

Instytucje organizującego się społeczeństwa polskiego w trzeciej dekadzie transformacji społeczno-gospodarczej.

Wybrane problemy



**CHICAGO, 2018
NAUKOWE KOŁO EKONOMII I PRAWA
UWM W OLSZTYNIE**

E- Monografia Koła Naukowego Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie

Instytucje organizującego się społeczeństwa polskiego w trzeciej dekadzie transformacji społeczno-gospodarczej.

Wybrane problemy

Redakcja naukowa

Jerzy Kawa, Andrzej Skonieczek

Recenzent

dr hab. Zdzisław Majkut, prof. UWM

ISBN 978-0-9889930-5-1

© Copyright by Koło Naukowe Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie

IVA HOUSE PUBLISHING

CHICAGO 2018

Spis treści

Wstęp	5
I Instytucje i rozwiązania krajowe	11
Ograniczenie swobody w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (<i>J. Czerniewski, J. Kawa, A. Skonieczek</i>)	13
Zarządzanie przez ryzyko w działalności logistycznej na przykładzie jednostek badawczo-rozwojowych (<i>A. Skonieczek*</i>)	39
Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instrument stabilności finansowej (<i>P. Parzych</i>)	61
Aktywność organizacji pozarządowych w Polsce (<i>Ł. Dubicki</i>)	77
Likwidacja powiatów – aspekt społeczno-ekonomiczny (<i>D. Labuda</i>)	91
Liga Szuwarowa jako przykład organizacji studenckiej (<i>M. Kaczmarczyk</i>)	105
Geneza i charakterystyka podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce (<i>K. Balazy</i>)	117
II Rozwiązania globalne	131
Analiza porównawcza wybranych usług polskiej e-administracji oraz estońskiej e-rezydencji (<i>A. Struczewski</i>)	133
Polityka młodzieżowa Euroregionu Bałtyk (<i>D. Jędrzejczak</i>)	147
Nowy Jedwabny Szlak z perspektywy Polski (<i>M. Kaczmarczyk</i>)	163
Wirtschaftswunder – Cud gospodarczy Republiki Federalnej Niemiec po II wojnie światowej (<i>F. Borko</i>)	179
Wpływ Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na politykę lokalnego rynku pracy osób niepełnosprawnych (<i>J. Kawa</i>)	191
CSR (Corporate Social Responsibility) jako podstawa współpracy z organizacjami na Warmii i Mazurach - „misjonarze przyszłości” (<i>P.K. Wyczawska</i>)	215
Kontakt z autorami	241

Wstęp

Oddajemy do rąk czytelników książkę w roku 10-lecia nieprzerwanej działalności Naukowego Koła Ekonomii i Prawa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, działającego na Wydziale Prawa i Administracji, a także w roku uchwalenia Konstytucji dla biznesu. Rok 2018 jest w pewnym sensie symboliczny także i dlatego, że 30 lat wcześniej, w roku 1988, weszła w życie Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej*¹, tzw. ustawa Wilczka, a w bieżącym roku weszła w życie dyskutowana od wielu lat *Konstytucja dla biznesu*.

Znaczenie tych dat trudno przecenić. Ustawa Wilczka zapoczątkowała całą serię zmian w ustawodawstwie, włączając w nie pakiet Balcerowicza z roku 1989 oraz wymianę (denominację) pieniądza w roku 1994. Ich konsekwencją stały się przemiany, które dzisiaj nazywamy transformacją społeczno-gospodarczą w Polsce z 1989 roku. Zapoczątkowany w tym roku proces *transformacji systemowej* zasadniczo zmienił warunki funkcjonowania gospodarki i jej podmiotów. Do osiągnięć transformacji zalicza się wprowadzenie ustroju demokratycznego, stworzenie warunków dla rozwoju prywatnej przedsiębiorczości, oparcie systemu gospodarczego na wolności ekonomicznej, samodzielności decyzyjnej a także odpowiedzialności materialnej podmiotów gospodarczych z ukierunkowaniem na wzrost efektywności gospodarowania czynnikami produkcji oraz szybkie zrównoważenie rynku. Powstałe równoległe koszty przebudowy systemu społeczno-gospodarczego państwa to zarówno rezultat socjalistycznej spuścizny jak i błędów polityki gospodarczej². I właśnie tę problematykę wybrali autorzy opracowań (studenci Koła Naukowego) jako temat przewodni dla zbioru esejów o tematyce prawno-ekonomicznej i administracyjnej.

Pod pewnymi względami transformacja z roku 1989 trwa do dzisiaj. Symbolicznie potwierdza to wspomniana już *Konstytucja dla biznesu*. Jej uchwaleniu towarzyszyły komentarze nawiązujące właśnie do ustawy Wilczka, która wprowadziła do podówczas centralnie sterowanej gospodarki socjalistycznej zasadę „co nie jest zakazane prawem, jest dozwolone”. Ta niezwykle syntetyczna zasada uwolniła przedsiębiorczość Polaków na skalę

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324).

² Z. Sadowski, Przedmowa., [w:] Z. Dach, A. Pollok (red.), *Gospodarka polski po 15 latach transformacji*, PTE, Kraków 2005, s. 13.

znaną dotąd jedynie z okresu powojennego lat 1945-1948³. Niestety, w trakcie kolejnych modyfikacji ustawy, a następnie jej wymiany na „nowocześniejszą” zasada ta została pominięta, co w praktyce przywróciło nie pisaną zasadę, co nie jest dozwolone prawem, jest zabronione. Próbę zarysu losów tej zasady, a także jej znaczenia dla rozwoju transformowanej gospodarki zawiera opracowanie pod tytułem: *Ograniczenie swobody w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*.

Słowo „instytucje”, wiodące w tytule niniejszego wydawnictwa, najlepiej oddają zróżnicowane koleje procesów dostosowawczych transformacji społeczno-gospodarczej w Polsce z końca lat 80-tych ubiegłego wieku. Zawiera ona kolejne rozwiązania, które co prawda nie stanowią jakiegokolwiek części żadnego z biznesów rozwijających się po transformacji roku 1989, jednak towarzyszą one temu rozwojowi, umożliwiając w ten sposób przedsiębiorcom rozwijanie produkcji i sprzedaży, nawiązywanie kontaktów gospodarczych, krajowych i zagranicznych i pomnażanie majątku narodowego. Na końcu tego procesu transformacyjnego są pracownicy i poprawiająca się jakość życia społeczeństwa, zarówno wskutek tworzenia nowych miejsc pracy, jak i poprzez angażowanie się w przedsięwzięcia sprzyjające podnoszeniu jakości życia całego społeczeństwa a nie tylko wybranych grup. Wszystkie te rozwiązania – „instytucje” wprowadzane są do praktyki gospodarczej w drodze nowych lub zmienianych aktów prawa, regulujących zmiany zasad gospodarowania lub wprowadzających do praktyki gospodarczej nowych narzędzi, instrumentów i rozwiązań o charakterze ekonomicznym oraz prawno-administracyjnym, lub mieszanym.

