w 2010 roku wytwarzały 52,5% krajowego PKB, tj. o 0,3 p.p. więcej niż w 2007 roku. Zmniejszeniu w stosunku do 2007 roku uległ udział w PKB pięciu województw o najmniejszym potencjale gospodarczym, tj. województwa opolskiego, lubuskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (ich łączny udział w 2010 roku wynosił 12,2%) oraz województw Polski Wschodniej (15,2% w 2010 roku)<sup>11</sup>.

Trwałe zmiany w udziale poszczególnych województw w tworzeniu krajowego PKB są zauważalne w dłuższym horyzoncie czasu i dotyczą województwa mazowieckiego, gdzie od 1995 roku nastąpił wzrost wkładu do krajowego PKB z 17% w 1995 roku do 22% w 2010 roku, oraz województwa śląskiego, gdzie nastąpił spadek wkładu w krajowy PKB z 15% w 1995 roku do 13% w 2010 roku<sup>12</sup>.

Procentowe odchylenie wartości PKB na mieszkańca w stosunku do średniej krajowej w 2007 i 2010 roku pokazano na wykresie 3.

---

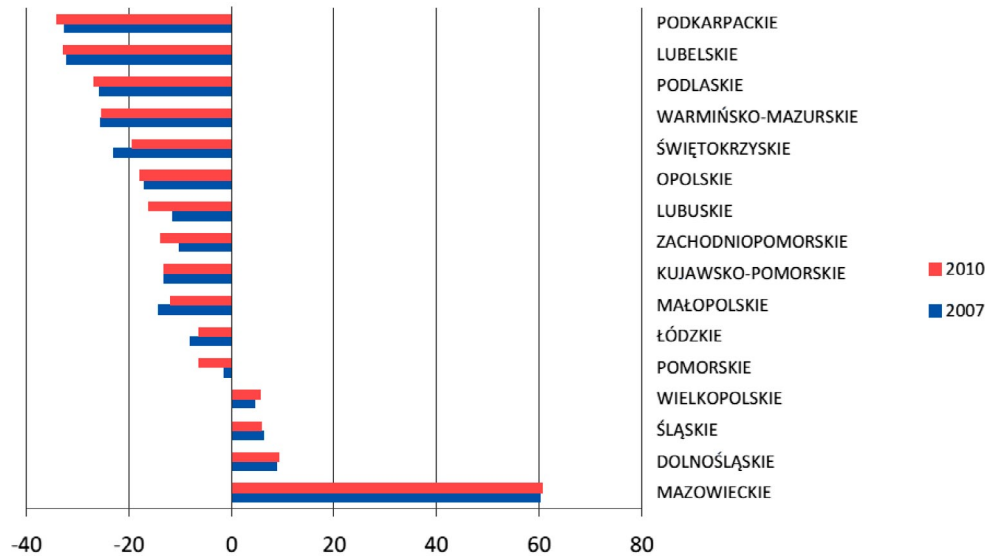
<sup>9</sup> Analiza konwergencji gospodarczej poszczególnych regionów Polski została przeprowadzona na poziomie województw, czyli jak przyjęto w nomenklaturze unijnej tzw. NUTS, fr. Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques. Więcej w rozporządzeniu (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.Urz. UE L 154 z 21.6.2003, s. 1 z późn. zm. NUTS 2 – w Polsce odpowiadają 16 województwom.

<sup>10</sup> *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 15, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Polska\\_2011\\_Gospodarka\\_Spoleczenstwo\\_Regiony.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf), data dostępu 27.04.2014.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 17.

**Wykres 3. Procentowe odchylenie wartości PKB na mieszkańca w stosunku do średniej krajowej w 2007 i 2010 roku**



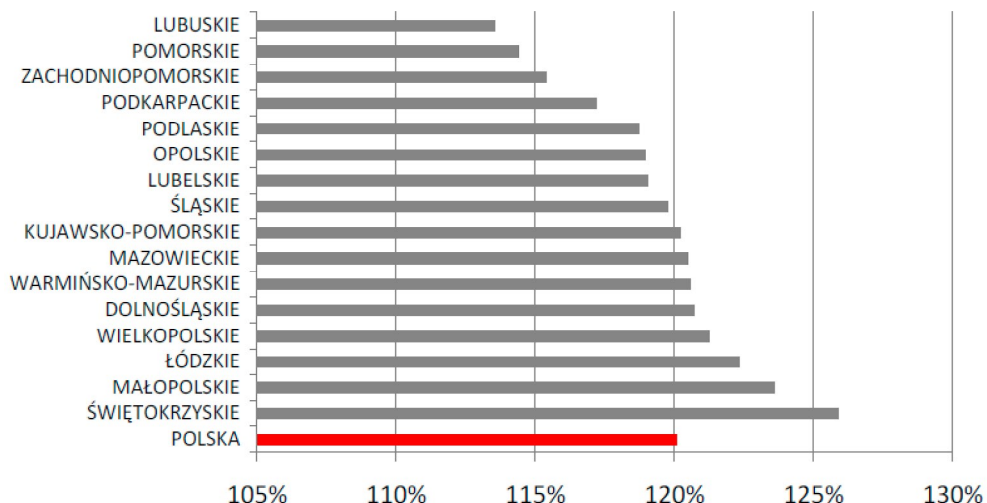
Źródło: *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 17, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analazy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Polska\\_2011\\_Gospodarka\\_Spoleczenstwo\\_Regiony.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf), data dostępu 27.04.2014.

Przeciętny poziom PKB całego kraju w przeliczeniu na mieszkańca w 2010 roku wyniósł 37,1 tys. zł, co stanowiło 120% średniego PKB z roku 2007. Najwyższy poziom PKB na mieszkańca w 2010 roku odnotowano w województwie mazowieckim (59,5 tys. zł, co stanowiło 161% średniej krajowej). Pozostałe województwa, w których poziom tego wskaźnika przewyższył średnią dla całego kraju, to: dolnośląskie (40,5 tys. zł w 2010 roku, czyli 109% średniej krajowej), śląskie (39,2 tys. zł, tj. 106% średniej krajowej) oraz wielkopolskie (39,1 tys. zł, tj. 106% średniej krajowej). Najniższy poziom PKB na mieszkańca zanotowano w województwie podkarpackim (w 2010 roku 24,4 tys. zł, czyli 66% średniej krajowej<sup>13</sup>), w województwie lubelskim (24,9 tys. zł, tj. 67% średniej krajowej). Nie nastąpiły w tym względzie znaczące zmiany w porównaniu z latami poprzednimi. Tym samym w okresie 2007–2010 nie nastąpiło zmniejszenie różnicowania pomiędzy regionami w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Na etapie przygotowywania *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony...*, z którego wykorzystywano dane liczbowe, dane na temat wysokości PKB na mieszkańca za rok 2010 były jeszcze danymi szacunkowymi.

<sup>14</sup> *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony...*, op.cit., s. 17.

**Wykres 4. Dynamika PKB na mieszkańca w 2010 roku w stosunku do 2007 roku (ceny bieżące)**



Źródło: *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 18, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analiza/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Polska\\_2011\\_Gospodarka\\_Spoleczenstwo\\_Regiony.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analiza/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf), data dostępu 27.04.2014.

Najwyższy wzrost PKB na mieszkańca w 2010 roku w stosunku do 2007 roku (wykres 4) odnotowano w województwie świętokrzyskim, co poprawiło relację PKB per capita w tym województwie do średniej krajowej o 4 p.p. (z 77% w 2007 roku do 81% w 2010 roku). Podobne tempo wzrostu PKB na mieszkańca nastąpiło w województwie małopolskim i spowodowało wzrost relacji PKB per capita do średniej krajowej z 86% w 2007 roku do 88% w 2010 roku. Relatywnie niskie tempo wzrostu w okresie 2007–2010 w województwach: lubuskim i pomorskim spowodowało pogorszenie relacji PKB na mieszkańca do średniej krajowej, w przypadku województwa lubuskiego – z 89% w 2007 roku do 84% w 2010 roku – oraz pomorskiego – z 98% średniej krajowej w 2007 roku do 94% w 2010 roku<sup>15</sup>.

Biorąc pod uwagę średnie tempo wzrostu PKB per capita w województwach w badanym okresie oraz relację PKB per capita do średniej krajowej, można wydzielić cztery grupy województw:

- 1) liderzy – województwa o najwyższej dynamice wzrostu PKB per capita powyżej średniej krajowej (mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie),

<sup>15</sup> Ibidem, s. 17.

- 2) regiony doganiające – o dynamice wzrostu powyżej średniej krajowej oraz niższym od średniej krajowej poziomie badanego wskaźnika (świętokrzyskie, małopolskie, łódzkie i opolskie),
- 3) grupa województw odstających (kujawsko-pomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, pomorskie, podkarpackie oraz – z wyraźnie niższą dynamiką wzrostu – zachodniopomorskie i lubuskie),
- 4) województwa tracące, do których zaliczyć należy województwo śląskie – o wyższym PKB per capita w stosunku do średniej krajowej, ale niższej od przeciętnej dla kraju dynamice wzrostu.

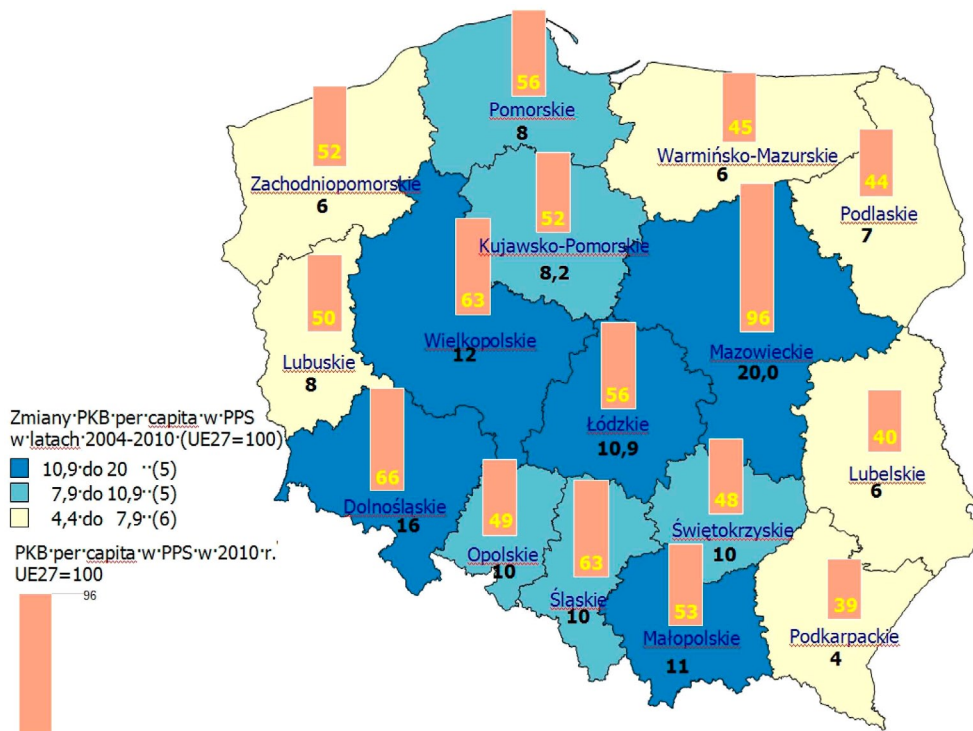
W grupie liderów wyróżniało się – zarówno pod względem tempa wzrostu PKB per capita, jak i jego poziomu w stosunku do średniej krajowej – województwo mazowieckie. Należy jednak zaznaczyć, że swoją wysoką pozycję województwo to zawdzięcza głównie Warszawie. Wśród województw z grupy doganiających najbliższej średniej krajowej było województwo łódzkie, zaś najwyższe tempo wzrostu osiągnęło województwo świętokrzyskie. Wśród województw odstających, najwyższym tempem wzrostu charakteryzowało się w ostatnich latach województwo kujawsko-pomorskie, jednak jego PKB per capita stanowił w 2010 roku zaledwie 87% średniej krajowej. Najślabszą dynamikę odnotowały województwa: zachodniopomorskie (86% krajowego PKB per capita w 2010 roku) i województwo lubuskie (84% krajowego PKB per capita). Województwo śląskie było jedynym województwem, którego poziom PKB per capita w 2010 roku przewyższał średnią krajową, i którego tempo wzrostu w ostatnich latach było poniżej średniej, co grozi w dłuższej perspektywie utratą wysokiej pozycji w rankingu województw ze względu na wysokość PKB na mieszkańca. Dane Eurostat o PKB wytworzonym w regionach, wyrażone w PPS, potwierdzają fakt, że najszybciej dystans rozwojowy w stosunku do UE pokonywało województwo mazowieckie, które w 2008 roku osiągnęło poziom 89% średniej UE-27, tj. o 13 p.p. wyższy niż przed akcesją. Województwa dolnośląskie i opolskie również dokonały dużego postępu w latach 2004–2008, zmniejszając ten dystans o 10 p.p. Postęp w tym zakresie dokonany przez regiony Polski północnej (województwa pomorskie i zachodniopomorskie – po 5 p.p.) i wschodniej (w granicach 4–5 p.p.) był znacznie mniejszy za wyjątkiem województwa świętokrzyskiego, które w grupie województw zaliczanych do Polski wschodniej osiągnęło najlepszy rezultat, uzyskując poziom 45% średniej unijnej, tj. o 7 p.p. wyższy niż notowany przed akcesją<sup>16</sup>.

Opisywane zmiany PKB per capita w PPS w poszczególnych województwach i jego zmiany w latach 2004–2010 przedstawiono na mapie 3.

---

<sup>16</sup> Ibidem, s. 18.

**Mapa 3. PKB per capita w PPS w województwach w 2010 roku (UE-27 = 100) i zmiany w latach 2004–2010 w punktach procentowych**



Źródło: *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 20, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analazy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Polska\\_2011\\_Gospodarka\\_Spoleczenstwo\\_Regiony.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf), data dostępu 27.04.2014.

Porównując województwa najszybciej doganiające średnią krajów UE-27 (mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie i łódzkie,) z najslabiej rozwiniętymi województwami z Polski wschodniej (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), należy zauważyć, że różnica pomiędzy najszybciej rozwijającymi się województwami a tymi o zdecydowanie niższym tempie rozwoju, w ostatnim dziesięcioleciu się pogłębiła.

W latach 2009–2010 jedynie województwo mazowieckie przekroczyło 75% średniej wartości PKB w PPS na mieszkańca dla krajów UE-27. Sześć województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, opolskie i warmińsko-mazurskie) nie przekroczyło pod tym względem 50% średniej unijnej.

Biorąc pod uwagę relację środków pomocowych do PKB generowanego w regionach (mapa 4), największym ich beneficjentem w okresie 2004–2015 będzie województwo warmińsko-mazurskie, które będzie dysponować środkami stanowiącymi



Na tle Unii Europejskiej, Polska nie należy do krajów silnie zróżnicowanych terytorialnie. Współczynniki mierzące poziom zróżnicowania pomiędzy województwami i podregionami z reguły kształtują się poniżej wielkości średnich dla UE-27. Jednak zróżnicowanie przestrzenne w Polsce w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego zwiększało się w ostatnich latach zarówno na szczeblu jednostek terytorialnych NUTS 2 (województwa), jak i NUTS 3 (podregiony)<sup>18</sup>.

Zróżnicowanie terytorialne w zakresie PKB na mieszkańca na szczeblu jednostek terytorialnych NUTS 2 było znacznie niższe niż średnie w UE-27 (wskaźnik dyspersji<sup>19</sup> wynosił 19,9% w Polsce wobec 28,3% w UE w 2007 roku). O ile jednak w UE-27 obserwuje się zmniejszanie tak zdefiniowanego zróżnicowania, to w Polsce zróżnicowania te narastały, jakkolwiek tempo tego zjawiska uległo spowolnieniu.