Słowo *instytucja* definiuje na użytek niniejszego wydawnictwa zróżnicowane kategorie ekonomiczne i prawne w podobnym stopniu, jak to miało i ma miejsce w procesach transformacji ustrojowej państwa. Poruszając się w obszarze nauki organizacji i zarządzania, *instytucja* oznacza przede wszystkim *organizację będącą zespołem współdziałających osób wyposażonych w zasoby*⁴. Jako przykład *instytucji* podaje się (jakikolwiek?) *twór społeczny, "rzecz zorganizowaną", w której skład wchodzi ludzie i ich aparatura*⁵. Istotne są więc tutaj zasoby służące realizacji celów instytucji (organizacji) i ludzie (tzw. zasób ludzki), którzy tych zasobów^{6 7} używają celem wytwarzania towarów i usług oraz ich wymiany.

³ K. Lewandowski, *Rozwój polskiego sektora małych i średnich przedsiębiorstw przed i w okresie transformacji systemowej*, [w:] Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego Nr 16/2002, s. 97-109.

⁴ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 86 (hasło: instytucja).

⁵ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976, s.84.

⁶ R. F. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004, s. 5-7 i 157-158.

⁷ R. Milewski (red.), *Podstawy Ekonomii*, PWN, Warszawa 2002, s.19-21.

Przedmiotem nauk organizacji i zarządzania jest umiejętne kierowanie instytucjami, dlatego nie dziwi, że chociaż na gruncie poprawnego rozumienia języka polskiego, znaczenie słowa *instytucja* jest szersze i bardziej wieloznaczne, ale zawsze związane ze sprawnym zarządzaniem instytucjami i/lub zespołami ludzkimi. Słownik Języka Polskiego *instytucję* definiuje w dwóch głównych znaczeniach: jako *zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie*, ale także jako *zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia*⁸. Ostatecznie zatem instytucja to *organizacja działająca na podstawie tych norm*. Tak rozumiane słowo *instytucja* łączy zatem prawo i administrację z praktyką gospodarczą w jeden spójny system.

Zacytowane definicje *instytucji* wyczerpują zakres przedmiotowy opracowań zawartych w niniejszej książce. W kolejnych artykułach studenci działający w Naukowym Kole Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, ale także praktycy życia gospodarczego i jego otoczenia omawiają kolejne *instytucje*, jakie zostały wprowadzone lub aktualnie są rozważane do wprowadzenia w gospodarce oraz jej otoczeniu biznesowym. Opracowania wybrane do niniejszej publikacji pokazują wiele wymiarów transformacji jak i ich wielkie zróżnicowanie specjalistyczne, prawne i ekonomiczne, obejmujących zarówno procesy ewolucyjne i dostosowujące gospodarkę do zaprojektowanych w transformacji przemian w roku 1989, jak również procesy i instytucje nowe, umożliwiające przedsiębiorstwom pokonywanie kolejnych barier i ograniczeń na drodze do ekspansji gospodarczej, także w wymiarze globalnym.

Publikację podzielono na dwie części. W pierwszej z nich przedstawiono wybrane problemy *instytucji prawnych i administracyjnych*, które już od wielu lat funkcjonują w polskiej rzeczywistości gospodarczej. Oprócz przywołanego wcześniej opracowania o ustawie Wilczka i zmiennych losach wynikającej z niej zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej (*J. Czerniewski, J. Kawa, A. Skonieczek*), w części tej omówiono towarzyszące tej działalności ryzyko gospodarowania na przykładzie jednostek badawczo rozwojowych, do których zaliczyć należy także i uczelnie wyższe, reprezentowane przez większość autorów (*A. Skonieczek*). W kolejnym opracowaniu przedstawiono Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucję działającą na rzecz stabilizacji finansowej w działalności gospodarczej (*P. Parzych*). Dalsze opracowania przedstawiają zagadnienia luźniej związane z życiem gospodarczym, ale bezpośrednio związane z poprawą jakości życia społeczeństwa i dotyczące w szczególności aktywności organizacji pozarządowych (*Ł. Dubicki i M. Kaczmarczyk*), a

⁸ Niezależnie, słownik synonimów ukazuje szereg dalszych znaczeń, por. <https://synonim.net/synonim/instytucja> (dostęp: sierpień 2018).

także przemian administracyjnych (*D. Labuda*) oraz instrumentu podatku dochodowego, który na gruncie nauk ekonomii zaliczyć należy do instytucji uczestniczących w podziale i dystrybucji wytworzonych wartości (dochodów) dla społeczeństwa (*K. Balazy*).

W drugiej części publikacji zawarto m.in. charakterystykę funkcjonowania nowych narzędzi prawnych i ekonomicznych oraz przewidywanych skutków ich stosowania. Ich cechą wspólną jest międzynarodowy charakter przywoływanych rozwiązań i zjawisk. Część tę otwierają rozważania o instytucji e-rezydencji (*A. Struczewski*). Przedstawiona *instytucja prawno-finansowa* dotyczy wyjścia usług administracyjnych państwa do sfery globalnej, ogólnoświatowej. Usługi e-rezydencji pozwalają państwu na przejęcie inicjatywy w obsłudze biznesu globalnego w skali światowej i przenoszą konkurencję międzynarodową do sfery e-administracji. Wagę tego rozwiązania pokazuje skala jego oddziaływania co widać na przykładzie 1,8 milionowej Estonii, która dzięki wdrożeniu instytucji e-rezydencji skupiła w swoim obszarze prawno-administracyjnym interesy ponad 10 mln przedsiębiorców (e-rezydentów). Dalsze opracowania koncentrują się na zasobach ludzkich w kontekście polityki młodzieżowej Euroregionu (*D. Jędrzejczak*) oraz zawodowego angażowania się do życia gospodarczego i zawodowego osób z niepełnosprawnością w regionie Warmii i Mazur w oparciu o rozwiązania Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ (*J. Kawa*). Międzynarodowe rozwiązania gospodarcze przedstawiono na przykładzie „cudu gospodarczego” Republiki Federalnej Niemiec po II wojnie światowej (*F. Borko*) oraz projektowane co dopiero rozwiązania dotyczące powiązań gospodarki europejskiej z gospodarką chińską (*M. Kaczmarczyk*). Publikację kończy opracowanie dotyczące działalności gospodarczej i wysiłków podejmowanych przez organizacje gospodarcze na rzecz interesu społecznego w drodze działalności odpowiedzialnej społecznie (CSR – *P.K. Wyczawska*).

Z uwagi na profil studiów autorów powyższych opracowań (członków Koła Naukowego Ekonomii i Prawa UWM), w obydwu częściach publikacji dominuje świeży jeszcze język studenta prawa i administracji. Podjęte tematy zdradzają istniejące wśród studentów prawa i administracji, (w tym członków Koła), zainteresowanie rzeczywistymi procesami gospodarczymi, które muszą zostać unormowane w przepisach prawa i etyki. Zaprezentowane prace w różnym stopniu przedstawiają także rozwiązania nowe, które obecnie dostosowują lub będą dostosowywać w przyszłości gospodarkę i jej otoczenie do nie wymienionej literalnie, ale szybko zbliżającej się wielkimi krokami „gospodarki 4.0”.

Wybór podjętych tematów podyktowany został przede wszystkim aktualnymi zainteresowaniami autorów stanowiącymi niewielki wycinek zachodzących zmian w

strukturach instytucji obsługujących procesy gospodarowania. Jak przedstawił je Jeff Bezos, założyciel koncernu Amazon: *Pozostało jeszcze bardzo wiele do wynalezienia. Bardzo wiele jeszcze się wydarzy (...)*⁹.

Redaktorzy niniejszego wydania wyrażają tym samym nadzieję, że niniejsza publikacja zapoczątkuje serię prac omawiających rozwiązania – *instytucje* łączące w sobie podmioty gospodarcze i podmioty z ich otoczenia oraz unormowania prawno-administracyjne zapewniające wzrost sprawności i efektywności funkcjonowania tych pierwszych.

Jerzy Kawa, Andrzej Skonieczek

⁹ Brad Stone, *Jeff Bezos i era Amazona. Sklep, w którym kupisz wszystko.*, Wyd. Albatros Krzysztof Kuryłowicz, Warszawa 2014, s. 20.

I Instytucje i rozwiązania krajowe

**Ograniczenie swobody w ustawie o swobodzie działalności
gospodarczej (*J. Czerniewski, J. Kawa, A. Skonieczek*)**

***Restriction of the freedom of the Act on freedom of economic
activity***

Streszczenie

Bieżący rok zbliża społeczeństwo polskie zarówno do 100-lecia odzyskania przez niepodległości, jak i do 30-lecia transformacji społeczno-gospodarczej. Wiązana ona jest ona z wprowadzeniem posocjalistycznej gospodarki rynkowej w drodze uchwalenia pakietu dziesięciu ustaw przez Sejm kontraktowy w dniach 27 i 28 grudnia 1989 r., podpisanych przez prezydenta Jaruzelskiego 31 grudnia 1989 roku¹. Ustawy te są znane powszechnie jako „plan Balcerowicza”. Mniej znanym faktem jest jednak to, że pierwsze zmiany zmierzające do odejścia od centralnie sterowanej gospodarki socjalistycznej wprowadzono już rok wcześniej. Należą do nich: uwolnienie cen na produkty rolno-spożywcze przez premiera Rakowskiego oraz uchwalenie ustawy o działalności gospodarczej, tzw. ustawy Wilczka. Ustawa ta z niewielkimi zmianami przetrwała dziesięć lat, by zostać zastąpioną nową ustawą - *Prawo działalności gospodarczej* z dnia 19 listopada 1999 r. Dokonane tą ustawą zmiany w systemie prawa gospodarczego, w szczególności zaniechanie zasady *co nie jest dozwolone, jest zabronione*, spotkało się z negatywnym odbiorem, co wynikało zdaniem krytyków nowej wersji ustawy z niekorzystnych zmian jakie zaobserwowano w gospodarce. Proces transformacji trwa nadal, o czym świadczy uchwalenie tzw. Konstytucji dla Biznesu w roku bieżącym.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi czytelnika na kluczowe zmiany prawne związane z funkcjonowaniem zasady dla biznesu: *co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone* po roku 1988. W badaniach tego zakresu problemów zastosowano następujące metody badawcze: prawno-porównawczą, historyczną oraz statystyczną.

Słowa kluczowe: transformacja gospodarcza, ustawa Wilczka, wskaźnik zatrudnienia, PKB, Inwestycje.

¹ Dz. U. z 1989 nr 74 i 75.

Abstract

It took almost thirty years since Polish socio-economic transformation. It is tied to the introduction of post-socialist market economy. Commonly it is tied with a package of ten laws, commonly known as a "package Balcerowicz" Meanwhile, the first key change has been introduced as a year earlier. These include: the deregulation of prices for agricultural and food products by the Prime Minister Rakowski and the passage of the Trade Act Wilczek. In the original form the law has survived ten years, to be replaced by the new Act - the law of economic activities of 19 November 1999, and now the Constitution Act for the business.

The purpose of this article is to draw attention to the world of science to set legal changes and their presentation in the context of the Act on business and reaching behind the key economic effects of economic developments in Poland after 1988. In a study of the range of issues, the following research methods: a comparative legal, historical and statistical.

Keywords: economic reform, the law on an economic activity, the Wilczek Act, the employment rate, GDP, Investments.

Wstęp

Bieżący rok zbliża społeczeństwo polskie zarówno do 100-lecia odzyskania przez niepodległości, jak i do 30-lecia transformacji społeczno-gospodarczej. Wiązana ona jest ona z wprowadzeniem posocjalistycznej gospodarki rynkowej w drodze uchwalenia pakietu dziesięciu ustaw przez Sejm kontraktowy w dniach 27 i 28 grudnia 1989 r., podpisanych przez prezydenta Jaruzelskiego 31 grudnia 1989 roku². Uchwaleniu i wdrożeniu ustaw towarzyszyło szereg dramatycznych wydarzeń na przestrzeni dziesięciu lat bezpośrednio poprzedzających transformację. Wśród nich wymienić należy strajk powszechny w roku 1980 zakończony zalegalizowaniem niezależnych związków zawodowych z NSZZ „Solidarność” pod wodzą Lecha Wałęsy oraz stan wojenny z 13 grudnia 1981, interpretowany jako forma obrony państwa socjalistycznego przed nieuniknionymi zmianami społecznymi, gospodarczymi i jak się później okazało, także zmianami ustrojowymi. Rządząca partia komunistyczna nie potrafiła w obrębie systemu gospodarki centralnie sterowanej, socjalistycznej uruchomić prorozwojowych mechanizmów, co po stanie wojennym doprowadziło Polskę na skraj bankructwa³.

Wobec niekorzystnych parametrów ekonomicznych i pogarszających się nastrojów społecznych oczywistym się stało dla ówczesnych władz, że tylko istotne zmiany w sferze gospodarki są w stanie uchronić kraj przed upadkiem. Najważniejsze ustalenia poprzedzające transformację zostały zreagowane w trakcie obrad tzw. Okrągłego Stołu⁴. W ich rezultacie zawarto umowę polityczną, która doprowadziła do powszechnych wyborów i ukonstytuowania nowego rządu odpowiedzialnego m.in. za opracowanie kluczowych elementów transformacji społeczno-gospodarczej. Na polu gospodarczym to właśnie z planem Balcerowicza identyfikowane są obecne sukcesy polskiej gospodarki, największe w posocjalistycznych gospodarkach. Tymczasem pierwsze zmiany o kluczowym charakterze wprowadzono już rok wcześniej. Należą do nich: uwolnienie cen na produkty rolno-spożywcze przez premiera Rakowskiego⁵ oraz uchwalenie ustawy o działalności gospodarczej Wilczka (dalej: u.d.g.)⁶. W uchwalonym kształcie ustawa u.d.g. przewidywała m.in. przywrócenie przedwojennej zasady obowiązującej w gospodarce o treści: *co nie jest*

² M. Rolski, *Krytyka Planu Balcerowicza w ujęciu Grzegorza Kołodki oraz Tadeusza Kowalika*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, źródło: <http://www.ue.katowice.pl/> (dostęp: marzec 2015).