Zróżnicowanie w zakresie regionalnego PKB na mieszkańca na szczeblu jednostek NUTS 3 również zwiększało się, a od 2006 roku nieznacznie przewyższa wskaźnik zróżnicowania dla UE-27 (wskaźnik dyspersji regionalnego PKB na mieszkańca w Polsce w 2007 roku wynosił 34,5%, a w UE-27 kształtował się na poziomie 32,7%). Zasadnicza różnica dotyczyła kierunku przebiegu procesu zbieżności regionów – w Polsce poziom zróżnicowania systematycznie narastał (pomiędzy rokiem 2000 a 2007 nastąpił wzrost powyższego wskaźnika o 1,7 p.p.), podczas gdy w UE nastąpiło jego obniżenie o 2,8 p.p.<sup>20</sup>

Zjawisko zwiększania się zróżnicowań pomiędzy regionami danego kraju w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego jest charakterystyczne dla tzw. gospodarek doganiających i nastąpiło we wszystkich nowych państwach członkowskich, na ogół w silniejszym wymiarze niż w Polsce.

Powyższa analiza pokazuje, że następuje zwiększanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy liderami wzrostu gospodarczego (przede wszystkim województwem mazowieckim i dolnośląskim) a regionami Polski Wschodniej

---

<sup>18</sup> W Polsce wyznaczono 66 jednostek NUTS 3, które grupują jednostki szczebla powiatowego. Więcej na <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/>, data dostępu 6.05.2014.

<sup>19</sup> Wskaźnik dyspersji regionalnego PKB per capita jest mierzony sumą różnic bezwzględnych pomiędzy krajowym i regionalnym PKB per capita ważonych udziałem ludności, wyrażoną jako odsetek krajowego PKB per capita. Wskaźnik wynosi zero, gdy regionalny PKB per capita jest identyczny we wszystkich regionach, a rośnie wówczas, gdy powiększa się dystans pomiędzy PKB per capita w regionach a średnią krajową. W 2011 roku wskaźnik ten dla Polski wyniósł 22,6% dla NUTS 2 i 34,9% dla NUTS 3. Definicję podano za: *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Polska\\_2011\\_Gospodarka\\_Spoleczenstwo\\_Regiony.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf), data dostępu 27.04.2014, s. 21, oraz <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do;jsessionid=9ea7d07d30d7ef27575de3c3401c-9155b1968e8bae92.e34MbxeSaxaSc40LbNiMbxeNb3uSe0>, data dostępu 6.05.2014.

<sup>20</sup> *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony...*, op.cit., s. 21.



i innymi słabszymi ekonomicznie regionami. Oczekuje się, że fundusze unijne będą stanowić swoistą przeciwwagę dla obserwowanych dotąd tendencji wzrostu nierówności w podziale dochodu na poziomie regionalnym, spowalniając tempo wewnętrznej polaryzacji kraju. Należy jednak pamiętać, że rosnące wsparcie ze środków unijnych co prawda przynosi gospodarce istotne impulsy rozwojowe, ale nie zastąpi czynników rozwoju endogenicznego. Ważne jest zatem kreowanie warunków dynamizujących własne możliwości rozwojowe poszczególnych regionów.

Szacuje się, że w scenariuszu pozbawionym wpływów funduszy unijnych nastąpiłby wzrost rozmiaru różnicowań międzyregionalnych mierzonych współczynnikiem zmienności poziomu produktu regionalnego brutto na mieszkańca. Według modelu Mamor3<sup>21</sup>, wskaźnik wynoszący 24,3% w pierwszym roku członkostwa w UE wzrósłby bez udziału środków unijnych do 28,7% w ostatnim roku napływu tych środków. Jednak dzięki ich wykorzystaniu szacowany wzrost tego wskaźnika będzie o połowę mniejszy i ma wynosić 2,2 p.p. Można więc stwierdzić, że oddziaływanie funduszy pozwoli o połowę ograniczyć naturalny proces różnicowania regionów. Symulacje modelu EUImpactModIII<sup>22</sup> również wskazują, że realizacja polityki spójności przyczyni się w nadchodzących latach do spowolnienia tempa wzrostu wewnątrz-krajowego różnicowania poziomu rozwoju gospodarczego. Preferująca regiony najbiedniejsze przestrzenna alokacja środków finansowanych spowoduje, że w 2014 roku współczynnik zmienności PKB per capita na poziomie NUTS 2 według tego modelu będzie niższy niż w scenariuszu bez funduszy o ponad 3 p.p.<sup>23</sup>

## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że realna konwergencja gospodarki polskiej jako całości zachodzi jednocześnie z procesem polaryzacji rozwoju, tj. pogłębianiem różnic pomiędzy regionami. O ile bowiem w ostatnim dwudziestolecu Polska

---

<sup>21</sup> Mamor3 – obliczeniowy model równowagi ogólnej MaMoR3, będący rozbudowaną wersją wcześniejszych modeli MaMoR, wykorzystywanych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Prevision do analiz efektów funduszy strukturalnych.

<sup>22</sup> EuImpactModIII – dynamiczny, stochastyczny model równowagi ogólnej dużej skali, opracowany w Instytucie Badań Strukturalnych. Trzecim modelem, niewymienionym w opracowaniu a wykorzystywanym do oceny wpływu środków unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy jest pięciosektorowy model Hermin polskiej gospodarki (HPL5), będący elementem systemu modeli zbudowanego na zlecenie Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) przez międzynarodowe konsorcjum badawcze z udziałem Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

<sup>23</sup> *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 45, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Raport2010\\_Wplyw\\_funduszy.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Raport2010_Wplyw_funduszy.pdf), data dostępu 27.04.2014.

zbliżyła się do poziomu produktu per capita Unii Europejskiej, to proces ten zachodził nierównomiernie w wymiarze terytorialnym. Najbardziej dynamiczne były te województwa, w których obrębie znajdują się duże metropolie – silne centra rozwoju (mazowieckie i dolnośląskie). Można oczekiwać, że w najbliższych kilkunastu latach proces ten będzie kontynuowany<sup>24</sup>.

Podobne zjawiska zachodzą w całej Unii Europejskiej. Powstaje więc pytanie, czy należy uznać, że Unia Europejska, w tym Polska, powinna się rozwijać jako całość i skupić się na wsparciu jedynie tych obszarów, które mają szansę przyczynić się do sukcesu UE na arenie międzynarodowej. Otóż nie. Nie można bowiem zapominać o regionach najbiedniejszych, na których mieszka 35% populacji UE-27<sup>25</sup>. Zgodnie bowiem z zasadami sprawiedliwości społecznej, regiony najbiedniejsze nie powinny być pozbawione pomocy.

Mając świadomość powyższego, w UE przyjęto tzw. nowy paradygmat polityki spójności Unii Europejskiej. Zgodnie z tym paradygmatem celem polityki spójności jest promowanie potencjałów wzrostu i rozwoju regionów oraz zmniejszanie regionalnych dysproporcji UE, co oznacza, że celem nie jest wyrównywanie wyników gospodarczych i sytuacji między regionami (konwergencja bezwarunkowa), ale raczej pomoc biedniejszym regionom w zmniejszaniu ich luki rozwojowej względem średniej UE (konwergencja warunkowa). Nawet gdyby potencjały były w pełni wykorzystane we wszystkich regionach, nadal istniałyby różnice w wynikach między nimi. Tym samym konwergencja gospodarcza, zazwyczaj mierzona za pomocą PKB na mieszkańca, nie powinna być traktowana jako cel polityki spójności, gdyż nie jest ani koniecznym, ani wystarczającym warunkiem osiągnięcia prawdziwych celów tej polityki, czyli włączenia społecznego i efektywności. W przypadku spójności spadek (lub wzrost) PKB w porównywaniu z innymi regionami może towarzyszyć zwiększeniu (lub zmniejszeniu) poziomu wykluczenia społecznego, mierzonego np. liczbą mieszkańców danego regionu osiągających niskie dochody. Cele polityki spójności dotyczące efektywności i równości mogą być realizowane niezależnie od procesu konwergencji gospodarczej, której osiągnięcie nie gwarantuje ich realizacji. W związku z tym politykę spójności należy więc rozumieć nie jako politykę mającą na celu konwergencję gospodarczą, ale w szerszym wymiarze – jako politykę stymulującą zdolność endogenicznego rozwoju w regionach<sup>26</sup>.

Kwestią odrębną i wzbudzającą wiele emocji, jest sprawa finansowania pomocy dla regionów najuboższych. Krytyka stosowanego w Polsce mechanizmu wyrów-

<sup>24</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>25</sup> *Polityka spójności UE 1998–2008...*, op.cit., s. 25.

<sup>26</sup> A. Ryszkiewicz, *Od konwergencji do spójności i efektywności. Podstawy teoretyczne polityki spójności gospodarczej, społecznej i regionalnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 123.

nawczego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, czyli tzw. janosikowego, nie wynikała jednak z podważania przez dokonujące wpłat jednostki samej zasady solidaryzmu społecznego, która jest urzeczywistniana przez płacone kwoty, ale ze sposobu ich naliczania. Wpłaty określano na podstawie dochodów podatkowych sprzed dwóch lat, co sprawiało, że nie odzwierciedlały bieżącej sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 4 marca 2014 roku orzekł, że sposób liczenia janosikowego jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i ma zostać zmieniony w ciągu 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw<sup>27</sup>.

Sprawą otwartą pozostają również kierunki pomocy dla regionów najbiedniejszych. Badania pokazują, że takie działania jak np. wsparcie przedsiębiorczości czy innowacyjności na tych obszarach jest mało efektywne. Natomiast słuszne wydaje się rozwiązanie polegające na wspieraniu tych działań, które wynikają z potencjału endogenicznego danego regionu. Tak ukierunkowana pomoc powinna przynieść widoczne efekty, nie tylko dla mieszkańców danego regionu czy państwa członkowskiego, lecz także całej Unii Europejskiej.

---

## **Cel polityki spójności a rozwój regionalny Unii Europejskiej – przykład Polski**

---

### **Streszczenie**

Celem polityki spójności Unii Europejskiej jest wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. Jednak analizy przeprowadzane przez Komisję Europejską pokazują, że pomimo ogólnej konwergencji PKB na mieszkańca w regionach najuboższych UE nadal występuje duża luka w poziomie rozwoju pomiędzy regionami. Analogiczne procesy zaobserwowano również w Polsce. W okresie 2004–2010 polskie regiony rozwijały się pod względem gospodarczym i społecznym, zmniejszając dystans do średniego poziomu unijnego. Jednak proces ten przebiegał odmiennie w poszczególnych województwach. Dominujące ekonomicznie to w dalszym ciągu województwa: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie i małopolskie. Natomiast udział Polski wschodniej w generowaniu PKB systematycznie spadał. Tym samym, konwergencja gospodarki polskiej

---

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, Dz.U. z 2014 r., poz. 348.

jako całości zachodziła jednocześnie z procesem polaryzacji rozwoju, tj. pogłębianiem różnic pomiędzy regionami.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, rozwój regionalny, Unia Europejska, Polska, konwergencja gospodarcza

---

---

### **The objective of cohesion policy and regional development in the European Union – example of Poland**

---

#### **Abstract**

The aim of the EU cohesion policy is to support activities to align economic and social conditions in all regions of the European Union. However, the analysis carried out by the European Commission show that, despite the overall convergence of GDP per capita in the poorest regions of the EU, there is still a large gap in the level of development between regions. Similar process is also observed in Poland. In the period 2004–2010 Polish regions developed in terms of economic and social development, reducing the distance to the average level of the EU. However, this process proceeded differently in different regions. Economically dominant is still regions: Mazowieckie, Śląskie, Wielkopolskie, Dolnośląskie and Małopolskie. The share of Polish eastern regions in generating GDP steadily declined. Thus, the convergence of the Polish economy as a whole occurred simultaneously with the process of polarization of development, i.e. the deepening of regional disparities.

**Keywords:** cohesion Policy, regional development, European Union, Poland, economic convergence

---

## Bibliografia

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Chojna J., *Konkurencyjność polskiej gospodarki w latach 2007–2010 w kontekście dotychczasowej realizacji strategii rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analazy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Ekspertyza\\_Kokurencyjnosc\\_polskiej\\_gospodarki\\_w\\_latach\\_2007\\_2010\\_2007\\_2011.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Kokurencyjnosc_polskiej_gospodarki_w_latach_2007_2010_2007_2011.pdf), data dostępu 13.04.2014.
- Dziadek K., *Makroekonomiczny wymiar przedsięwzięć finansowanych dotacjami unijnymi w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, Nr 45 (684).
- <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do;jsessionid=9ea7d07d-30d7ef27575de3c3401c9155b1968e8bae92.e34MbxSaxaSc40LbNiMbxNb3uSe0>, data dostępu 6.05.2014.
- [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/nama\\_r\\_e2gdp\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/nama_r_e2gdp_esms.htm).
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1>, data dostępu 3.05.2014.
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>, data dostępu 3.05.2014.
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>, data dostępu 3.05.2014.
- <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/>, data dostępu 6.05.2014.
- Jahns H., *Pożądane kierunki zmian w polityce spójności po 2013 roku – implikacje dla Polski, w: Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 61–84.
- Kukliński A., *Węzły Gordyjskie i Rozwiązania Aleksandryjskie. Perspektywy XXI wieku*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program Przyszłość Regionów, Warszawa, wrzesień 2008, [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_krajowy/strategia\\_rozwoju\\_kraju\\_2007\\_2015/raporty\\_analazy\\_ekspertyzy/Documents/Wezly\\_gordyjskie\\_05022009.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015/raporty_analazy_ekspertyzy/Documents/Wezly_gordyjskie_05022009.pdf), data dostępu 27.04.2014.
- Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Polityka spójności UE 1998–2008: Inwestycje w przyszłość Europy*, Panorama nr 26, czerwiec 2008, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_pl.pdf), data dostępu 6.05.2014.
- Polityki gospodarcze Unii Europejskiej*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” tom 88, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.

- Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Polska\\_2011\\_Gospodarka\\_Spoleczenstwo\\_Regiony.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf), data dostępu 27.04.2014.
- Raport strategiczny 2012*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/raport\\_strategiczny\\_04122012.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/raport_strategiczny_04122012.pdf), data dostępu 27.04.2014.
- Ryszkiewicz A., *Od konwergencji do spójności i efektywności. Podstawy teoretyczne polityki spójności gospodarczej, społecznej i regionalnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Second Report on Economic and Social Cohesion (Adopted by the European Commission on 31 January 2001)*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/annex\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/annex_en.htm), data dostępu 3.05.2014.
- Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w 2011 roku*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2012 r., [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Ocena\\_sytuacji\\_spoleczno\\_gospodarczej/Documents/Sytuacja\\_Polski\\_w\\_2011\\_14032012.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Ocena_sytuacji_spoleczno_gospodarczej/Documents/Sytuacja_Polski_w_2011_14032012.pdf), data dostępu 27.04.2014.
- Szacunek PKB per capita i bezpośrednich inwestycji zagranicznych w województwach oraz wskaźniki koniunktury. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych, Warszawa, maj 2011, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Ekspertyza\\_Szacunek\\_PKB\\_per\\_capita\\_biz\\_wskazniki\\_wyprzedzajace\\_koniunktury\\_20072011.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Szacunek_PKB_per_capita_biz_wskazniki_wyprzedzajace_koniunktury_20072011.pdf), data dostępu 13.04.2014.
- The Urban and Regional Dimension of the Crisis. Eighth Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Report from the Commission June 2013*, European Union, 2013, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8_en.pdf), data dostępu 3.05.2014.
- Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. Barcz, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej i Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/Raporty\\_krajowe/Documents/Raport2010\\_Wplyw\\_funduszy.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Raport2010_Wplyw_funduszy.pdf), data dostępu 27.04.2014.
- Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce*, Raport końcowy z badania przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez PAG Unicon-sult w okresie listopad 2009 r. – lipiec 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2010, [https://www.ewaluacja.gov.pl/Ewaluacja\\_ex\\_post\\_NPR/Documents/raport\\_koncowy\\_expost2.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/Ewaluacja_ex_post_NPR/Documents/raport_koncowy_expost2.pdf), data dostępu 27.04.2014.
- Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań makroekonomicznych*, Opracowanie Wydziału Analiz Społeczno-Gospodarczych Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 10.06.2013, [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Oddziaływanie\\_makroekonomiczne/Documents/wplyw\\_funduszy\\_podsumowanie.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Oddziaływanie_makroekonomiczne/Documents/wplyw_funduszy_podsumowanie.pdf), data dostępu 27.04.2014.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, Dz.U. z 2014 r., poz. 348.