³ R. Milewski (red. nauk.), *Podstawy ekonomii.*, PWN, Warszawa 2002, s. 72-73; por. <http://www.polskatransformacja.muza.com.pl/files/dokumenty/colloquia0.pdf> (dostęp: marzec 2015).

⁴ K. Dubiński (opracowanie), *Okrągły Stół*, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999, s. 553-571, ISBN 83-88074-01-6.

⁵ T. Kowalik, *Www.polskatransformacja.pl*, WWL MUZA SA, Warszawa 2009, s.44, ISBN 978-83-7495-721-2.

⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324).

zabronione (przepisami prawa), *jest dozwolone*. Ustawie Wilczka przypisuje się kluczowe znaczenie w powodzeniu reformy gospodarczej przygotowanej przez prof. L. Balcerowicza.

Ustawa o działalności gospodarczej przetrwała dziesięć lat, by zostać zastąpioną nową ustawą *Prawo działalności gospodarczej* z dnia 19 listopada 1999 r.(dalej: p.d.g.)⁷ Wprowadzone tą ustawą zmiany, w szczególności zaniechanie zasady *co nie jest zabronione, jest dozwolone* spotkało się z negatywnym odbiorem. Zdaniem krytyków, tej pozornie nieznaczącej zmianie przypisuje się pojawienie gospodarce niekorzystnych zmian, które miały zahamować wzrost gospodarczy charakterystyczny dla okresy bezpośrednio po wdrożeniu transformacji gospodarczej. Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że pominięcie wspomnianej zasady było już kwestionowane w okresie bezpośrednio następującym po uchwaleniu ustawy p.d.g. , uznając je jako „niezrozumiałe”⁸ , pośrednio przewidując w tej zmianie prawnej wystąpienie zagrożeń dla rozwoju gospodarki polskiej.

Artykuł niniejszy powstawał w dwóch odległych od siebie etapach. Pierwszy zarys artykułu powstał bowiem pięć lat wcześniej, kiedy intencją autorów było ukazanie potrzeby przywrócenia w polskiej gospodarce zasady *co nie jest zabronione, jest dozwolone*. Z różnych powodów artykuł nie ukazał się. Motywem do ukończenia artykułu stało się uchwalenie w bieżącym roku Konstytucji dla biznesu i kolejne już przywrócenie w gospodarce polskiej przedwojennej zasady *co nie jest zabronione, jest dozwolone*. Celem autorów tym razem jest zwrócenie uwagi czytelnika na wybrane uwarunkowania i skutki towarzyszące kolejnym decyzjom związanych z przedmiotową zasadą (przewracanie i pomijanie w prawie polskim), co może przyczynić się do pogłębienia zainteresowania tym zagadnieniem w kontekście dbałości o jakość prawa dla przedsiębiorstw i gospodarki. W badaniach problemu zastosowano następujące metody badawcze: prawno-porównawczą, historyczną oraz statystyczną.

Kluczowe znaczenie zasady *co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone*

Zasadniczą cechą przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej stanowi dążenie do realizacji własnych celów, najlepiej w drodze innowacyjnych i konkurencyjnych, coraz to nowych środków i metod osiągania tych celów, a więc często jeszcze nieopisanych. Towarzyszy temu istotna w ekonomii cecha - przedsiębiorczość – rozumiana jako ofensywna postawa w poszukiwaniu rentownych rynków i ich zdobywaniu, w wykorzystywaniu postępu technicznego, stosowaniu lub wręcz opracowywaniu innowacji w obszarze produktu, procesu,

⁷ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej* (Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178).

⁸ Kuciński J., Trzeński Z., *Nowa regulacja ustawowa działalności gospodarczej w Polsce*, RPEiS z. 3/2000.

marketingu i szkoleniu⁹. W gospodarce otwartej, rynkowej i konkurencyjnej są to cechy wymuszane przez system gospodarki rynkowej i generalne prawa rynkowe, takie jak prawa popytu i podaży. Innowacyjność stosowanych rozwiązań i szybkość ich wdrażania wręcz decyduje o przetrwaniu przedsiębiorstwa na konkurencyjnym rynku. Aby temu sprostać przedsiębiorstwo powinno dysponować swobodą podejmowania działalności gospodarczej oraz swobodę w jej prowadzeniu – w takim sensie, że przedsiębiorstwo posiada pewien obszar formalnej niezależności, w którym może dowolnie działać, realizując własną przedsiębiorczość¹⁰. Zasada *co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone* określa obszar tej wolności i czyni warunki prowadzenia działalności gospodarczej klarownymi dla przedsiębiorcy. Zasada ta, obok stabilnych, makroekonomicznych warunków gospodarowania stanowi jeden z najważniejszych czynników wzrostu każdego przedsiębiorstwa¹¹.

Począwszy od roku 1988 przekształcanie gospodarki na drodze od gospodarki socjalistycznej do kapitalistycznej jedną z kluczowych zmian w ustawodawstwie okazało się najpierw wprowadzenie zasady *co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone* w drodze ustawy o działalności gospodarczej (dalej: ustawy Wilczka/u.d.g.)¹², a po 10-ciu latach zaniechanie jej powtórzenia w kolejnej ustawie *Prawo działalności gospodarczej* (dalej: ustawa p.d.g.)¹³. Krok ten okazał się dramatyczny dla swobody gospodarczej. W uzasadnieniu do ustawy p.d.g. do najważniejszych przyczyn jej uchwalenia zaliczono potrzebę dostosowania prawa gospodarczego do niedawno uchwalonej Konstytucji RP oraz, w związku z podjęciem decyzji o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, potrzebie dostosowania polskiego prawa także do prawa unijnego¹⁴. Innym argumentem

⁹ Por. m.in. R. Milewski (red. naukowa), *Podstawy ..op. cit..s. 163-171*; M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE Warszawa 2001, P. F. Drucker, *Natchnienie i fart czyli innowacja przedsiębiorczość.*, wyd. Studio Emka, Warszawa, 2004, Kwartalnik *Think Tank*, nr 2/2009.

¹⁰ Anna Mokrysz-Olszyńska, Zasada „wszystko, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” w świetle klauzuli dobrych obyczajów i wymogu staranności zawodowej. [w:] *Roczniki Administracji i Prawa* nr XV(1), 2015, s. 129-142.

¹¹ por. Pismo przedsiębiorców do premiera Morawieckiego z dnia 4 sierpnia 2017 r., źródło: <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2017/08/pismo-do-premiera-morawieckiego-kb04082017.pdf> (dostęp: czerwiec 2018). Do innych, równie ważnych zalicza się przestrzeganie w biznesie zasady (klauzuli) dobrych obyczajów oraz przestrzeganie wymogu staranności zawodowej; za: Anna Mokrysz-Olszyńska, *Zasada...op. cit.*

¹² Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324) brzmiał, jak następuje: Przedsiębiorcy mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione.

¹³ Zmiana ta dokonała się w drodze uchwalenia ustawy *Prawo działalności gospodarczej* nastąpiło w 1999r., a uzyskało moc prawną od 1 stycznia 2001r., co doprowadziło do anulowania ustawy Wilczka; por.: Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej* (Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178).

¹⁴ Ostatni przytoczony tutaj argument wydaje się nieprawdziwy. M. Wołangiewicz w swojej pracy stwierdza bowiem, że [cytat]: ustawa Wilczka jest praktycznie w całości zgodna z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski po przystąpieniu do UE, co publicznie poświadczył przedstawiciel Komisji Europejskiej w dwudziestą rocznicę jej uchwalenia; por. M. Wołangiewicz, *Nosili nie raz, nie kilka – zanieśmy im Wilczka!*, źródło:

przemawiającym za uchwaleniem nowej ustawy był w swojej istocie bałagan prawny wskutek ciągłego zmieniania i interpretowania u.d.g. Stan ten opisują Trzcíński i Kuciński: *Wielokrotna jej nowelizacja (tj. u.d.g.) powodowała powstawanie w niej szeregu niespójności. Wbrew intencjom twórców tej ustawy i niezupełnie zgodnie z istotą gospodarki rynkowej, do której zmierzała Polska, w latach 90-tych rozwinęły się formy reglamentowania działalności gospodarczej, zwłaszcza koncesjonowania*¹⁵. W u.d.g. przewidziano jedynie 11 koncesji. Dotyczyły one przypadków które dotyczyły obszarów działalności o strategicznym znaczeniu dla państwa pod względem fiskalnym, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, objętych z tego powodu monopolem państwa. Do roku 2004 liczba koncesji wzrosła do 217¹⁶, przy czym liczba koncesji rosła już w czasie obowiązywania u.d.g., a nowa ustawa u.p.g. tempo formułowania koncesji jedynie przyspieszyła¹⁷. Oznacza to, że państwo polskie nie było gotowe na realizację postanowień u.d.g. i nie zamierzało zbyt ściśle ich przestrzegać. Jak podsumowują ten okres Kuciński i Trzcíński [cytat]: *Prawodawstwo w zakresie działalności gospodarczej zaczęło się rozwijać poza ustawą, co podważało jej pozycję „ustawy wiodącej” w tej dziedzinie. Stosowanie regulacji ustawowych okazywało się coraz trudniejsze, a wiele jej przepisów budzących wątpliwości stało się przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego, NSA, a także Trybunału Konstytucyjnego.*¹⁸

Pominięcie przedmiotowej zasady liczni autorzy komentują tłumacząc, że występuje ona zarówno w Konstytucji RP, jak i w Prawie Unijnym, zatem kolejne jej powtórzenie nie było konieczne¹⁹. Stanowisko to, słuszne zapewne z punktu logiki prawa, nie uwzględnia praktyki przestrzegania prawa w Polsce. W praktyce pominięcie tej zasady w p.d.g. spowodowało, że działania przedsiębiorców nie przewidziane przepisami prawa wymagały długotrwałego postępowania administracyjnego celem uzyskiwania koniecznych zezwoleń do uruchomienia pomysłu biznesowego, czyli tak, jakby przedmiotowa zasada nigdy nie została sformułowana. Wymuszony niesłusznie z literą prawa proces postępowania administracyjnego, uwzględniając względy konkurencyjności, o czym mowa wcześniej, niejednokrotnie prowadził albo do zarzucenia pomysłu, albo stawiał samego przedsiębiorcę przed znakiem zapytania co do sensu dążenia do sfinalizowania działań. Wśród innych negatywnych skutków pominięcia omawianej zasady w p.d.g. wymienia się gwałtowny

<https://mises.pl/blog/2013/04/17/wolangiewicz-nosili-nie-raz-nie-kilka-zaniesmy-im-wilczka/> (dostęp: czerwiec 2018).

¹⁵ J. Kuciński, Z. Trzcíński, *Nowa regulacja* ...op. cit.

¹⁶ M. Wołangiewicz, *Nosili nie raz*...op. cit.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ J. Kuciński, Z. Trzcíński, *Nowa regulacja* ...op. cit. por. C. Kosikowski, *Nowa ustawa o działalności gospodarczej*, [w:] „Państwo i Prawo” nr 1 z 2000 r., s. 3.

¹⁹ Ibidem.

wzrost liczby i zakresu licencjonowanych aktywności gospodarczych, a jako skutek uboczny (nie) udzielania licencji - znaczny wzrost liczby postępowań sądowych w związku z domniemaniem niedozwolonego sposobu prowadzenia działalności. Proceder ten pojawił się jednak już w trakcie obowiązywania ustawy Wilczka, a stopniowy wzrost reglamentowanych przez państwo polskie działalności gospodarczych stanowił jedno z uzasadnień do uchwalenia ustawy p.d.g.²⁰.

W opinii autorów, innym, szczególnie dotkliwym skutkiem p.d.g. stały się spory na polu karnoskarbowym. Rzadko są one identyfikowane z pominięciem przedmiotowej zasady w p.d.g. Tymczasem w polskiej gospodarce zaobserwowano zjawisko upadania dobrze rozwijających się przedsiębiorstw wskutek wejścia w spór z instytucjami państwa. Skutkiem ubocznym zjawiska jest bankructwo właścicieli i pracowników tych firm, co pozbawiało każdorazowo Skarb Państwa i ZUS wpływów z podatków i składek od zyskowych przedsięwzięć, przy jednoczesnym wzroście wydatków Funduszu Pracy na pozbawionych pracy bezrobotnych²¹.

W rezultacie zapisów zawieranych w kolejnych wersjach ustawy doszło także do niekorzystnych zmian w strukturze gospodarki narodowej. W ich wyniku przestał dominować przemysł *dający impuls dla rozwoju i innowacyjności polskiej gospodarki* na rzecz mikro przedsiębiorczości (opartej głównie na samozatrudnieniu) z udziałem w gospodarce ok. 95,2%²². W ocenie krytyków takiego stanu rzeczy, sytuacja ta prowadzi do niekorzystnego stanu w postaci braku polskiej specjalności, o zasięgu co najmniej europejskim, w zakresie produkcji, wydobywania, przetwórstwa lub usług²³. Podnoszony jest także zarzut, że ustawa w wersji z 2004r., cytat: *umożliwia nie wolność działalności gospodarczej, lecz raczej wprowadzanie kolejnych ograniczeń w zakresie podejmowania i wykonywania takiej działalności. W konsekwencji – Polska zajmuje odległe miejsce w światowym rankingu poziomu wolności gospodarczej*²⁴. W rezultacie zaistnienia niekorzystnych procesów w

²⁰ Ibidem.

²¹ Powalało to na naruszanie innej zasady generalnej: równość wobec prawa. Najbardziej znanym przypadkiem był upadek największego producenta komputerów i laptopów OPTIMUS z Nowego Sącza.; por.: <http://forsal.pl/artykuly/780660,optimus-ofiara-chorego-systemu-ktory-od-lat-niszczy-polska-przedsiębiorczosc.html> (dostęp: czerwiec 2018); <https://www.pb.pl/optimus-mial-szanse-byc-globalnym-mocarzem-642513> (dostęp: czerwiec 2018) i inne.