Katarzyna Negacz

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Hiszpańska polityka publiczna wobec autonomii kraju Basków

## Wprowadzenie

Celem opracowania jest analiza hiszpańskiej polityki publicznej wobec regionów autonomicznych na przykładzie Kraju Basków<sup>1</sup>. Do dodatkowych celów zaliczono rozważenie historii ewolucji autonomii i rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Teza została sformułowana w następujący sposób: Przyznanie autonomii jest czynnikiem wpływającym pozytywnie na rozwój gospodarczy Kraju Basków. W badaniu wykorzystano studia literaturowe i metodę studium przypadku.

W pierwszej części opracowania przedstawiono krótką charakterystykę regionu i historię jego wyodrębnienia. Następnie poddano rozważaniom skutki autonomii z punktu widzenia polityki publicznej oraz sytuację polityczną i gospodarczą regionu. Na tej podstawie wyciągnięto wnioski, które uwzględniono w podsumowaniu.

Prowadząc rozważania dotyczące polityki publicznej, należy zadać sobie pytanie, czym ona jest. W najszerszym ujęciu to dziedzina działań państwa skupiona wokół problemów publicznych. Obejmuje polityki sektorowe, horyzontalne i inne tworząc spójny system. W tym artykule problem autonomii regionalnej będzie analizowany z punktu widzenia polityki publicznej w tym rozumieniu.

Pojęcie autonomii wywodzi się z języka greckiego i oznacza „ustalanie reguł przez tych, którzy mają się nimi kierować”<sup>2</sup>. Autonomia regionalna bądź terytorialna

---

<sup>1</sup> Hiszpania podzielona jest na prowincje, które tworzą 17 wspólnot autonomicznych. Kraj Basków jest polską nazwą wspólnoty, która w języku hiszpańskim brzmi *País Vasco, Comunidad Autónoma Vasca*, a w baskijskim – *Euskadi, Euskal Autonomi Erkidegoa*.

<sup>2</sup> W. Konarski, *Ruchy regionalistyczne jako forma nacjonalizmu we współczesnej Europie i ich możliwy wpływ na ideę zjednoczonej Europy*, w: *Spółczesność i polityka, Podstawy nauk politycznych*, rodz. LII, red. K.A. Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2007, s. 1081.

jest terminem z pogranicza prawa i polityki. Jest to ograniczenie wpływu władzy centralnej państwa na pewne dziedziny działalności lokalnej władzy wykonawczej i ustawodawczej, wybranych i podlegających kontroli ludzi zamieszkujących dany obszar państwa, identyfikujących się jako odrębny naród<sup>3</sup>, mniejszość narodowa<sup>4</sup> lub grupa etniczna. Zaistnienie takiej sytuacji prowadzi do powstania obszaru o charakterze quasi-państwowym. Nie jest on w pełni suwerenny, ale daje gwarancje pozaszanowania odrębności jego mieszkańców<sup>5</sup>.

Polityka regionalna Unii Europejskiej koncentruje się na zmniejszeniu dysproporcji między regionami w państwach członkowskich, zrównoważonym rozwoju oraz promocji równych szans dla wszystkich. Cele te są realizowane za pomocą różnych instrumentów finansowych, takich jak fundusze strukturalne<sup>6</sup>. Wobec tendencji separatystycznych Unia Europejska prezentuje jednoznaczne stanowisko i nie popiera ich. Kwestia niepodległości regionów autonomicznych pozostaje więc wewnętrzną sprawą państw członkowskich. W przypadku odłączenia od Hiszpanii i ogłoszenia niepodległości przez którykolwiek region szanse na włączenie do Unii Europejskiej praktycznie nie istnieją.

W Unii Europejskiej istnieje instytucja terytoriów specjalnych, które z przyczyn geograficznych, historycznych lub politycznych mają inne powiązania z rządami centralnymi własnych państw, a przez to z Unią Europejską. Prawnie ich status został uregulowany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w artykułach 198–204 oraz 349 i 355. W okolicznych krajach są one stosowane przykładowo w odniesieniu do Gibraltaru, Madery czy Ceuty.

Innym rozwiązaniem stosowanym w Unii są euroregiony. To formalny system współpracy transgranicznej skupiający przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a także partnerów społecznych<sup>7</sup>. Inne źródło podaje, że euroregion to region europejski położony na granicy dwóch lub więcej państw powołany poprzez umowę

---

<sup>3</sup> W roku 1978 na świecie znajdowało się 7 narodów powyżej 100 milionów (ok. 41% ludności świata), 8 narodów o liczebności między 100 a 50 milionów (12,5% ludności świata), 12 narodów o liczebności między 50 a 25 milionów (12% ludności świata), 34 narody o liczebności między 25 a 10 milionów, 49 narodów pomiędzy 10 a 5 milionów, 147 narodów pomiędzy 5 a 1 milionem, 95 narodów między 1 milionem a 500 tysięcy, 199 narodów między 500 a 100 tysięcy i około 1500 narodów poniżej 100 tysięcy. Liczby te jaskrawo kontrastują z liczbą obecnie uznanych państw. Stanisław Otok, *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 65.

<sup>4</sup> Mniejszości narodowe to zbiorowości, które mieszkają na określonym terytorium oraz zachowują odrębność i spójność kulturową. Jan Błuszkowski, *Naród w sensie ekonomicznym i politycznym, Społeczeństwo i polityka, Podstawy nauk politycznych*, rodz. LII, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007, s. 181.

<sup>5</sup> W. Konarski, *Ruchy regionalistyczne...*, op.cit., s. 1083.

<sup>6</sup> Polityka regionalna, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/index\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_pl.htm), data dostępu 1.05.2014.

<sup>7</sup> *Informacje ogólne*, <http://www.euroregion-tatry.pl/?id=historia>, data dostępu 19.04.2014.



euromregionalną i zaakceptowany przez Unię Europejską<sup>8</sup>. Częstość euromregionów wyróżniają się nie tylko współpracą gospodarczą na terytorium granicznym, lecz także wspólną kulturą, historią i tradycją. W niewielu przypadkach można jednak stwierdzić, że euromregiony wykazują cechy separatystyczne bądź tendencje zacieśnienia kooperacji wymykające się zwykłej współpracy transgranicznej. Zazwyczaj jest to współpraca oparta na geograficznej lokacji, tradycjach kooperacji i wspólnej historii. Kraj Basków utworzył tego typu region w 2011 roku w połączeniu z Akwitanią (*Aquitaine-Basque Country Euroregion*)<sup>9</sup>.

## 1. Charakterystyka regionu i historii wyodrębnienia

Kraj Basków (z baskijskiego *Euskadi*, z hiszpańskiego *Pais Vasco*) posiada status autonomicznej społeczności w północnej Hiszpanii. Już w Hiszpańskiej Konstytucji z roku 1978 otrzymał status regionu historycznego. Stolicą jest Vitoria-Gasteiz (Vitoria to nazwa hiszpańska, Gasteiz – baskijska), a Bilbao jest największym miastem obszaru. Hiszpańska autonomiczna społeczność Kraju Basków nie powinna być mylona z Większym Krajem Basków (z baskijskiego *Euskal Herria*), którego jest częścią składową. Nie jest on jedynym regionem w Hiszpanii o silnych tendencjach autonomicznych. Do innych należą m.in. Katalonia i Galicja<sup>10</sup>.

Na terenie regionu obowiązują dwa oficjalne języki – baskijski i hiszpański, a 32% populacji regionu jest dwujęzyczna<sup>11</sup>. W 2006 roku ankieta socjologiczno-lingwistyczna we wszystkich baskijskich prowincjach pokazała, że w grupie ludzi powyżej 16 roku życia w Baskijskiej Autonomicznej Społeczności 30,1% mówiło płynnie po baskijski, 18,3% posiadało bierną znajomość języka, a 51,1% nie mówiło po baskijski. Badanie te pokazują wzrost w stosunku do poprzednich lat (29% w 2001 roku, 24% w 1991). Najwięcej ludzi mówiących po baskijski znajduje się w grupie wiekowej 16–24, najmniej w grupie ludzi powyżej 65 roku życia<sup>12</sup>, co wskazuje na to, że znajomość regionalnego języka zyskuje na znaczeniu.

<sup>8</sup> *Euroregiony*, <http://euro.pap.com.pl/euroregiony/>, data dostępu 19.04.2014.

<sup>9</sup> *The Euroregion Will Enable the Basque Country to Attain an "important position" within Europe*, <http://www.irekia.euskadi.net/en/news/8430-the-euroregion-will-enable-the-basque-country-attain-important-position-within-europe>, data dostępu 2.05.2014.

<sup>10</sup> D. Głuszek-Szafraniec, *Razem czy osobno? Współpraca hiszpańskich ruchów separatystycznych*, <http://www.psz.pl/tekst-4053/Dagmara-Gluszek-Szafraniec-Razem-czy-osobno-Wspolpraca-hiszpańskich-ruchow-separatystycznych>, data dostępu 10.05.2014.

<sup>11</sup> G. Extra, K. Yagmur, *Europa bogata językami. Trendy w strategiach i praktykach dotyczących wielojęzyczności w Europie*, Cambridge University Press, 2012, s. 233.

<sup>12</sup> G. Vasco, IV. *Inkesta Soziolinguistikoa*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco 2008, za: D. Głuszek-Szafraniec, *Razem czy osobno?...*, op.cit., s. 2.

W regionie działa polityczny ruch mający na celu rozszerzenie autonomii politycznej lub całkowitą niepodległość Kraju Basków<sup>13</sup>. Jest on znacznie silniejszy w hiszpańskim autonomicznym regionie Basków i północno-zachodniej Navarrze, podczas gdy w części francuskiej ruch ten nie ma szerokiego poparcia. Ruch rości także sobie prawa do włączenia francuskich prowincji do kraju Basków<sup>14</sup>. Przed hiszpańską konstytucją z 1978 roku i systemem autonomicznych społeczności trzy prowincje były znane pod hiszpańską nazwą *Provincias Vascongadas*. Polityczny system tych trzech prowincji został zdefiniowany w Statucie z Gerniki, który zaprobowano poprzez referendum, które miało miejsce 25 października 1979 roku. Obecnie to jeden z najbardziej zdecentralizowanych regionów na świecie, określane jako „posiadający więcej autonomii niż jakikolwiek inny w Europie”<sup>15</sup>.

Baskowie zamieszkiwali terytoria współczesnej Hiszpanii i Francji. Ich obecność na tych terenach sięga prehistorii. Są uważani za jeden z najstarszych z ludów Europy, choć ich pochodzenie nie jest do końca wyjaśnione. Pierwsze dane o samorządności Basków dotyczą roku 1200, kiedy nastąpiło połączenie Asturii z Kastylią, a Baskom przyznano dużą autonomię. Władcy nadali im specjalne przywileje zwane *fueros*, które obowiązywały do początków XIX, zapewniając spokój na tych terenach. *Fueros* to zbiór praw nadanych przez królów Kastylii i traktowanych jako cześć baskijskiego systemu prawnego regulującego polityczne więzi prowincji baskijskich z koroną (specjalny podatek, polityczny status i inne zasady naboru do armii). W 1789 roku w skutek reformy administracyjnej zniesiono autonomię francuskiej części regionu, a w 1814 roku król Hiszpanii zniósł wcześniejszą konstytucję i zlikwidował przywileje Basków<sup>16</sup>. Baskijski nacjonalizm ma swoje korzenie w karłizmie i utratą dawnych relacji z państwem hiszpańskim w latach 1839–1876<sup>17</sup>.

Ruchy nacjonalistyczne w Hiszpanii starały się współpracować w okresie dyktatury w celu zapewnienia poszanowania swojej kultury i tradycji. Powstały pomysły utworzenia odrębnego państwa konfederacji Republik Iberyjskich (*Confederación de Repúblicas Ibéricas*), z którego jednak ostatecznie wycofali się Baskowie<sup>18</sup>. Rozpo-

<sup>13</sup> Trzeba zaznaczyć, że ruch ma bardziej charakter regionalny niż narodotwórczy. Zob. M. Dłużyk, W. Kabański, *Perspektywy rozwoju regionów – Kraju Basków i Katalonii w kontekście ustrojowym niepodzielnego państwa hiszpańskiego*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 4, s. 72–82. K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2010, s. 66.

<sup>14</sup> M.Z. Bookman, *The Economics of Secession*, Palgrave Macmillan, New York, 1993, s. 111.

<sup>15</sup> *Spain and its regions, Autonomy games*, [http://www.economist.com/node/9833306?story\\_id=9833306](http://www.economist.com/node/9833306?story_id=9833306), data dostępu 15.05.2014.

<sup>16</sup> M. Tekliński, *Kim są Baskowie?*, <http://www.psz.pl/tekst-221/Michal-Tekliński-Geniza-i-przebieg-konfliktu-baskijskiego>, data dostępu 15.04.2014.

<sup>17</sup> Zob. K. Mirgos, *Archipelag baskijskiego nacjonalizmu*, „Sprawy Narodowościowe” 2005, nr 27, s. 171–184.

<sup>18</sup> J.L. De la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madryt 2001.

częło to jeden z najtrudniejszych okresów w baskijskiej historii naznaczonego silną imigracją nie-Basków z innych części Hiszpanii do szybko rozwijającego się regionu, który rozkwitał aż do lat sześćdziesiątych.

Migracje były potęgowane przez protekcjonistyczne środki reżimu Franco, jako że rozrastająca się baskijska gospodarka potrzebowała więcej siły roboczej. Jednocześnie język baskijski został zakazany w sprawach dotyczących administracji publicznej czy mass mediów, był wręcz traktowany jako element folkloru czy religii. Sytuacja języka była lepsza w Nawarze czy Alawie, które popierały Franco w powstaniu. Po zakończeniu okresu dyktatury ruchy nacjonalistyczne w Hiszpanii nie podejmowały wspólnych akcji na rzecz zwiększenia autonomii. Wyjątek stanowi Deklaracja z Barcelony z 16 lipca 1998 roku, gdy reprezentanci Katalonii, Kraju Basków i Galicji potwierdzili, że Hiszpania jest krajem wielonarodowym, który winien wspierać i wzmacniać kulturę poszczególnych autonomii<sup>19</sup>.

Dnia 31 sierpnia 1959 roku młodzi nacjonaści założyli grupę separatystyczną ETA<sup>20</sup>, która w latach sześćdziesiątych zaadaptowała rewolucyjną ideologię marksistowską. Zainspirowana ruchami takimi jak Fidela Castro na Kubie czy Ho Chi Minha w Wietnamie, grupa planowała stworzyć niepodległe socjalistyczne państwo baskijskie za pomocą przemocy. Do niechlubnych skutków roszczeń niepodległościowych regionu należą ofiary tej terrorystycznej organizacji paramilitarnej. Od 1968 roku ETA zabiła ponad 800 osób, tysiące odniosło rany, wielu zostało porwanych<sup>21</sup>. Grupa jest rozpoznawana jako organizacja terrorystyczna przez władze francuskie i hiszpańskie, a także Unię Europejską i USA. Ponad 700 członków organizacji odsiaduje kary w więzieniach Francji, Hiszpanii i innych krajów<sup>22</sup>. To obecnie ostatnia z hiszpańskich grup politycznych, która opowiada się za stosowaniem bezpośredniej przemocy. Jednak na poziomie ideologicznym ETA nie definiuje Basków przez rasę, a podkreśla znaczenie zwyczajów i języka. Głównym celem ataków jest wywarcie presji na rządzie Hiszpanii. W 1991 roku podjęto próbę rozwiązania rozmów z ETA za pomocą partii *Herri Batasuna*, która często była uważana za legalne ramię ETA, ponieważ nigdy nie potępiła ich działalności<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> *Declaración de Barcelona*, 16 lipca 1998, El Viejo Topo, Barcelona, 1998, Nr 122, s. 10–11.