²² GUS/BDL.

²³ Opinia z 3 marca 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa, znak: RL-0303-1/15; źródło: <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-3-marca-2015-r-o-projekcie-zalozen-projektu-ustawy-prawo-dzialalnosci> (dostęp: marzec 2015)

²⁴ Ibidem.

bieżącym roku do parlamentu został skierowany wniosek odwrotny, zmierzający do przywrócenia tej zasady²⁵.

Obserwacja zarówno badań postaw przedsiębiorców, jak i brak literatury przedmiotu każe się zastanowić, czy zrezygnowanie z zasady *co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone* rzeczywiście wpłynęło na zahamowanie procesów rozwojowych i czy świadomość istotności tej zasady była i jest powszechna? Świadczy o tym przede wszystkim sam powrót do przedmiotowej zasady w Konstytucji dla biznesu i opinie wyrażone przed i w trakcie uzgadniania projektu najnowszej ustawy²⁶.

Proces powrotu do zasady *co nie jest zabronione, jest dozwolone* trwał 3 lata. Ostatecznie w roku bieżącym uchwalona została *Konstytucja dla biznesu*²⁷. Sama zasada pojawiła się w treści art. 8 rozdziału pierwszego ustawy o brzmieniu: *Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa*. W informacji o nowym prawie autorstwa Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, w odniesieniu do tej zasady czytamy, że [cytat]: *Prawo przedsiębiorców potwierdza, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Każdy może zatem swobodnie zdecydować, czy chce rozpocząć i wykonywać działalność gospodarczą. Ograniczenia tej swobody mogą wynikać jedynie z wyraźnych, jednoznacznych przepisów prawa*²⁸. Z treści komentarza, a także z przytoczonych wcześniej opinii wynika, że potrzeba potwierdzenia zasady była niezwykle potrzebna dla środowiska przedsiębiorców. Konstytucja pośrednio wskazuje, jakie zjawiska stały się niezwykle uciążliwe dla działalności gospodarczych. Szczególnie widoczne jest zapewnienie o partnerskich relacjach pomiędzy administracją a przedsiębiorcami, o prostej i przejrzystej ustawie, powołanie do życia instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który będzie stał na straży praw i wolności przedsiębiorców, zwłaszcza tych z sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz dbał o zapewnienie

²⁵ Ibidem.; por. także *Nowa ustawa o działalności gospodarczej. "Co nie jest zabronione, będzie dozwolone"* – zbiór wypowiedzi przedstawicieli rządu i ekspertów nt. projektu ustawy; źródło: <http://www.polskieradio.pl/42/1699/Artykul/1329782,Nowa-ustawa-o-dzialalnosci-gospodarczej-Co-nie-jest-zabronione-bedzie-dozwolone>.

²⁶ Por. m.in. *Pismo przedsiębiorców do premiera Morawieckiego...* op. cit.; *Projekt ustawy Prawo przedsiębiorców*, Druk nr 2051, Prezes Rady Ministrów, znak: RM-10-148-17, Warszawa, 21 listopada 2017 r.; opinia Jerzego Kwiecińskiego, sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju z dnia 21 listopada 2016, źródło: <http://www.rdc.pl/informacje/konstytucja-dla-biznesu-kluczowa-zasada-mowi-ze-co-nie-jest-zabronione-jest-dozwolone-posluchaj/> (dostęp: czerwiec 2018).

²⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. 2018 poz. 650).

²⁸ Konstytucja dla biznesu i inne zmiany prawne dla firm, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, kwiecień 2018, s.8.

korzystnych warunków dla rozwoju polskiej przedsiębiorczości. Są to zjawiska towarzyszące nadmiernej dominacji i ingerencji administracji państwowej w działania przedsiębiorcze, a więc te zjawiska, które je hamują i stanowią przeszkodę na drodze do rozwoju konkurencyjności przedsiębiorstw.

Skala tych zmian pokazuje, pośrednio, jak daleko dzisiejsze środowisko polskiej administracji państwowej nie rozumie potrzeb sektora przedsiębiorstw i jak znacznie administracja państwowa utrudniała dotychczasową praktykę biznesu. Nie oznacza to, że jest ona wolna od wad. Obok bowiem przedmiotowej zasady ustawodawca w art. 9 Prawo dla przedsiębiorców zawarł *Zasadę uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania i ochrony praw i wolności człowieka*. Zasada ta stanowi wytyczną dotyczącą tego, jak przedsiębiorcy powinni zachowywać się w obrocie gospodarczym, w ramach toczącej się pomiędzy nimi rywalizacji o konsumentów i kontrahentów. Tworzony jest tym samym model pozytywnego zachowania przedsiębiorcy, którego realizację ma wspomagać państwo. Zasada ta kreuje też dla organów administracji publicznej swoisty wzorzec, według którego mogą one ocenić dane zachowanie przedsiębiorcy, co ma istotne znaczenie w przypadku np. ochrony konkurencji²⁹.

Niektóre uwarunkowania sytuacji społeczno-gospodarczej towarzyszące wdrażaniu reform gospodarczych na drodze do gospodarki posocjalistycznej.

Okres poprzedzający ustawę Wilczka, począwszy od roku 1948 do roku 1988 opisywany jest w literaturze jako system gospodarki centralnie sterowanej (gospodarka socjalistyczna)³⁰. W kontekście wolności gospodarowania system ten w znaczący sposób tę wolność ograniczał. Przedsiębiorstwa, z reguły państwowe, podporządkowane były decyzjom centralnego planisty, a głównym regulatorem gospodarki był nie rynek, lecz plan centralny (...). *Działające w tych warunkach przedsiębiorstwa pozbawione były ekonomicznej samodzielności*, charakterystyczne dla gospodarki socjalistycznej były takie zjawiska, jak niska innowacyjność gospodarki, zanik przedsiębiorczości i rozmycie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Stan ten utrwał brak obiektywnej informacji rynkowej oraz duży stopień izolacji gospodarki i przedsiębiorstw od procesów dominujących w gospodarce światowej oraz niemal całkowity brak konkurencji między jednostkami gospodarczymi³¹.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Por. Roman Milewski (red. naukowa), *Podstawy ...op.*, cit., s. 66-71.

³¹ Ibidem.

Skutkiem tych uwarunkowań system socjalistyczny stał się niewydolny ekonomicznie. W rezultacie, sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce pod koniec lat 80. wymagała radykalnych i natychmiastowych zmian. *Niezadowolenie społeczne było tak duże, że rządzący zdawali sobie sprawę z tego, że tylko dzięki inercji opozycji nie doszło do kolejnych rozruchów na tle gospodarczym. Nomenklatura była świadoma tego, że społeczeństwo nie wierzy w proponowane przez nią reformy. Co godne dostrzeżenia, pomimo intensywnej agitacji niektórzy działacze (...) podjęli próby oswojenia komunistycznej nomenklatury z wolnorynkowym myśleniem. W opinii Szymona Migąły rządzący zdawali sobie sprawę z tego, że gospodarka komunistyczna jest absurdalna i całkowicie niesprawna i należałoby chociażby z tych względów wrócić w jakimś zakresie do ustroju kapitalistycznego*³².