<sup>20</sup> *EU list of terrorist organizations*, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_144/l\\_14420060531en00250029.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_144/l_14420060531en00250029.pdf), data dostępu 17.04.2014.

<sup>21</sup> *Conseil Affaires Generales Et Relations Exterieures – Affaires Generales – Conclusions – Extraits*, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20040601.html#Chapitre14>, data dostępu 17.04.2014.

<sup>22</sup> *La cifra de presos de ETA es la más alta de la última década con 728 encarcelados*, [http://www.elconfidencial.com/cache/2008/01/01/66\\_cifra\\_presos\\_ultima\\_decada\\_encarcelados.html](http://www.elconfidencial.com/cache/2008/01/01/66_cifra_presos_ultima_decada_encarcelados.html), El Confidencial, data dostępu 17.04.2014.

<sup>23</sup> M. Tekliński, *Kim są Baskowie...*, op.cit.

Dzisiejszy nacjonalizm baskijski odwołuje się głównie do kultury i wartości. Wpływa to na postępujące zróżnicowanie i rozwarstwienie ruchu. Poszczególne grupy i frakcje prezentują odmienny stosunek do aktualnych problemów, przeszłości i kwestii niepodległościowych<sup>24</sup>.

## 2. Polityczne i gospodarcze skutki autonomii w świetle polityki publicznej

Gdy Hiszpania powróciła do demokracji w 1978 roku, przywrócono także baskijską autonomię, której przyznano bezprecedensowy dotychczas stopień samorządności<sup>25</sup>. Kraj jest zorganizowanych według *fueros*, posiada Statut Autonomii, własną policję i finanse publiczne, praktycznie niezależne od rządu centralnego. W Nawarrze Baskowie nie zdobyli kontroli w rządzie autonomicznej społeczności, ale wiele drobnych partii nacjonalistycznych jest reprezentowanych we władzach municypalnych.

Obecne prawa określają autonomiczną społeczność jako federację trzech prowincji składowych. Konstytucja, którą wydano po czasach dyktatury potwierdza historyczne prawa i podejmuje próbę osiągnięcia kompromisu między centralizmem a federalizmem, ustanawiając autonomiczne społeczności (np. Kastylia – Leon, Katalonia, Valencia). Jednak prowincjonalne rządy (*diputación foral*, z baskijskiego *Foru Aldundiak*) zostały przywrócone jedynie w Kraju Basków i w Nawarrze. Dla przykładu, prowincja odpowiedzialna jest za pobór podatków w porozumieniu z baskijskim i hiszpańskim rządem oraz Unią Europejską. *Diputaciones Forales* zarządzają większą częścią każdej z prowincji, ale są koordynowane przez autonomiczny baskijski rząd (hiszpański *Gobierno Vasco*, baskijski *Eusko Jaurlaritz*)<sup>26</sup>.

Baskijski parlament i rząd mieszczą się w Vitoria-Gasteiz, ale Statut Autonomii Kraju Basków przewiduje, że mają one zostać przeniesione do Pampeluny, jeśli Navarra zdecyduje się dołączyć do baskijskiej społeczności autonomicznej. W parlamencie zasiada 25 reprezentantów z każdej z trzech prowincji. Wybierają oni Lehendakari<sup>27</sup>,

<sup>24</sup> J. Orzechowska-Waślawska, *Stare i nowe oblicze nacjonalizmu. Wnioski z badań nad baskijskim ruchem nacjonalistycznym*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Sociologica 2013, nr 47, s. 73–86.

<sup>25</sup> Więcej o instytucjach i administracji w Hiszpanii zob. E. Del Pino, *W jaki sposób przeprowadzić pomiar instytucjonalizacji państwa autonomii regionalnych pod kątem postaw obywateli?*, w: *Między socjologią polityki a antropologią polityki*, red. J. Wódcz, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009, s. 13–37.

<sup>26</sup> *Official website of the Basque Government*, <http://www.basques.euskadi.net/t32-7413/en/>, data dostępu 14.04.2014.

<sup>27</sup> *The official website of the President of the Basque Autonomous Community*, <http://www.lehendakari.euskadi.net/r57-6449/en/>, data dostępu 14.04.2014.

czyli prezydenta, który następnie tworzy rząd. Autonomiczna społeczność ma własną policję Ertzaintza, kontroluje edukację i opiekę zdrowotną i ma baskijską telewizję oraz rozgłośnię radiową. Wszystkie te przywileje wynikają ze Statutu Gernika<sup>28</sup>.

Rządy Galicji, Katalonii i Kraju Basków w 2007 roku podjęły współpracę na rzecz ochrony języków narodowych. Władze maksymalizują działania mające na celu promocję kultury i zachowanie regionalnych tradycji<sup>29</sup>. Baskijska Społeczność Autonomiczna jest obecnie czwartym najbogatszym regionem kraju (patrz tabela 1).

**Tabela 1. PKB Kraju Basków w stosunku do innych regionów Hiszpanii w 2011 roku (w milionach EUR, w cenach realnych z podanych lat, regiony typu NUTS 2)**

Regiony Hiszpanii	PKB regionów Hiszpanii w 2011	Waga PKB regionów Hiszpanii w 2011 w stosunku do Kraju Basków
Galicja	55 940	86
Principado de Asturias	22 472	35
Cantabria	12 754	20
País Vasco	64 857	100
Comunidad Foral de Navarra	18 144	28
La Rioja	7 986	12
Aragón	33 307	51
Comunidad de Madrid	188 445	291
Castilla y León	55 331	85
Castilla-la Mancha	37 113	57
Extremadura	16 954	26
Cataluña	194 285	300
Comunidad Valenciana	99 372	153
Illes Balears	25 968	40
Andalucía	141 603	218
Región de Murcia	27 177	42
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)	1 499	2
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)	1 338	2
Canarias (ES)	40 718	63

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Regional gross domestic product by NUTS 2 regions million EUR*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tdgs00003>, data dostępu 19.04.2014.

<sup>28</sup> *The Statue of Autonomy of the Basque Country*, [http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/en/contenidos/informacion/estatuto\\_guernica/en\\_455/estatu\\_i.html](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/en/contenidos/informacion/estatuto_guernica/en_455/estatu_i.html), data dostępu 20.04.2014.

<sup>29</sup> D. Głuszek-Szafranec, *Razem czy osobno?...*, op.cit., s. 2.

Przemysł tradycyjnie był skoncentrowany na hutnictwie stali i budowie statków, głównie dzięki bogatym złożom żelaza odkrytym w XIX wieku w okolicach Bilbao. Jednak działalność przemysłowa zanikła w skutek kryzysu gospodarczego lat 1970–1980, tworząc miejsce dla rozwoju sektora usług i nowych technologii. Obecnie najbardziej wydajne sektory baskijskiego przemysłu to przemysł maszynowy w dolinie Biscay i Gipuzkoa, lotniczy w Vitoria-Gasteiz oraz energetyczny w Bilbao. Gospodarka Kraju Basków doznała znacznej poprawy przez ostatnie dziesięć lat. Mimo koncentracji na działalności przemysłowej w omawianym regionie rozwijają się usługi. To w nich zatrudnione jest niemal 65% czynnych zawodowo i stanowią ponad 60% PKB regionu. Poza sektorem finansowym rozwijają się także usługi biznesowe i turystyka. Ciekawym zjawiskiem jest rozwój klastrów zorganizowanych w stowarzyszenia. Obejmując one przedsiębiorstwa związane z przemysłem ciężkim i lekkim, tworzą grupy współpracy, dają efekt synergii i przyczyniają się do poprawienia ich konkurencyjności<sup>30</sup>.

Wpływ na gospodarkę regionu miała również działalność ETA. Stanowiła ona dodatkową barierę wejścia, a czasem bodziec do przeniesienia przedsiębiorstwa. Spowolnienie gospodarcze w regionie w ostatnich 30 latach XX wieku przypada na okres zintensyfikowania działań ETA i bywa traktowane jako ich konsekwencja<sup>31</sup>. Badania na ten temat prowadzili A. Abadie i J. Gardeazabal<sup>32</sup>.

Główne przedsiębiorstwa w Kraju Basków to Bank BBVA, spółka energetyczna Iberdrola, Mondragon (największa spółdzielnia na świecie), Gamesa inwestująca w turbiny wiatrowe oraz CAF. Jest to też obszar, gdzie odsetek ludzi zatrudnionych w nauce i przemyśle wysokich technologii jest najwyższy w całej Hiszpanii wg danych z roku 2009 (patrz tabela 2.).

W 2009 roku i podczas kryzysu finansowego Kraj Basków osiągał lepsze wyniki niż średnia hiszpańska. Bezrobocie wynosiło około 10% w porównaniu do około 20% w całym państwie. W 2010 roku PKB per capita w Kraju Basków przewyższało średnią dla Hiszpanii, co jest stałym trendem<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> C. Aragon, M.J. Aranguren, C. Iturrioz, *Ewaluacja polityk klastrowych Kraju Basków*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 2011, s. 20.

<sup>31</sup> M. Jaworski, *Ewolucja ugrupowań terrorystycznych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2009, nr 3–4, s. 36.

<sup>32</sup> A. Abadie, J. Gardeazabal, *The Economic Costs of Conflict: a Case-Control Study for the Basque Country*, NBER Working Paper 8478.

<sup>33</sup> M. Martínez-Granado, G. Patxi, M. Oleaga, *The Basque Country, Spain: Self-Evaluation Report*, OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development, <http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopmenthttp://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/basque%20country%20self%20evaluation%20report.pdf>, data dostępu 3.05.2014. s. 22.

**Tabela 2. Współczynnik kapitału ludzkiego zatrudniony w nauce i przemyśle wysokich technologii w regionach typu NUTS 2 w Hiszpanii (odsetek ludności zawodowo czynnej)**

Regiony Hiszpanii	Współczynnik przy założeniu, że PV = 100 w 2009 roku
Galicia	73
Principado de Asturias	84
Cantabria	80
Pais Vasco	100
Comunidad Foral de Navarra	85
La Rioja	73
Aragón	79
Comunidad de Madrid	97
Castilla y León	76
Castilla-la Mancha	57
Extremadura	54
Cataluña	71
Comunidad Valenciana	61
Illes Balears	52
Andalucia	60
Región de Murcia	61
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)	71
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)	54
Canarias (ES)	57

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Human resources in science and technology (HRST) by NUTS 2 regions*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00038>, data dostępu 19.04.2014.

## Podsumowanie

Kraj Basków cieszy się szerokim zakresem autonomii w granicach Hiszpanii. Posiada własny rząd, finanse publiczne, policję i media<sup>34</sup>. Jego samorządność regulowana jest specjalnym statutem. Region gospodarczo rozwija się lepiej niż reszta kraju. Na jego rozkwit wpłynęły zasoby naturalne, szybka industrializacja, a następnie płynne przejście do rozwoju nowych technologii. Wzrost może także wynikać z dużego udziału przemysłu i budownictwa w PKB regionu, który wynosi 38,9% w porównaniu do 26,41% średniej unijnej. Długa tradycja przemysłowa dała regio-

<sup>34</sup> Więcej o roli mediów w autonomii Kraju Basków, zob. K. Churska-Nowak, M. Kuś, *Baskijskie ruchy separatystyczne a media regionalne*, „Przegląd Zachodni” 2011, nr 4, s. 145–164.

nowi przewagę konkurencyjną na rynku europejskim. Polityka baskijskiego rządu zorientowana na inwestycje, wspieranie rozwoju, innowacje i technologię znacznie podniosły konkurencyjność regionu<sup>35</sup>.

Na podstawie analizy można potwierdzić tezę postawioną we wstępie mówiącą, że przyznanie autonomii jest czynnikiem wpływającym pozytywnie na rozwój gospodarczy Kraju Basków. Należy także zaznaczyć, że nadanie szerokiej autonomii umożliwiło relatywnie spokojny rozwój terytorium bez strac i walk o niepodległość. Pytaniem pozostaje, czy obecna polityka wobec Kraju Basków jest optymalna. Być może rozszerzenie współpracy zapoczątkowanej w 2011 roku w ramach euroregionu umożliwi pogłębienie ochrony i promocji kultury, tradycji, języka Basków w imię europejskiej idei „zjednoczeni w różnorodności”.

---

## Hiszpańska polityka publiczna wobec autonomii kraju Basków

---

### Streszczenie

Kraj Basków jest jednym z najbardziej znanych opinii publicznej hiszpańskich regionów ze względu na radykalne metody walki o autonomię. Na przestrzeni lat rząd Hiszpanii wypracował politykę wobec terytoriów silnie akcentujących odrębność. W opracowaniu poddano analizie historię ewolucji autonomii oraz rozwój społeczno-gospodarczy Kraju Basków. Przyznanie szerokiej autonomii stanowi czynnik wpływający pozytywnie na rozwój gospodarczy tego regionu.

Metodą badawczą wykorzystaną w rozdziale jest studium przypadku. Hiszpańska polityka publiczna wobec regionów autonomicznych jest badana na przykładzie Kraju Basków. W pierwszej części rozdziału przedstawiono krótką charakterystykę regionu i historię jego wyodrębnienia. Następnie poddano rozważaniom skutki autonomii z punktu widzenia polityki publicznej oraz sytuację polityczną i gospodarczą regionu.

**Słowa kluczowe:** Kraj Basków, Hiszpania, polityka regionalna, region autonomiczny

---

<sup>35</sup> *Informacje dla Inwestorów – Kraj Basków...*, op.cit.



---

## Spanish public policy towards autonomy of the Basque Country

---

### Abstract

The Basque Country is one of the most famous Spanish regions to the public opinion due to the radical methods of struggle for autonomy. Over the years, the Spanish government has developed a policy towards the territories strongly emphasizing independence. In the chapter, the author analyzes the history of evolution of autonomy and socio-economic development of the Basque Country. Granting broad autonomy to the region is a positive factor in the economic development of the region.

The research method used in the chapter is a case study. Spanish public policy towards autonomous regions is considered on the example of the Basque Country. In the first part of the chapter, the author presents a brief description of the region and the history of its isolation. Then she analyses effects of autonomy from the point of view of public policy and political and economic situation of the region.

**Keywords:** Basque Country, Spain, regional policy, autonomous region

---

## Bibliografia

- Abadie A., Gardeazabal J., *The Economic Costs of Conflict: a Case-Control Study for the Basque Country*, NBER Working Paper 8478.
- Aragon C., Aranguren M.J., Iturrioz C., *Evaluacja polityk klastrowych Kraju Basków*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.
- Błuszkowski J., *Naród w sensie ekonomicznym i politycznym, Społeczeństwo i polityka, Podstawy nauk politycznych*, rodz. LII, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007.
- Bookman M.Z., *The Economics of Secession*, Palgrave Macmillan, New York 1993.
- Churska-Nowak K., Kuś M., *Baskijskie ruchy separatystyczne a media regionalne*, „Przegląd Zachodni” 2011, nr 4, s. 145–164.
- Conseil Affaires Generales Et Relations Exterieures – Affaires Generales – Conclusions – Extraits, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20040601.html#Chapitre14>, data dostępu 17.04.2014.
- De la Granja J.L., J. Beramendi, P. Anguera, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madryt 2001.
- Declaración de Barcelona*, 16 lipca 1998, El Viejo Topo, Barcelona 1998, Nr 122.