Ustawa Wilczka zapewniała rozwiązanie tych dylematów, a zawarte w niej rozwiązania pozwalały przywrócić warunki niezbędne dla powrotu do warunków charakterystycznych dla gospodarki kapitalistycznej w sposób radykalny. Dochodzenie do tej konkluzji, zanim jeszcze powstał pomysł redakcji ustawy, trwało cały okres lat 80-ych poprzedniego stulecia. Lata 80-te ubiegłego wieku zaznaczył się jako czas poważnych wstrząsów w Polsce. Przejawiały się one masowymi strajkami, zakończonych utworzeniem wolnych związków zawodowych w 1980r.

Uwolnienie związków zawodowych od decyzji „centrum” nie uspokoiło sytuacji. W rezultacie dalszych niepokojów ówczesny rząd pod kierownictwem gen. W. Jaruzelskiego podjął decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego, który trwał od 13 grudnia 1981r. do 22 lipca 1983. W okresie bezpośrednio poprzedzającym stan wojenny wśród Polaków narastał silny bunt wobec władzy i ustroju. Główne jego przyczyny były bardzo prozaiczne, wiązały się bowiem z brakami w sklepach podstawowych produktów, w szczególności żywnościowych. Na sklepowych półkach brakowało towarów, ludzie nie mogli kupić jedzenia, a jeśli już to na kartki. Komunistyczne władze próbowały ratować sytuację poprzez próbę przeprowadzenia dwóch kolejnych reform gospodarczych³³. Każda z nich okazała się *kompletną klapą*. W kolejnej trzeciej próbie ówczesny premier Mieczysław Rakowski, postanowił zaproponować tekę ministra przemysłu Mieczysławowi Wilczkowi, który zgodził się przeprowadzić reformę polskiej gospodarki pod warunkiem, że nikt nie będzie mu w tym przeszkadzał. Jak powiedział w jednym z wywiadów sam Wilczek, premier Mieczysław Rakowski zobowiązał

³² Sz. Migąła, *Ustawa Wilczka a obecne regulacje dotyczące wolności gospodarczej – analiza prawnohistoryczno-porównawcza.*, *societas et ius* nr 3/2014; źródło: <http://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/SeI/article/download/SEI.2014.003/7039> (dostęp: czerwiec 2018).

³³ Źródło: http://pl.wikipedia.org/wiki/II_etap_reformy_gospodarczej (dostęp: marzec 2015r).

się być dla niego parasolem, a prezydent Jaruzelski często wręcz zatykał uszy, kiedy Wilczek opowiadał mu o swoich planach i bronił swoich tez powołując się na Milтона Friedmana.³⁴

Powszechnie przyjmuje się, że posocjalistyczna transformacja zapoczątkowana została w 1989 roku, kiedy wpieryw w Polsce właśnie, a potem wskutek reakcji łańcuchowej w całym regionie *upadł realny socjalizm* albo, jak wolą inni, *obalony został komunizm*³⁵. Grzegorz Kołodko uważa, że *wielki posocjalistyczny zwrot* polegał na zarzuceniu wcześniejszego reformowania starego systemu. Do takich prób można zaliczyć należy także ustawę o *działalności gospodarczej* oraz towarzyszącą jej ustawę *o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych*³⁶. W tym czasie podjęto także decyzję o urynkowieniu cen żywności³⁷.

Chociaż ustawa Wilczka uchwalona została na rok przed wspomnianym *pakiem Balcerowicza*³⁸, przypisuje się jej znaczący wpływ na polską gospodarkę³⁹. Jednocześnie *nie można założyć, że równie skutecznie działałaby w niezmienionych warunkach ustrojowych*. Doświadczenia okresu poprzedzającego transformację, także w innych krajach tzw. demokracji ludowej pokazały, że próby podnoszenia poziomu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i nadania realnemu socjalizmowi bardziej *ludzkiego oblicza* okazały się nieudane. To właśnie z tego powodu, zdaniem Grzegorza Kołodki, podjęto wysiłek odejścia od poprzedniego systemu i w jego miejsce zbudowania nowego. Celem radykalnych reform krajów socjalistycznych była *kapitalistyczna gospodarka rynkowa*⁴⁰.

Działania reformatorskie prowadzone były pomimo wątpliwości i niewątpliwego niedostatku wiedzy co do optymalnego kierunku zmian. Wymagało to dokonywania wyborów i podejmowania decyzji obarczonych ryzykiem popełnienia błędu, także w sferze teoretycznej. Prowadziło to do konfrontacji przyjętych koncepcji z realnymi faktami i potrzebami społeczeństwa i państwa. Zdaniem Józefa Pajestki, dominującymi kierunkami rozważań były w tym czasie cztery dogmaty, które łącznie nierozwiązane i nawzajem sprzeczne paraliżowały decydentów. Należały do nich: dogmat minimum państwa i maksimum *niewidzialnej ręki rynku*, dogmat *priorytetu dla działań antyinflacyjnych nad*

³⁴ http://pl.wikipedia.org/wiki/Polska_Rzeczpospolita_Ludowa (dostęp: marzec 2015r.)

³⁵ G.W. Kołodko, *Siedem lekcji z polskiej transformacji*, Warszawa 2004; źródło: <http://www.tiger.edu.pl> (dostęp: marzec 2015).

³⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych* (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 325).

³⁷ Kowalik T., www.polskatransformacja.pl, ...op.cit.,

³⁸ Milewski R. (red. naukowa), *Podstawy ...op. cit.*, s. 73-79.

³⁹ *Wprowadźmy ustawę Wilczka*, wystąpienie Adama Sadowskiego z Centrum Adama Smitha; źródło: <http://www.wprost.pl/ar/148698/Sadowski-wprowadzmy-ustawe-Wilczka/> (dostęp: marzec 2015).

⁴⁰ Ibidem.

*działaniami zwalczającymi depresję gospodarczą, dogmat wystarczalności mechanizmu rynkowego dla zapewnienia rozwoju ekonomicznego oraz dogmat, zgodnie z którym transformacja wymaga radykalnej i szybkiej prywatyzacji*⁴¹.