- Del Pino E., *W jaki sposób przeprowadzić pomiar instytucjonalizacji państwa autonomii regionalnych pod kątem postaw obywateli?*, w: *Między socjologią polityki a antropologią polityki*, red. J. Wódz, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009.
- Dłużyk M., Kabański W., *Perspektywy rozwoju regionów – Kraju Basków i Katalonii w kontekście ustrojowym niepodzielnego państwa hiszpańskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 72–82.
- EU list of terrorist organizations*, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_144/l\\_14420060531en00250029.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_144/l_14420060531en00250029.pdf), data dostępu 17.04.2014.
- Euroregiony*, <http://euro.pap.com.pl/euroregiony/>, data dostępu 19.04.2014.
- Extra G., Yagmur K., *Europa bogata językami. Trendy w strategiach i praktykach dotyczących wielojęzyczności w Europie*, Cambridge University Press, 2012.
- Gluszek-Szafraniec D., *Razem czy osobno? Współpraca hiszpańskich ruchów separatystycznych*, <http://www.psz.pl/tekst-4053/Dagmara-Gluszek-Szafraniec-Razem-czy-osobno-Wspolpraca-hiszpańskich-ruchow-separatystycznych>, data dostępu 10.05.2014.
- Informacje ogólne*, <http://www.euroregion-tatry.pl/?id=historia>, data dostępu 19.04.2014.
- Jaworski M., *Ewolucja ugrupowań terrorystycznych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2009, nr 3–4, s. 29–48.
- Konarski W., *Ruchy regionalistyczne jako forma nacjonalizmu we współczesnej Europie i ich możliwy wpływ na ideę zjednoczonej Europy*, w: *Spółczesność i polityka, Podstawy nauk politycznych*, rodz. LII, red. K.A. Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2007.
- La cifra de presos de ETA es la más alta de la última década con 728 encarcelados*, [http://www.elconfidencial.com/cache/2008/01/01/66\\_cifra\\_presos\\_ultima\\_decada\\_encarcelados.html](http://www.elconfidencial.com/cache/2008/01/01/66_cifra_presos_ultima_decada_encarcelados.html), El Confidencial, data dostępu 17.04.2014.
- Martínez-Granado M., Patxi G., Oleaga M., *The Basque Country, Spain: Self-Evaluation Report*, OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development, 2012, <http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopmenthttp://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/basque%20country%20self%20evaluation%20report.pdf>, data dostępu 3.05.2014.
- Mirgos K., *Archipelag baskijskiego nacjonalizmu*, „Sprawy Narodowościowe” 2005, nr 27, s. 171–184.
- Official website of the Basque Government*, <http://www.basques.euskadi.net/t32-7413/en/>, data dostępu 14.04.2014.
- Orzechowska-Waślawska J., *Stare i nowe oblicze nacjonalizmu. Wnioski z badań nad baskijskim ruchem nacjonalistycznym*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Sociologica, 2013, nr 47, s. 73–86.
- Otok S., *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Polityka regionalna*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/index\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_pl.htm), data dostępu 1.05.2014.
- Spain and its regions, Autonomy games*, [http://www.economist.com/node/9833306?story\\_id=9833306](http://www.economist.com/node/9833306?story_id=9833306), data dostępu 15.05.2014.

Tekliński M., *Kim są Baskowie?*, <http://www.psz.pl/tekst-221/Michal-Teklinski-Geneza-i-przebieg-konfliktu-baskijskiego>, data dostępu 15.04.2014.

*The Euroregion will enable the Basque Country to attain an "important position" within Europe*, <http://www.irekia.euskadi.net/en/news/8430-the-euroregion-will-enable-the-basque-country-attain-important-position-within-europe>, data dostępu 2.05.2014.

*The official website of the President of the Basque Autonomous Community*, <http://www.lehendakari.euskadi.net/r57-6449/en/>, data dostępu 14.04.2014.

*The Statue Of Autonomy Of The Basque Country*, [http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/en/contenidos/informacion/estatuto\\_guernica/en\\_455/estatu\\_i.html](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/en/contenidos/informacion/estatuto_guernica/en_455/estatu_i.html), data dostępu 20.04.2014.

Włazłak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

# **Stabilność i przejrzystość prawa**

*Kamil Goral*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Traktatowe źródła harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej

### Wprowadzenie

Tematyka harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej jest ważnym problemem badawczym zarówno na gruncie nauk ekonomicznych, jak i prawnych. Zasięg harmonizacji podatkowej podlega z jednej strony różnego rodzaju czynnikom stymulującym, a z drugiej hamującym. Podatki mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania gospodarek całych państw. Pełnią funkcję fiskalną, alokacyjną i redystrybucyjną<sup>1</sup>, a także stymulacyjną. Wpływają na chęć do pracy i przedsiębiorczość obywateli, na rozwój lokalny i regionalny, są ważnym narzędziem polityki gospodarczej państwa. Nie dziwi zatem, że regulacje unijne w obszarze prawa podatkowego mogą napotykać pewne trudności. Rozwiązania podatkowe są powiązane co do istoty z suwerennością poszczególnych członków Unii. Harmonizacja podatkowa ingeruje więc w konstytutywny dla poczucia suwerenności aspekt funkcjonowania państwa, jakim jest władztwo podatkowe<sup>2</sup>. Ograniczenie tego władztwa musi mieć solidne przesłanki, które mają swoje umocowanie w dobru całej Unii, a co za tym idzie – także jej poszczególnych członków.

Celem opracowania jest wskazanie traktatowych źródeł, jakie stoją za procesem harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej. Analizie zostanie więc poddane prawo pierwotne UE, w szczególności zaś dwa traktaty ustanawiające, tj. Traktat o Unii

---

<sup>1</sup> S.I Bukowski, J.E Kaczmarczyk, *Funkcje podatków w gospodarce we współczesnych nurtach ekonomii*, w: S.I Bukowski, M.K. Pypeć, *Podatki w Unii Europejskiej: harmonizacja czy konkurencja podatkowa*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2007, s. 17–18.

<sup>2</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 13–14.

Europejskiej<sup>3</sup> (dalej także TUE) oraz Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup> (dalej także TFUE)<sup>5</sup>. Oddzielnie zostaną w tekście rozpatrzone podatki pośrednie i bezpośrednie. Tezą stawianą jest stwierdzenie, że harmonizacja podatkowa w Unii Europejskiej ma istotne znaczenie dla urzeczywistnienia idei rynku wewnętrznego, co wskazuje na konieczność jej postępu – ze szczególnym uwzględnieniem podatków bezpośrednich.

## 1. Pojęcie i istota harmonizacji podatkowej

Termin harmonizacja podatkowa należy rozumieć jako proces zbliżania prawnych rozwiązań występujących w poszczególnych państwach dotyczących podatków<sup>6</sup>. Harmonizacja podatkowa zmierza więc do stworzenia pewnego wzorca czy matrycy, której odtworzenie powinno mieć miejsce w poszczególnych państwach dążących do niej (tj. do harmonizacji). Nie jest więc harmonizacja podatkowa procesem stworzenia jednego wspólnego systemu podatkowego. Ten bowiem, ze swojej istoty, wymagałby występowania **identycznych** rozwiązań prawnych normujących kwestie podatkowe, nie pozostawiając miejsca na żadne różnice<sup>7</sup>. W tym kontekście należy zauważyć, że w ramach Unii Europejskiej nie może być mowy o europejskim czy unijnym systemie podatkowym. Przyjęcie takiej terminologii sugerowałoby bowiem fakt występowania jednego prawa podatkowego, tożsamego dla wszystkich państw Unii. Jakikolwiek więc używanie tego określenia można potraktować jako skrót myślowy wymagający stosownego wyjaśnienia.

Proces harmonizacji podatkowej może mieć różnoraki zasięg. Owo zbliżanie rozwiązań podatkowych może więc dotyczyć całego systemu podatkowego, poszczególnego podatku/podatków bądź elementu/elementów konstrukcyjnych tylko jednego podatku<sup>8</sup>.

Jeśli chodzi o harmonizację podatkową w Unii Europejskiej to należy ją uznać za częściową. Zbliżanie rozwiązań podatkowych ma bowiem wybiórczy i punktowy charakter. Przede wszystkim procesem tym objęte zostały podatki obrotowe (VAT,

---

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE 2012 C 326.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Szerzej na temat źródeł prawa UE zob. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 33–40.

<sup>6</sup> R. Lipniewicz, *Europejskie prawo podatkowe*, DIFIN, Warszawa 2011, s. 37.

<sup>7</sup> L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007, s. 141.

<sup>8</sup> R. Lipniewicz, *Europejskie prawo...*, op.cit., s. 38.

akcyza), które mają największy wpływ na urzeczywistnienie idei rynku wewnętrznego, omawianej w dalszej części opracowania. Dużo skromniejszym procesom harmonizacyjnym podlegają podatki bezpośrednie, które wydają się mniej istotne z punktu widzenia tegoż rynku. Harmonizacji nie są natomiast poddane podatki lokalne.

Realizacji procesu harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej służy zastosowanie adekwatnych narzędzi prawnych, wśród których najważniejszym jest dyrektywa. Jest ona wymieniona w katalogu wtórnych aktów prawa unijnego znajdującym się w artykule 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich Unii i wiąże je co do celu, który został w niej określony. Sposób i forma realizacji tego celu została jednak pozostawiona państwom, do których dyrektywa została skierowana. Dyrektywy nie są skuteczne bezpośrednio i wymagają transpozycji do krajowych porządków prawnych. Co do zasady dyrektywy kierowane są do wszystkich państw Unii. Sam charakter dyrektywy nie znajduje swojego odpowiednika w polskim porządku prawnym<sup>9</sup>.

## 2. Traktatowy prymat harmonizacji podatków pośrednich

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej to pojęcie znajdujące swoje źródło i definicję w traktatach unijnych. W art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej czytamy: „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny (...)”. Definicję rynku wewnętrznego zawiera natomiast art. 26, w którym stwierdzono: „Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”. Artykuł ten ustanawia więc tzw. cztery swobody, które są konstytutywne dla funkcjonowania rynku wewnętrznego<sup>10</sup>. Inaczej rzecz ujmując, rynek wewnętrzny jest to obszar, który ma na celu

<sup>9</sup> Zob. szerzej na temat dyrektywy A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 104–136. Nie tak istotnym narzędziem prawnym wykorzystywanym do regulowania kwestii podatkowych w Unii Europejskiej jest rozporządzenie. Nie wymaga ono jednak implementacji i jest bezpośrednio skuteczne w krajowych porządkach prawnych. Zob. szerzej M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, op.cit., s. 36–37 oraz na temat znaczenia m.in. rozporządzenia unijnego w polskim porządku prawnym i kontrowersji z tym związanych zob. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 188–190.

<sup>10</sup> Szerzej na temat swobód traktatowych zob. A. Nowak-Far, *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2013, s. 79–167.

umożliwienie swobodnego prowadzenia transgranicznej działalności gospodarczej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Wynikają z tego poważne konsekwencje także na płaszczyźnie regulacji podatkowych. Należy bowiem mieć na względzie, że za pośrednictwem regulacji podatkowych mogą istnieć dyskryminujące ze względu na państwo pochodzenia, normy prawne. To zaś stałoby w wyraźnej sprzeczności z traktatową definicją rynku wewnętrznego, a wręcz czyniłoby jego ustanowienie z samego założenia nierealizowalnym. Dlatego w prawie pierwotnym Unii znajdują się przepisy bezpośrednio lub co najmniej pośrednio odnoszące się do harmonizacji podatkowej, a co za tym idzie, zapewniające także na tej płaszczyźnie prawną ochronę rynku wewnętrznego UE.

Art. 110 TFUE stanowi, że: „Żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Ponadto żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty”. Mowa jest więc tutaj o tzw. **harmonizacji negatywnej**, czyli wyrażonym *expressis verbis* zakazie przyjmowania prawa dyskryminującego podatkowo inne państwa członkowskie<sup>11</sup>.

Aby ustalić, czy doszło do dyskryminacji podatkowej, należy zweryfikować, czy dane towary zaliczają się do tej samej klasyfikacji podatkowej, celnej lub statystycznej oraz czy mają to samo gospodarcze przeznaczenie, które może mieć miejsce w wyniku ich przyszłego zastosowania<sup>12</sup>. Dodatkowo konieczne może się także okazać zbadanie tzw. substytucji popytu. Polega ona na tym, że jeden z produktów jest dla konsumentów alternatywą w stosunku do drugiego, co niekoniecznie musi oznaczać, że oba produkty mają tę samą funkcję czy przeznaczenie, ale np., że zaspokajają tę samą potrzebę konsumentów. Jeśli więc wzrost ceny jednego z produktów, mogący mieć związek z jego dodatkowym opodatkowaniem, wpływa na wzrost popytu na inny produkt, wówczas można stwierdzić, że mamy do czynienia z substytucją popytu<sup>13</sup>. Działania mające na celu dyskryminowanie produktu sprowadzanego będącego substytutem dla produktu krajowego są więc niedopuszczalne także według przepisów traktatowych.

Artykuł 111 TFUE stanowi natomiast: „W przypadku, gdy produkty są wywożone na terytorium jednego z Państw Członkowskich, jakikolwiek zwrot podatków wewnętrznych nie może być wyższy od podatków, które zostały na nie nałożone

<sup>11</sup> M. Supera-Markowska, *Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania jako koncepcja harmonizacji opodatkowania korporacyjnego w UE*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 20.

<sup>12</sup> R. Lipniewicz, *Europejskie prawo...*, op.cit., s. 42.

<sup>13</sup> A. Nowak-Far, *Prawo i ekonomia...*, op.cit., s. 105.



bezpośrednio lub pośrednio”. Zawarty w nim przepis chroni nie tyle towary konkurujące na rynku danego państwa, co ma uniemożliwić łatwiejszą konkurencję na rynkach innych państw Wspólnoty. Chodzi tu więc nie tyle o zakaz dyskryminacji, co raczej o zakaz preferencji czy subsydiowania podatkowego produktów krajowych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Podobne zastosowanie ma przepis zawarty w art. 112 TFUE, w którym stwierdzono: „W odniesieniu do opłat innych niż podatek obrotowy, akcyza i inne podatki pośrednie, zwolnienia i zwroty w wywozie do innych Państw Członkowskich nie mogą być dokonywane, a opłaty kompensacyjne w przywozie z Państw Członkowskich nie mogą być ustanawiane, chyba że projektowane środki były uprzednio zatwierdzone na czas ograniczony przez Radę, stanowiącą na wniosek Komisji”. Dodatkowo więc oprócz objętych harmonizacją podatków pośrednich, czyli VAT-u i akcyzy prawodawca unijny zabrania jakichkolwiek innych dodatkowych opłat dyskryminujących produkty zagraniczne bądź subsydiujących krajowe.

Art. 110–112 tworzą więc ramy tzw. harmonizacji negatywnej wskazującej jakich działań prawnych nie mogą podejmować państwa członkowskie w dziedzinie podatków obrotowych. Art. 113 TFUE ustanawia zaś unijną normę kompetencyjną w dziedzinie **harmonizacji pozytywnej**<sup>14</sup>. Stwierdza on bowiem: „Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji”. Przepis tego artykułu wskazuje na procedurę i przedmiot przyjmowania regulacji unijnych związanych z harmonizacją podatkową. *Expressis verbis* wskazuje on, że harmonizacji podatkowej w UE podlegają podatki pośrednie i tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla realizacji idei rynku wewnętrznego. Wskazanie na rynek wewnętrzny jako na główny motyw harmonizacji podatkowej znajduje więc w tym przepisie swój bezpośredni i jednoznaczny wyraz.

Poziom harmonizacji podatków pośrednich w Unii Europejskiej należy uznać za zaawansowany. W procesie harmonizacji podatkowej, mającej swoje źródło w urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego, już od samego początku traktowano tę grupę podatków w sposób priorytetowy<sup>15</sup>. Uznano bowiem, że są one kluczowe z punktu widzenia realizacji traktatowych swobód oraz mają zasadnicze znaczenie

<sup>14</sup> M. Supera-Markowska, *Wspólna skonsolidowana...*, op.cit., s. 19.

<sup>15</sup> R. Lipniewicz, *Europejskie prawo...*, op.cit., s. 47.

dla przeciwdziałania dyskryminacji w transakcjach transgranicznych. Zgodzić się więc należy ze stwierdzeniem, że: „Powyższe regulacje traktatowe powodują, że szczegółowa regulacja podatków obrotowych przez prawo wtórne jest nie tylko uzasadniona, ale wręcz niezbędna”<sup>16</sup>.

Za najbardziej zbliżone należy uznać regulacje dotyczące podatku VAT. W procesie harmonizacji określono bowiem wspólnie dla państwach członkowskich kluczowe elementy konstrukcyjne tego podatku, takie jak: zakres przedmiotowy, ustalenie podstawy opodatkowania czy warunków zwrotów i odliczeń<sup>17</sup>. Szczególnie istotne z punktu widzenia transakcji wewnątrzspółnotowych było określenie miejsca i momentu powstania obowiązku podatkowego<sup>18</sup>. To właśnie transakcje wewnątrzspółnotowe wydają się kluczowe w kontekście urzeczywistniania rynku wewnętrznego. Ich zdefiniowanie uniemożliwia podwójne opodatkowanie, a co za tym idzie – stosowanie dyskryminujących regulacji na gruncie podatku VAT. Konwergencji i kontroli zostały poddane stawki podatku VAT, tj. stawka podstawowa i obniżona<sup>19</sup>. Podstawowym aktem unijnym dotyczącym VAT jest Dyrektywa 2006/112/WE<sup>20</sup> o wspólnym systemie podatku od wartości dodanej. Innymi unijnymi aktami prawnymi regulującymi kwestię podatku VAT są:

- Dyrektywa 2008/9WE określająca szczegółowe zasady zwrotu podatku od wartości dodanej zawarte w Dyrektywie 2006/112/WE<sup>21</sup>,
- Trzynasta Dyrektywa Rady 86/560/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do podatków obrotowych – warunki zwrotu podatku od wartości dodanej podatnikom niemającym siedziby na terytorium Wspólnoty<sup>22</sup>,
- Rozporządzenie Rady wykonawcze nr 282/2011 ustanawiające środki wykonawcze do Dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>23</sup>,

---

<sup>16</sup> P. Karwat w: *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 474.

<sup>17</sup> Zob. W. Modzelewski, J. Bielawny, *Materialne prawo podatkowe (część szczegółowa)*, zarys wykładu, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2010, s. 16–18.

<sup>18</sup> Szczególnie istotne było w kontekście transakcji wewnątrzspółnotowych określenie miejsca zapłaty podatku. Za zasadę przyjęto, że podatek VAT uiszczany jest w państwie dostawy towaru lub wykonania usługi. Zob. szerzej A. Kaźmierczak, *Podatek od towarów i usług*, Difin, Warszawa 2011, s. 76–91.

<sup>19</sup> Stawka podstawowa nie może być niższa niż 15%, stawki obniżone nie mogą natomiast wynosić mniej niż 5%.

<sup>20</sup> Dz.Urz. UE Nr L 347, S. 1 ze zm.

<sup>21</sup> Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 44/23.

<sup>22</sup> Dz.Urz. WE z 1986 r. Nr L 326/40.

<sup>23</sup> Dz.Urz. UE z 2011 r. Nr L 77.

- Rozporządzenie Rady nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej<sup>24</sup>.

Jako zaawansowaną należy określić także harmonizację regulacji dotyczących akcyzy. Akcyza, będąca podatkiem obciążającym tylko wybrane towary, ma charakter selektywny. Aby zbliżyć rozwiązania prawne, należało więc wskazać te towary, które będą mu podlegać. Są nimi wyroby tytoniowe, alkohol i wyroby alkoholowe oraz wyroby energetyczne i energia elektryczna. Dodatkowo państwa członkowskie mają możliwość nałożenia podatku akcyzowego na inne wyroby, pod warunkiem jednak, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na swobodny przepływ towarów. Ogólne regulacje dotyczące podatku akcyzowego zawarto w Dyrektywie 2008/118/WE<sup>25</sup> w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego oraz uchylenia Dyrektywy 92/12/EWG nazywanej horyzontalną. Pozostałe dyrektywy dotyczące harmonizacji akcyzy dotyczą uszczegółowienia regulacji odnoszących się do poszczególnych tzw. zharmonizowanych wyrobów akcyzowych (tzw. dyrektywy strukturalne). Są to:

- Dyrektywa Rady 92/82/EWG w sprawie harmonizacji stawek podatków akcyzowych od olejów mineralnych<sup>26</sup>,
- Dyrektywa Rady 92/79/EWG w sprawie zbliżania podatków od papierosów<sup>27</sup>,
- Dyrektywa Rady 92/84/EWG w sprawie zbliżania stawek podatku akcyzowego od alkoholu i napojów alkoholowych<sup>28</sup>,
- Dyrektywa Rady 92/80/EWG w sprawie zbliżania stawek podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych innych niż papierosy<sup>29</sup>.

### 3. Prawo traktatowe a harmonizacja podatków bezpośrednich

Bardziej problematyczna jest kwestia wskazania traktatowej normy kompetencyjnej dotyczącej harmonizacji podatków bezpośrednich. O ile bowiem art. 110–113 TFUE, ze szczególnym uwzględnieniem właśnie art. 113, wprost nawiązują do regulacji podatkowych, to jednak czynią to **tylko w stosunku do podatków pośrednich**. Dlatego to one stały się dla prawodawcy europejskiego priorytetowe, jeśli chodzi

<sup>24</sup> Dz.Urz. UE z 2010 r. Nr L 268.

<sup>25</sup> Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 9.

<sup>26</sup> Dz.Urz. UE z 1992 r. Nr L 316.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

o harmonizację. Wydaje się jednak, że brak traktatowych regulacji dotyczących podatków bezpośrednich nie jest wystarczająco uzasadniony. Należy zauważyć, że konstrukcja rozwiązań podatkowych związana z podatkami bezpośrednimi może mieć wcale niemiejszy wpływ na kwestie ustanowienia rynku wewnętrznego bądź wynikający z niego zakaz dyskryminacji czy zakłócania konkurencji.

Jako swego rodzaju substytut art. 113 TFUE, w odniesieniu do podatków bezpośrednich, traktuje się art. 115 tegoż Traktatu. Stanowi on: „Bez uszczerbku dla artykułu 114, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Artykuł ten, jak się wydaje, pozostaje w związku z art. 26 TFUE. O ile jednak art. 26 nie określa dokładnie, jakie środki prawne mogą zostać podjęte dla ustanowienia rynku wewnętrznego, o tyle w art. 115 mowa jest wyraźnie o dyrektywie. Art. 26 zresztą nie tworzy *expressis verbis* norm kompetencyjnych, w tym celu odsyła jedynie do odpowiednich postanowień traktatów. Przy analizie traktatowych przesłanek harmonizacji podatków bezpośrednich zasadne jest także odniesienie do art. 18 TFUE: „W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”. W odniesieniu do omawianego zagadnienia i uwzględniając koncepcję rynku wewnętrznego, można przepis tego artykułu potraktować jako pośrednią przesłanką negatywnej harmonizacji podatków bezpośrednich w Unii Europejskiej.

Jako kolejny przyczynek harmonizacji podatków bezpośrednich należy wskazać traktatowo wyrażoną zasadę, jaką jest swoboda przedsiębiorczości. Zakaz naruszenia tej swobody wynika z przepisu art. 49 TFUE, który stanowi: „Ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego są zakazane w ramach poniższych postanowień. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego Państwa Członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego Państwa Członkowskiego”. W tym samym art. 49 podana jest też definicja tej swobody, która brzmi: „Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału, swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu artykułu 54 akapit drugi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla własnych obywateli”. Przepis tego artykułu nakazuje traktowanie przedsiębiorców z innych państw Unii jak własnych obywateli. Fundamentalne z punktu widzenia tej swobody jest więc

także stosowanie takich samych rozwiązań podatkowych wobec podmiotów z innych państw członkowskich. Można więc wskazać, że norma wywiedziona z tego przepisu stanowi podstawę dla negatywnej harmonizacji podatkowej także w odniesieniu do podatków bezpośrednich.

Co warto podkreślić, z koncepcji rynku wewnętrznego wynika, że jest to obszar gospodarczy funkcjonujący w taki sam sposób jak te występujące w poszczególnych państwach członkowskich<sup>30</sup>. To zaś oznacza, że nie powinny w nim występować regulacje podatkowe utrudniające konkurencję czy dyskryminujące daną grupę podmiotów działającą na terenie tego obszaru.

Analiza kwestii harmonizacji podatków bezpośrednich w świetle koncepcji rynku wewnętrznego i jego ekonomicznych implikacji pokazuje, że podkreślenia wymagają negatywne konsekwencje braku jakichkolwiek działań harmonizacyjnych w tej dziedzinie. W literaturze można bowiem znaleźć wiele *stricte* ekonomicznych powodów, dla których działania w tym obszarze wydają się nie tylko uzasadnione, ale wręcz konieczne. Dotyczą one zresztą różnych elementów konstrukcyjnych podatków bezpośrednich, takich jak zasady ustalania podstawy opodatkowania, moment powstania obowiązku podatkowego czy wysokości stawek podatkowych. Brak harmonizacji podatków bezpośrednich może więc skutkować<sup>31</sup>:

- 1) obniżeniem efektywności gospodarczej przedsiębiorstw w wyniku wyboru miejsca działalności tylko pod kątem korzyści podatkowych; na dalszy plan mogą odejść tak kluczowe czynniki dla efektywności przedsiębiorstwa, jak infrastruktura techniczna, wydajna i wykwalifikowana siła robocza czy korzystne położenie geograficzne,
- 2) wzrostem kosztów transakcyjnych związanych z działalnością w kilku państwach Unii wynikającym z konieczności zapoznania się ze znacząco różnymi rozwiązaniami podatkowymi; wzrastają koszty obsługi prawno-księgowej i ewentualne ryzyko podatkowe związane z transgraniczną działalnością gospodarczą,
- 3) zmniejszeniem efektu synergii związanego z transgranicznymi procesami fuzji i przejęć przedsiębiorstw spowodowane trudnościami wynikającymi z zasadniczo różnych rozwiązań podatkowych.

Negatywne skutki harmonizacji mogą zresztą ponieść nie tylko przedsiębiorcy, lecz także poszczególne państwa członkowskie, m.in. w wyniku:

- szkodliwej i zaciętej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi UE, skutkującej odpływem kapitału i spadkiem dochodów podatkowych,

<sup>30</sup> M. Supera-Markowska, *Wspólna skonsolidowana...*, op.cit., s. 28.

<sup>31</sup> Zob. ibidem, s. 26–35, R. Lipniewicz, *Europejskie prawo...*, op.cit., s. 52–53.

- trudności z efektywnym ściąganiem podatków wynikających z możliwości stosowania narzędzi optymalizacji podatkowej dzięki dywergencji przepisów podatkowych,
- problemów prawnych (tj. niekorzystnych dla państw rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) związanych z uchwalaniem rozwiązań podatkowych sprzecznych z normami UE wskutek braku unijnego wzorca powstałego jako wynik harmonizacji.

Wskazać więc trzeba na liczne negatywne konsekwencje zarówno w skali mikro (przedsiębiorstwa), jak i makro (państwa) związane z ewentualnym brakiem harmonizacji podatków bezpośrednich w Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

Kwestia harmonizacji podatków bezpośrednich jest w Unii Europejskiej przedmiotem czterech dyrektyw, które nie tworzą wspólnego wzorca harmonizacyjnego zarówno w odniesieniu do podatków dochodowych, jak i majątkowych. Są to:

- Dyrektywa Rady 90/435/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich<sup>33</sup>,
- Dyrektywa Rady 90/434/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich<sup>34</sup>,
- Dyrektywa Rady 2003/49/WE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich<sup>35</sup>,
- Dyrektywa Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek<sup>36</sup>.

Taki stan harmonizacji podatków bezpośrednich, na tle omawianego rynku wewnętrznego, wydaje się niewystarczający. Wskazane powyżej przesłanki ekonomiczne zbliżenia regulacji prawnych w tym zakresie wskazują na potrzebą stworzenia wspólnego wzorca, jeśli chodzi o tak istotne elementy konstrukcyjne podatków dochodowych (szczególnie podatku korporacyjnego), jak: wspólna podstawa opodatkowania, określenie momentu powstania obowiązku podatkowego i okresów wpłacania zaliczek podatkowych, a także terminu na rozliczanie ewentualnych strat podatkowych. Ułatwi to znacznie działalność transgraniczną w ramach rynku wewnętrznego i będzie miało pozytywny wpływ na realizację zasady swobody przedsiębiorczości w ramach tego rynku.

<sup>32</sup> M. Supera-Markowska, *Wspólna skonsolidowana...*, op.cit., s. 27.

<sup>33</sup> Dz.Urz. WE z 1990 r. Nr L 225/6.

<sup>34</sup> Dz.Urz. WE z 1990 r. Nr L 225/1.

<sup>35</sup> Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 157/49.

<sup>36</sup> Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 157/38.

## Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu traktatowe źródła harmonizacji podatkowej dowodzą, że proces zbliżania regulacji podatkowych ma swoje podstawy w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. Nie są to jednak takie same podstawy dla podatków pośrednich i bezpośrednich. Harmonizacja tych pierwszych ma solidniejsze i bardziej jednoznaczne fundamenty traktatowe. Co do drugiej grupy podatków, brakuje przepisów wyrażających wprost konieczność ich harmonizowania. Wynika ona raczej z funkcji, jakie podatki bezpośrednie spełniają dla ustanowienia rynku wewnętrznego i wynikających z niego swobód. Konieczne jest więc w tym wypadku zastosowanie systemowej wykładni Traktatów; przede wszystkim zaś posłużenie się wykładnią funkcjonalną do przeanalizowanych w niniejszym tekście przepisów TFUE. Nie oznacza to jednak, że w prawie pierwotnym Unii Europejskiej nie ma przepisów w sposób wystarczający uzasadniających zbliżanie rozwiązań prawnych dotyczących tych podatków. Właśnie przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej uwiadcza się, jak duże znaczenie dla pełniejszej integracji gospodarczej mają podatki bezpośrednie. Proces ich harmonizacji jest ciągle w stadium początkowym i w tej materii prawodawcy unijnemu pozostało jeszcze wiele do zrobienia.

---

### Traktatowe źródła harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej

---

#### Streszczenie

Harmonizacja podatkowa w Unii Europejskiej ma silny wpływ na ekonomiczną integrację. Końcowy efekt tego procesu w dalszym ciągu nie został osiągnięty głównie w związku z trudnościami związanymi z harmonizacją podatków bezpośrednich. Celem opracowania jest wskazanie traktatowych źródeł harmonizacji podatkowej. W związku z tym zostały wskazane konkretne rozwiązania zawarte w prawie pierwotnym Wspólnoty oraz ich wpływ na krajowe regulacje podatkowe. Podkreślone zostało także znaczenie harmonizacji podatkowej dla rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** podatki, Unia Europejska, harmonizacja podatkowa, podatki pośrednie, podatki bezpośrednie

---

---

## The treaty sources of tax harmonization in the European Union

---

### Abstract

Tax harmonization in the European Union has strong influence on the economic. The final effect of this process is still not achieved mainly due to problems with direct taxes. The aim of the article is to present the sources of tax harmonization included in the primary law of the European Union. To realize this aim it is necessary to point the specific regulations and their results in the tax systems of member countries. It is also worth to underline how essential for the internal market is the tax harmonization procedure.

**Keywords:** taxes, European Union, harmonization of tax, indirect taxes, direct taxes

---

### Bibliografia

- Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Bartosiewicz A., *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Bukowski S.I., Kaczmarczyk J.E., *Funkcje podatków w gospodarce we współczesnych nurtach ekonomii*, w: Bukowski S.I., Pypec M.K., *Podatki w Unii Europejskiej: harmonizacja czy konkurencja podatkowa*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2007.
- Karwat P., w: *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Lipniewicz P., *Europejskie prawo podatkowe*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Mastalski, R., *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Modzelewski W., Bielawny J., *Materialne prawo podatkowe (część szczegółowa), zarys wykładu*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2010.
- Nowak-Far A., *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2013.
- Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007.
- Supera-Markowska M., *Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania jako koncepcja harmonizacji opodatkowania korporacyjnego w UE*, C.H. Beck, Warszawa 2010.



## Akty prawne

- Dyrektywa 2006/112/WE o wspólnym systemie podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 347/1).
- Dyrektywa 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego oraz uchylecia Dyrektywy 92/12/EWG (Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 9/12).
- Dyrektywa 2008/9WE określająca szczegółowe zasady zwrotu podatku od wartości dodanej zawarte w Dyrektywie 2006/112/WE (Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 44/23).
- Dyrektywa Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 157/38).
- Dyrektywa Rady 2003/49/WE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich (Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 157/49).
- Dyrektywa Rady 90/434/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (Dz.Urz. WE z 1990 r. Nr L 225/1).
- Dyrektywa Rady 90/435/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (Dz.Urz. WE z 1990 r. Nr L 225/6).
- Dyrektywa Rady 92/79/EWG w sprawie zbliżania podatków od papierosów (Dz.Urz. UE z 1992 r. Nr L 316).
- Dyrektywa Rady 92/80/EWG w sprawie zbliżania stawek podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych innych niż papierosy (Dz.Urz. UE z 1992 r. Nr L 316).
- Dyrektywa Rady 92/82/EWG w sprawie harmonizacji stawek podatków akcyzowych od olejów mineralnych (Dz.Urz. UE z 1992 r. Nr L 316).
- Dyrektywa Rady 92/84/EWG w sprawie zbliżania stawek podatku akcyzowego od alkoholu i napojów alkoholowych (Dz. Urz. UE z 1992 r. Nr L 316).
- Rozporządzenie Rady nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE z 2010 r. Nr L 268).
- Rozporządzenie Rady wykonawcze nr 282/2011 ustanawiające środki wykonawcze do Dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE z 2011 r. Nr L 77).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2012 r. Nr C 326).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2012 r. Nr C 326).
- Trzynasta Dyrektywa Rady 86/560/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do podatków obrotowych – warunki zwrotu podatku od wartości dodanej podatnikom niemającym siedziby na terytorium Wspólnoty (Dz.Urz. WE z 1986 r. Nr L 326/40).

## Wpływ prawa Unii Europejskiej na system zamówień publicznych w Polsce

### Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała zmiany o charakterze fundamentalnym dla polskiego systemu prawnego<sup>1</sup>, w szczególności w obszarze kontraktowania. Zbliżenie polskiego ustawodawstwa z prawem unijnym wynikało wprost z art. 68 i 69 Układu Europejskiego<sup>2</sup>. W odniesieniu do przepisów dotychczasowego porządku prawnego zbliżenie wymusiło poważne zmiany w zasadach wykładni, które musiały być interpretowane w zgodzie z europejskim dorobkiem prawnym, ustawodawstwem i orzecznictwem (zasada pierwszeństwa), a w przypadku niedającej się usunąć kolizji przepisu krajowego i europejskiego organ stosujący prawo powinien orzekać z pominięciem prawa krajowego, bezpośrednio na podstawie prawa wspólnotowego<sup>3</sup>.

W obliczu zmian w szczególnej sytuacji prawnej znalazła się instytucja zamówień publicznych, uregulowana dotąd na gruncie ustawy o zamówieniach publicznych (dalej ustawa z 1994 roku)<sup>4</sup>. Zyskała nowe ramy prawne w systemowym akcie Prawo

---

<sup>1</sup> M. Błachucki, *Ewolucja regulacji testów oceny koncentracji w polskim prawie monopolowym*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 35.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 35. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, podpisany w Brukseli 16.12.1991 r., (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.).

<sup>3</sup> R. Szostak, *Regulacja prawna zamówień publicznych w Polsce w ujęciu historycznym*, „PZP Prawo Zamówień publicznych” 2012, Nr 4, Legalis, s. 36 i 37 i powołana tam literatura.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344 ze zm.).

zamówień publicznych (dalej ustawa Pzp)<sup>5</sup>, który to – w opinii ustawodawcy – ostatecznie i w sposób kompleksowy dostosowywał polskie prawo zamówień publicznych do prawa wspólnotowego<sup>6</sup>.

Wejście w życie ustawy Pzp nie spowodowało jednak zakończenia procesu legislacyjnego w tym zakresie. To kolejne nowelizacje tej ustawy sprawiły, iż podstawowy instrument Prawa zamówień publicznych, czyli udzielenie zamówienia publicznego celem zaspokojenia konkretnej potrzeby, stał się również narzędziem osiągania celów strategicznych. Odnotować należy, iż zapisy ustawy Pzp wywierają wpływ nie tylko na system zamówień publicznych, lecz także na ogół gospodarki. Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie systemu zamówień publicznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wpływu, jaki na ten system miało wejście Polski do Unii Europejskiej. W pracy zastosowano historyczno-prawną metodę badawczą przy jednoczesnym udziale metody socjologicznej dla badanego obszaru.

## 1. System zamówień publicznych a gospodarcze i społeczne wyzwania i polityki

System zamówień publicznych gwarantujący racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych<sup>7</sup> pozostających w dyspozycji państwa i samorządu terytorialnego jest niezbędny dla sprawnego funkcjonowania nowoczesnego, demokratycznego i praworządnego państwa<sup>8</sup>, statuującego wolności gospodarczej i równości wobec praw<sup>9</sup>. Ma to istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia wzrastającej z roku na rok wartości udzielanych zamówień publicznych<sup>10</sup>, lecz także zaufania obywateli do państwa i jego struktur, czyli sfery pozamaterialnej<sup>11</sup>, m.in. z uwagi na fakt, iż dysponenci nie

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907, 984, 1047 i 1473 oraz z 2014 r., poz. 423).

<sup>6</sup> Uzasadnienie dostosowawczego charakteru ustawy – Prawo zamówień publicznych, pismo Prezesa Rady Ministrów z dnia 18.11.2014 r. do Druku 2218, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/4723123322644EA9C1256DEA002D9548/\\$file/2218-x.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/4723123322644EA9C1256DEA002D9548/$file/2218-x.pdf), data dostępu 10.05.2014.

<sup>7</sup> Są to środki określone w art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

<sup>8</sup> M. Płużański, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. XIII.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: L. Kieres, *Odesłania do publicznego prawa gospodarczego – wartości powszechnie uznawane i wartości szczególne*, w: *Europeizacja...*, op.cit., s. 289 i n. oraz powołana tam literatura.

<sup>10</sup> W Polsce roczne wydatki w trybie zamówień publicznych to kwoty sięgające kilkudziesięciu miliardów złotych. Dane statystyczne (wartości/ilości i rodzaju udzielonych zamówień) Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych 2012, Nr 12, s. 60, [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl), data publikacji: 17.12.2012. W Europie to ponad 2 biliony euro, czyli 19% PKB UE. *Ekologiczne zakupy!*, Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie II, Komisja Europejska, 2011, s. 5, dokument elektroniczny, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pl.pdf), data dostępu 5.05.2014.

<sup>11</sup> M. Płużański, *Prawo...*, op.cit., s. XIII.

ponoszą skutków podjętych decyzji w swoim prywatnym budżecie<sup>12</sup>, jednakże owe decyzje mogą mieć bezpośredni wpływ na ich kondycję finansową<sup>13</sup>. Stąd nabywanie dóbr i usług przez podmioty zobowiązane<sup>14</sup> do przestrzegania procedur wynikających z ustawy Pzp musi być dokonywane z zachowaniem gwarancji dla ogólnych zasad udzielania zamówień publicznych, ale też przez pryzmat zrównoważenia ochrony interesu publicznego i interesu indywidualnego wykonawców<sup>15</sup>.

Zasadniczymi gwarantami przestrzegania procedur wynikających z ustawy Pzp są przede wszystkim jawność<sup>16</sup> i przejrzystość postępowania wraz z uprawnieniem do wniesienia odwołania oraz kontroli zasadności i legalności decyzji podejmowanych przez podmioty zamawiające w trakcie postępowania przetargowego<sup>17</sup>. Ma to fundamentalne znaczenie z uwagi na pewność prawną przestrzegania podstawowych zasad kształtujących rynek zamówień publicznych UE, tj. zasady zachowania uczciwej konkurencyjności i zasady niedyskryminacji<sup>18</sup>. Ustawa Pzp w swoim pierwotnym brzmieniu rozszerzyła mechanizmy ograniczające negatywne zjawiska w tym zakresie<sup>19</sup>, a kolejne jej nowelizacje w znacznym stopniu je umacniały, tworząc w pełni przejrzysty system regulacji zamówień publicznych<sup>20</sup>. Celem kolejnych nowelizacji

<sup>12</sup> A. Sołtysińska, *Zamówienia...*, op.cit., 21.04.2014.

<sup>13</sup> Zob. szerzej M. Wiewióra, *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, Wolters Kluwer business, s. 18.

<sup>14</sup> Podmioty wskazane w art. 3 ustawy Pzp, które można podzielić na kilka grup, tj.: zamawiających klasycznych; instytucje prawa publicznego; zamawiających sektorowych; dysponentów środków publicznych, bez względu na ich formę prawną; i koncesjonariuszy, czyli podmioty, z którymi zawarto umowę koncesji na roboty budowlane na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 ze zm.), w zakresie, w jakim udzielają zamówienia w celu jej wykonania. Zob. szerzej G. Herc, *Zakres podmiotowy ustawy – Prawo zamówień publicznych – komentarz praktyczny*, publikacja w wersji elektronicznej [www.lex.pl](http://www.lex.pl), data dostępu 26.04.2014.

<sup>15</sup> Zob. szerzej H. Nowicki, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, w: *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013, s. 22.

<sup>16</sup> Jawność to możliwość wglądu do spraw zarówno indywidualnych, jak i zbiorowości społecznej, w granicach praw ochrony innych jednostek. J. Gola, G. Klich, *Uwagi o zasadzie jawności w prawie zamówień publicznych*, w: *Europeizacja...*, op.cit., s. 148 i n. oraz powołana tam literatura.

<sup>17</sup> Za A. Sołtysińska, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze 2004, publikacja w wersji elektronicznej, [www.lex.pl](http://www.lex.pl), data dostępu 21.04.2014.

<sup>18</sup> Zob. szerzej M.M. Królikowska-Olczak, *Zasada niedyskryminacji w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej*, w: *Ekonomiczne...*, op.cit., s. 9 i n. Także A. Górczyńska, *Naruszenie konkurencji w zamówieniach publicznych w świetle orzecznictwa*, w: *Ekonomiczne...*, op.cit., s. 19 i n.

<sup>19</sup> Między innymi: ugruntowano prymat trybów przetargowych; zobowiązano zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania, a wyjątkowo może on powierzyć przygotowanie albo przygotowanie i przeprowadzenie postępowania własnej jednostce organizacyjnej; wprowadzono zakaz określania przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję; zmodyfikowano katalog form wadium; wprowadzono terminy ustalenia wartości szacunkowej; wprowadzono obowiązek podania przez zamawiającego kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; wprowadzono zakaz zawarcia umowy w innym zakresie niż zakres objęty przedmiotem zamówienia; wzmocniono pozycję Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jako organu kontrolnego.

<sup>20</sup> Przeciwnie A. Górczyńska, *Wybór najkorzystniejszej oferty w zamówieniach publicznych na usługi pocztowe*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, 2(3), s. 55, [www.ikar.wz.uw.edu.pl](http://www.ikar.wz.uw.edu.pl), data dostępu 27.04.2014.

ustawy Pzp oprócz harmonizacji prawa z obowiązującymi w tym zakresie dyrektywami<sup>21</sup> było też dążenie do usprawnienia i przyspieszenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego m.in. poprzez ich uproszczenie i uelastycznienie.

W powyżej opisanym ujęciu system zamówień publicznych<sup>22</sup> odnosi się tylko do celu podstawowego, jakim jest udzielenie zamówienia publicznego. Tymczasem wprost z założeń Traktatu o Unii Europejskiej (dalej TFUE) wynika ukierunkowanie systemu zamówień publicznych na osiągnięcie dodatkowych efektów w zakresie polityki gospodarczej i społecznej<sup>23</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TFUE Unia ustanawia rynek wewnętrzny, a także działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska<sup>24</sup>. Przyjęcie przez Polskę tych kierunków polityki gospodarczej wymusiło podjęcie działań w zakresie ich wdrożenia i popularyzacji, ale też ograniczyło interwencjonizm państwa Polskiego w tym zakresie<sup>25</sup>, ustępując nowej kategorii określanej jako nadrzędny interes publiczny<sup>26</sup>.

Nowelizacje ustawy Pzp w tym ujęciu wprowadzają najważniejsze strategie UE realizowane na gruncie systemu zamówień publicznych, a które dotyczą polityki zrównoważonego rozwoju i skorelowanego z nią wzrostu innowacyjności, przy jednoczesnym wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu.

---

<sup>21</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 114); Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 1).

<sup>22</sup> Na gruncie krajowym Ustawa Pzp, wraz z aktami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Na gruncie UE Dyrektywa 2004/18/WE; Dyrektywa 2004/17/WE – obydwie dyrektywy zostały uchylone nowymi dyrektywami, dotyczącymi bezpośrednio zamówień publicznych, tj. Dyrektywą 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE, i Dyrektywą 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE; Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/12/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.Urz. UE L 335 z 20.12.2007 r., s. 31); Dyrektywa 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216 z 20.08.2009 r., s. 76) [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).

<sup>23</sup> Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE L 2012. 112.21 z dnia 24 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.), [www.lex.pl](http://www.lex.pl), data dostępu 10.05.2014.

<sup>24</sup> Za: A. Dobaczewska, A. Pawłowski, *Przesłanki ingerencji państwa w sferę gospodarki w Europie-izacja...*, op.cit., s. 85.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Zob. szerzej A. Mikołajczak-Waligórska, M.A. Waligórski, *Sądowa kontrola umów koncesyjnych motywowana interesem publicznym*, w: *Kontrola zamówień publicznych*, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Wrocław–Warszawa 2013, s. 107.

## 2. System zamówień publicznych a rozwój zrównoważony

Zrównoważony rozwój to proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom, a jego główne obszary, na których należy skoncentrować się przy planowaniu skutecznej strategii osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, dotyczą ochrony środowiska i racjonalnej gospodarki zasobami naturalnymi, wzrostu gospodarczego i sprawiedliwego podziału korzyści z niego wynikających<sup>27</sup>.

Zakupy dóbr i usług minimalizujących negatywny wpływ na środowisko, czyli takich, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do dóbr i usług o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku<sup>28</sup>, wpisują się w strategię polityki zrównoważonego rozwoju w sposób przemyślany i dobrowolny<sup>29</sup>. Popyt ze strony instytucji publicznych na bardziej ekologiczne towary, kreuje i powiększa już istniejące rynki dla przyjaznych dla środowiska produktów i usług<sup>30</sup>. Może też przyczynić się do wypromowania nowych rozwiązań wcześniej niewystępujących lub niestosowanych<sup>31</sup> lub istniejących, lecz znacząco udoskonalonych<sup>32</sup>, a tym samym stymulować rozwój innowacyjności gospodarki, który jest najprostszym i najskuteczniejszym środkiem zwiększania jej konkurencyjności<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Za: N. Miłostan, *Zielone zamówienia publiczne jako przykład europeizacji publicznego prawa gospodarczego*, w: *Europeizacja...*, op.cit., s. 391.

<sup>28</sup> Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Oraz Komitetu Regionów, *Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska* KOM (2008) 400 Bruksela, 16.07.2008 r., dokument elektroniczny, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:PL:PDF>, data dostępu 10.05.2014.

<sup>29</sup> Decyzja o włączeniu zasad GPP jest uprawnieniem zamawiających, za wyjątkiem: zakupu informatycznych urządzeń biurowych, przy czym dotyczy to zamówień na dostawy, wycenianych jako przekraczające próg stosowania dyrektywy w sprawie zamówień publicznych – Rozporządzenie nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (Dz.U. L 39/1 z 13.02.2008); pojazdów transportu drogowego – Dyrektywa 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.U. L 120/5 z 15.05.2009); budynków – od dnia 1 stycznia 2019 r. wszystkie nowe budynki zajmowane przez organy publiczne oraz będące ich własnością muszą być „budynkami o niemal zerowym zużyciu energii” Dyrektywa 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L 153/13 z 18.6.2010 (wersja przekształcona). *Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych*, Wydanie II, Komisja Europejska, 2011, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pl.pdf), s. 8, data dostępu 13.04.2013.

<sup>30</sup> I. Kowalczyk, *Zielone zamówienia publiczne, czyli polityka kreowania rynku zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” Zeszyt 14, red. C. Kosikowski, Białystok 2013, s. 203.

<sup>31</sup> J. Jerka, *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2012, s. 42.

<sup>32</sup> Zob. szerzej W. Bereszko, *Innowacyjne zamówienia publiczne*, w: W. Bereszko, S. Sawin, *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*, PARP, Warszawa 2012, s. 21.

<sup>33</sup> Zob. szerzej D. Korba, *Nowe podejście do zamówień publicznych – wyzwanie dla zamawiających, – szansa dla małych i średnich przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2010, s. 6.

Ustawa Pzp w aktualnym brzmieniu bezpośrednio odnosi się do tych kwestii w kolejnych fazach procedury udzielenia zamówienia publicznego, tj. opisu przedmiotu zamówienia, kwalifikacji wykonawców, a następnie wyboru oferty najkorzystniejszej (przepis art. 91 ust. 2 zapewnia zamawiającemu zastosowanie pozacenowych kryteriów ofert).

Bariery realizacji polityki zrównoważonego rozwoju „zielonych zamówień publicznych” czy zamówień innowacyjnych mają dwojakie źródło: jedno dotyczy kwestii finansowych, drugie – wiedzy i świadomości działań zamawiających, ale i instytucji powołanych i uprawnionych do kontroli zamówień publicznych<sup>34</sup>. Ma to istotne znaczenie, biorąc pod uwagę możliwości finansowe zamawiającego, zważywszy na potrzeby i wielkość budżetu, ale też zrozumienia efektywności wydatkowania środków przez pryzmat ich racjonalnego wydatkowania.

### **3. System zamówień publicznych a wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw**

Szczególnym obszarem działań strategicznych UE na gruncie systemu zamówień publicznych jest wsparcie MŚP. Z jednej strony takie działania jak dopuszczenie składania ofert częściowych i łagodniejszy reżim udzielania zamówień (art. 6a) czy też na etapie kwalifikacji wykonawców poprzez możliwość wspólnego ubiegania się o zamówienie<sup>35</sup> ma powodować otwarcie rynku zamówień publicznych na MŚP. Z drugiej zaś strony podnoszenie tzw. progów unijnych czy powoływanie centralnych zamawiających budzi pewne wątpliwości faktycznego zwiększenia udziału MŚP<sup>36</sup>.

### **4. System zamówień publicznych a przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu**

System zamówień publicznych w Polsce umożliwia zamawiającym podejmowanie poprzez zamówienia publiczne działań przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu poprzez klauzule społeczne (art. 22 ust. 2)<sup>37</sup> i ustanowienie społecznych warunków realizacji zamówienia<sup>38</sup>. Możliwość zastosowania klauzul społecznych w procedurze

<sup>34</sup> Za: H. Nowicki, *Wprowadzenie do systemu...*, op.cit., s. 27.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 4.09.2008 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 171, poz. 1058).

<sup>36</sup> Zob. szerzej H. Nowicki, *Wprowadzenie do systemu...*, op.cit., s. 39.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 206, poz. 1591).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 91, poz. 742).

o udzielenie zamówienia publicznego jest prawnie dopuszczonym wyjątkiem<sup>39</sup> ograniczenia udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i preferencji dla osób wykluczonych z rynku pracy lub wykonawców, u których powyżej 50% zatrudnionych pracowników to osoby niepełnosprawne. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne odnoszą się m.in. do takich aspektów jak: promocji godnej pracy, poszanowania praw człowieka i prawa pracy, wsparcia włączenia społecznego czy równych szans<sup>40</sup>. Kwestie te nabierają szczególnego znaczenia, jeśli oprócz korzyści ekonomicznych weźmiemy pod uwagę, iż wykluczenie społeczne zagraża nie tylko równości społecznej, lecz również demokracji<sup>41</sup>. Pomimo licznych korzyści, jakie społeczne zamówienia publiczne mogą przynieść zarówno w ujęciu jednostkowym dla instytucji zamawiających, podmiotów ubiegających się o zamówienia publiczne i osób zaangażowanych w ich realizację, jak i w ujęciu ogólnogospodarczym, uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych pozostaje na dosyć niskim poziomie. W Polsce w 2013 roku uśredniony poziom społecznych zamówień publicznych to około 4,5% wszystkich ogłoszonych zamówień publicznych<sup>42</sup>.

## Podsumowanie

Wkroczenie na rynek europejski i bycie jego pełnoprawnym uczestnikiem wywołało istotne zmiany w systemie zamówień publicznych. Ujednoczenie zasad wprowadziło nowe standardy dotychczasowych rozwiązań w dziedzinie zamówień publicznych lub przyjęcie zupełnie nowych na gruncie krajowym. Zamówienie publiczne, dotąd traktowane w jego podstawowym znaczeniu, czyli jako nabywanie dóbr i usług celem zaspakajania konkretnych potrzeb, stało się narzędziem strategicznym. Dzięki temu narzędziu i przy wykorzystaniu jego podstawowych elementów w kolejnych fazach procedury udzielenia zamówienia publicznego, tj. opisie przedmiotu zamówienia, kwalifikacji wykonawców, wyboru najkorzystniejszej oferty (kryteria oceny ofert) i określania warunków realizacji umowy, Polska i inne kraje wspólnotowe mogą realizować spójną politykę strategii rozwoju całej UE. Kluczowe znaczenie dla UE ma dziś zrównoważony rozwój gospodarczy i wzrost innowacyjności oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Założenia spójnej polityki wprost zostały przyjęte w zintegrowanych strategiach rozwoju, w tym Strategii Bezpieczeństwo

<sup>39</sup> Zob. szerzej J. Jerka, *Przewodnik...*, op.cit., s. 75–76 i przywołane tam orzecznictwo.

<sup>40</sup> <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1247>.

<sup>41</sup> H. Misiewicz, *Wykluczenie społeczne – zarys zjawiska*, w: *Rola pracy socjalnej w przeciwdziałaniu zjawisku wykluczenia społecznego*, red. D. Błasiak, I. Piątkowska-Lipka, Wrocław 2012, s. 11.

<sup>42</sup> Za: K. Ołdak-Bułańska, *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych – Podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014, s. 10.



Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 roku<sup>43</sup>, Strategii – Sprawne Państwo 2020<sup>44</sup>, Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012–2020 „Dynamiczna Polska”<sup>45</sup> oraz Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego<sup>46</sup>. Przyjęte strategie rozwoju budzą nadzieję na faktyczne wdrażanie spójnej polityki z wykorzystaniem narzędzi, jakim jest system zamówień publicznych, pomimo że dane statystyczne nadal wskazują na znaczny sceptycyzm zamawiających w tym zakresie.

---

## Wpływ prawa Unii Europejskiej na system zamówień publicznych w Polsce

---

### Streszczenie

Udzielanie zamówień publicznych nakłada na zamawiającego obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób efektywny i celowy, z zachowaniem zasad niedyskryminacji, i konkurencji, które stanowią fundament wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Działalność zamawiających na rynku gospodarczym – ale przede wszystkim ich skala – poprzez zakup dóbr i usług w celu zaspakajania potrzeb publicznych pozwala zamawiającemu jednak na coś więcej. Pozwala na kształtowanie owego rynku, a z zamówienia publicznego czyni instrument kreowania gospodarki i realizacji założeń politycznych i społecznych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie systemu zamówień publicznych w Polsce, dla którego kluczowe znaczenie ma ostatnie dziesięciolecie. Autorka przedstawia, jak i z jakim skutkiem członkostwo Polski w Unii Europejskiej wpłynęło na system zamówień publicznych na gruncie krajowym.

**Słowa kluczowe:** zamówienie publiczne; system zamówień publicznych; strategia polityki gospodarczej i społecznej UE

---

<sup>43</sup> <http://bip.mg.gov.pl/files/upload/16479/BEIS.pdf>, data utworzenia: 12.07.2012.

<sup>44</sup> Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (poz. 136), <http://gamma.infor.pl/zalaczniki/mpo/2013/032/mpo.2013.032.136.0001.pdf>, data ogłoszenia: 7.03.2013.

<sup>45</sup> <http://www.mg.gov.pl/files/upload/17492/Strategia.pdf>, data dostępu 10.04.2013.

<sup>46</sup> <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/polityka-wewnetrzna-i-zagraniczna/strategia-rozwoju-kapitalu-spolecznego.php>, data dostępu 12.04.2013.

---

## Influence of the European Union Law on Public Procurement System in Poland

---

### Abstract

Awarding public procurement contracts imposes on the ordering party the obligation to spend public funds in an effective and appropriate way in compliance with non-discrimination and competition rules which lay the foundation for all kinds of procedures related to awarding public procurement contracts. However, ordering parties' activity in the economic market, and in particular their scope, involving purchase of goods and services in order to satisfy public needs gives the ordering party more options. It enables them to shape the market and turns public procurement into an instrument for creating economy and fulfilling political and social objectives.

The subject of this study is presentation of the public procurement system in Poland for which the last decade is of crucial importance. The author presents how Poland's membership in the European Union influenced the public procurement system on the domestic level and what effects it brought.

**Keywords:** public procurement; public procurement system; economic and social policy strategy of the European Union

---

## Bibliografia

- Bereszko W., *Innowacyjne zamówienia publiczne*, w: W. Bereszko, S. Sawin, *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*, PARP, Warszawa 2012.
- Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych Nr 12/2012.
- Błachucki M., *Ewolucja regulacji testów oceny koncentracji w polskim prawie monopolowym*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Dobaczewska A., Pawłowski A., *Przesłanki ingerencji państwa w sferę gospodarki*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Ekologiczne zakupy!*, Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie II, Komisja Europejska, 2011.
- Gola J., Klich G., *Uwagi o zasadzie jawności w prawie zamówień publicznych*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński, C.H. Beck, Warszawa 2011.

- Górczyńska A., *Wybór najkorzystniejszej oferty w zamówieniach publicznych na usługi pocztowe*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 2(3).
- Górczyńska A., *Naruszenie konkurencji w zamówieniach publicznych w świetle orzecznictwa*, w: *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, red. A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Herc G., *Zakres podmiotowy ustawy – Prawo zamówień publicznych – komentarz praktyczny*, publikacja w wersji elektronicznej na [www.lex.pl](http://www.lex.pl), data dostępu 26.04.2014.
- Jerka J., *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2012.
- Kępa M., *O właściwości kontrolnej Regionalnych Izb Obrachunkowych w systemie zamówień publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, red. A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Kieres L., *Odesłania do publicznego prawa gospodarczego – wartości powszechnie uznawane i wartości szczególne*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Korba D., *Nowe podejście do zamówień publicznych – wyzwanie dla zamawiających – szansa dla małych i średnich przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2010.
- Kowalczyk I., *Zielone zamówienia publiczne, czyli polityka kreowania rynku zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze”, Zeszyt 14, red. C. Kosikowski, Białystok 2013.
- Królikowska-Olczak M., *Zasada niedyskryminacji w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej*, w: *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, red. A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Mikołajczak-Waligórska A., Waligórski M.A., *Sądowa kontrola umów koncesyjnych motywowana interesem publicznym*, w: *Kontrola zamówień publicznych*, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Wrocław–Warszawa 2013.
- Miłostan N., *Zielone zamówienia publiczne jako przykład europeizacji publicznego prawa gospodarczego*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Misiewicz H., *Wykluczenie społeczne – zarys zjawiska*, w: *Rola pracy socjalnej w przeciwdziałaniu zjawisku wykluczenia społecznego*, red. D. Błasiak, I. Piątkowska-Lipka, Wrocław 2012.
- Nowicki H., *Prawo zamówień publicznych – pojęcie i zakres regulacji*, w: *XV-lecie Systemu zamówień publicznych w Polsce*, red. H. Nowicki, J. Sadowy, Toruń–Warszawa 2009.
- Nowicki H., *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, w: *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013.
- Ołdak-Bułańska K., *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych – Podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014.
- Płużański M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, CH. Beck, Warszawa 2005.

Presz-Król J., *Odpowiedzialność karna i materialna jako konsekwencje naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, red. A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.

Sołtysińska A., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze 2004, publikacja w wersji elektronicznej: [www.lex.pl](http://www.lex.pl), data dostępu 21.04.2014.

Szostak R., *Regulacja prawna zamówień publicznych w Polsce w ujęciu historycznym*, „PZP Prawo Zamówień Publicznych” 2012, nr 4, Legalis.

Wiewióra M., *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, Wolters Kluwer business.

[www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).

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

[www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl).

[www.mkidn.gov.pl](http://www.mkidn.gov.pl).

### **Akty prawne**

Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 1).

Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 114).

Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/12/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.Urz. UE L 335 z 20.12.2007 r., s. 31).

Dyrektywa 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.U. L 120/5 z 15.05.2009 r.).

Dyrektywa 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216 z 20.08.2009 r., s. 76).

Dyrektywa 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L 153/13 z 18.06.2010 r., wersja przekształcona).

Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Oraz Komitetu Regionów, *Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska* KOM (2008) 400 Bruksela, 16.07.2008 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa oraz instytucji prawa publicznego (Dz.U. Nr 13, poz. 92).

Rozporządzenie nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (Dz.U. L 39/1 z 13.02.2008 r.).

- Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE L 2012.112.21 z 24.04.2012 r. (Dz.U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 171, poz. 1058).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 206, poz. 1591).
- Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 91, poz. 742).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907, 984, 1047 i 1473 oraz z 2014 r., poz. 423).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 ze zm.).
- Uzasadnienie dostosowawczego charakteru ustawy – Prawo zamówień publicznych, pismo Prezesa Rady Ministrów z dnia 18.11.2014 r. do Druku 2218.

# TABILNOŚĆ

Polityka publiczna jest złożonym konglomeratem elementów prawa i innych środków regulacyjnych, działań (kombinacja narzędzi) oraz metod finansowania dotyczącym danego tematu (obszaru), opracowanym i ogłoszonym przez organy administracji publicznej (centralnej, samorządowej), a w nich przez konkretnych ludzi. Staje się ona następnie (lub stać się powinna) „przewodnikiem-pryncypium” (*the principled guide*) zgodnych z prawem działań wykonawczych administracji publicznej w stosunku do danej grupy problemów. Na politykę publiczną w mniejszym lub większym stopniu mogą mieć wpływ obywatele, podmioty społeczeństwa obywatelskiego i grupy interesu. Proces związany z kształtowaniem polityki publicznej zawsze wiąże wysiłki konkurujących i współpracujących podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które starają się, aby decydenci podjęli decyzję korzystną z ich punktu widzenia. Jednakże kryterium rozstrzygającym o istocie polityki publicznej jest **uznanie dobra wspólnego** (publicznego) i przyczynianie się przez podejmowane działania do jego realizacji.

Public policy is a complex conglomerate of laws, regulations and other measures, both actions and methods of financing, developed and published by public authorities (central and local), and within them by specifically designated people. This conglomerate then becomes – or should become – what guides the actions undertaken by the executive branches of public administration in regard to a set of issues. Citizens, civil societies and groups of interest may impact public policy. The process associated with the formation of public policy always involves the efforts of competing and cooperating civil societies’ agents who try to influence the policymakers. However, the primary criterion for determining the essence of public policy is **the recognition of the common (public) good** and whether the actions to be undertaken will contribute to realizing it.

*Joachim Osiński, Katarzyna Negacz, Katarzyna Obląkowska-Kubiak*

# OZWÓJ PNEK PRAC

OFICyna WYDAWNICZA  
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE  
02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162  
tel. 22 564 94 77, 22 564 95 46  
www.wydawnictwo.sgh.waw.pl  
e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

ISBN 978-83-7378-940-1



9 788373 789401 >