Polska rozpoczęła proces radykalnych przemian ustrojowych, czyli przejścia od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej, 1 stycznia 1990 roku, a więc w rok po uchwaleniu ustawy Wilczka. Wśród czynników politycznych, określających kierunek tych zmian, główną rolę odegrała reorientacja na kraje demokratyczne o gospodarce wolnorynkowej. Dzięki transformacji systemu społeczno-gospodarczego możliwe stały się przekształcenia własnościowe i odstąpienie od zasady monopolu państwa w handlu zagranicznym. Zwiększenie udziału sektora prywatnego w gospodarce miało z kolei przyczynić się do coraz sprawniejszego funkcjonowania mechanizmu rynkowego w naszym kraju, tak aby gospodarka Polski mogła się w pełni włączyć do systemu gospodarki światowej. O przyjętym kierunku zdecydował mariaż polskiej myśli ekonomicznej, reprezentowanej przez Leszka Balcerowicza oraz czynników społecznych i elit politycznych reprezentowanych m.in. przez działaczy NSZZ „Solidarność” oraz zagranicznych doradców anglosaskich oraz polskich przebywających na emigracji. Do pierwszej grupy należał przede wszystkim Jeffrey Sachs, który osobiście przebywał w Warszawie w czasie opracowywania założeń reformy gospodarczej⁴² oraz jego partnera Davida Liptona. Na drugą grupę złożyli się Stanisław Gomułka, Jacek Rostowski, Stanisław Wellisz, Władysław Brzeski i Wojciech Kostrzewa⁴³. Chociaż analizowano różne opcje gospodarcze, w tym koncepcje rozwoju gospodarek Azji Południowo Wschodniej, zbudowane w drodze *rozsądnego połączenia liberalizmu z elementami interwencjonizmu państwowego*, o ostatecznym wyborze zdaniem Zbigniewa Gacha zdecydowała *zbieżność poglądów* Balcerowicza i Sachsa⁴⁴.

O ustawie Wilczka

Twórcą ustawy był Mieczysław Karol Wilczek, który urodził się 25.01.1932r, a zmarł 30 kwietnia 2014r., już po utrwaleniu się procesu transformacji i nowego ustroju społeczno-gospodarczego. W czasie wojny pracował jako parobek na niemieckiej farmie krów, jednocześnie ucząc się czytać i pisać, po wojnie w rok skończył szkołę podstawową, następnie kształcił się w gimnazjum i technikum chemicznym, skończył studia chemiczne,

⁴¹ J. Pajestka, *Global change and polish problems*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1993, s. 208-213, ISBN 83-85505-07-5.

⁴² Ibidem.

⁴³ Z. Gach, *Leszek Balcerowicz. Wytrwać.*, Oficyna Wydawnicza Interim, Warszawa 1993, s. 66-71.

⁴⁴ Ibidem.

ekonomiczne oraz prawnicze. Spędził pół roku w Wielkiej Brytanii w ramach wymiany naukowej. Po powrocie do Polski został skierowany na stanowisko dyrektora technicznego zakładów Pollena w Warszawie. Od 1961 do 1964 zatrudniony jako główny inżynier i zastępca dyrektora w Warszawskiej Fabryce Syntetyków Zapachowych „Aroma”. Od 1985r był doradcą komisji sejmowych. W latach 1988-89 pełnił funkcje ministra przemysłu w rządzie Mieczysława Rakowskiego. Jako minister dążył do reformy polskiej gospodarki, doprowadził do zamknięcia wielu zakładów państwowych, które uważał za nierentowne. Przetworzył liberalną ustawę, o działalności gospodarczej, którą od jego nazwiska nazwano „ustawą wilczka”. Po zmianach ustrojowych odszedł na dobre z polityki, by powrócić do działalności gospodarczej. Prawdopodobnie popełnił samobójstwo w 2014r., wg. jego znajomych mówił, że „jego czas minął, a takie życie nie ma już sensu”. Często był wymieniany wśród 100 najbogatszych Polaków⁴⁵.

Główną przyczyną wprowadzenia tejże ustawy była potrzeba reformy niewydolnej gospodarki centralnie planowanej, zielone światło do tejże ustawy dał ówczesny komunistyczny premier Mieczysław Rakowski jak i gen. Wojciech Jaruzelski, dla którego była to już 3 próba reformy gospodarki. Kolejne powody to poziom życia ludzi, który w porównaniu do krajów zachodnich stopniowo się obniżał, brakowało też towarów w sklepach. Wilczek, kierując się życiowym doświadczeniem zdobytym w dużym stopniu za granicą, poprzez tę ustawę chciał zwiększyć inicjatywę Polaków w tworzeniu własnych firm, które to miały stać się motorem napędowym polskiej gospodarki, w okresie głębokiej transformacji ustrojowej, a także odejść od państwowych, centralnie sterowanych molochów.⁴⁶

Napisana przez niego *Ustawa Wilczka* charakteryzowała się dużą prostotą i logiką. Miała 54 artykuły, z których większość, to przepisy które zmieniały wcześniejsze prawo. Wprowadzała obowiązek koncesyjny jedynie w 19 konkretnych przypadkach, kiedy stosowny urząd państwowy musiał wyrazić zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej przez określonego przedsiębiorcę (były to m.in. wydobywanie surowców mineralnych, produkcja i handel bronią, prowadzenie aptek i usługi telekomunikacyjne)⁴⁷. Oto pięć, najbardziej istotnych jej artykułów:

Art. 1. Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

⁴⁵ http://pl.wikipedia.org/wiki/Mieczys%C5%82aw_Wilczek (dostęp: marzec 2015r.)

⁴⁶ <http://historykon.pl/reformy-gospodarcze-mieczyslawa-franciszka-rakowskiego> (dostęp: marzec 2015r.)

⁴⁷ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ustawa-Wilczka-niedoscigniony-wzor-sprzed-25-lat-3009722.html> (dostęp: marzec 2015r.).

Art. 4. Podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności i działań, które nie są przez prawo zabronione.

Art. 5. Podmiot gospodarczy może zatrudniać pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa urzędów zatrudnienia.

Art. 7. Podmioty gospodarcze, niezależnie od typu własności, na jednolitych zasadach podlegają obciążeniom publicznoprawnym.

Art. 25. Podatek dochodowy, należny od podmiotów gospodarczych, nie może być ustalony w kwocie przekraczającej 50% dochodów osiągniętych z działalności gospodarczej w roku podatkowym.

Skutki wprowadzenia ustawy Wilczka okazały się niezwykle istotne dla polskiej gospodarki, a także dla późniejszej transformacji gospodarczej. Ustawa stanowiła nie tylko amortyzację przed szybkimi i dramatycznymi zmianami systemu politycznego, gospodarczego i społecznego, ale też doprowadziła do wzrostu gospodarczego w latach 90. W oparciu o ustawę powstało kilka milionów przedsiębiorstw prywatnych, w których zatrudnienie znalazło 2 miliony ludzi w ciągu 2 lat, a 6 milionów po 7 latach jej obowiązywania. To dzięki niej upadek wielkich przedsiębiorstw państwowych nie był tak szkodliwy, ponieważ ludzie mieli gdzie odejść. Ponad to, po 5 latach jej obowiązywania, w miarę nie zmienionej jeszcze formie, Polska rozwijała się w tempie ponad 7% PKB rocznie (dane na rok 2013 to około 1,2% wzrostu PKB rocznie)⁴⁸.

Stopniowa degeneracja ustawy Wilczka i wolności gospodarczej

Niektóre zjawiska świadczące o pomniejszaniu roli ustawy u.d.g. autorstwa Ministra Wilczka zostały opisane już wyżej. Tym niemniej warto odnotować, że ustawa ta była w ciągu kilku lat co najmniej trzydziestokrotnie nowelizowana (według niektórych autorów nawet czterdziestokrotnie) i za każdym razem nowe przepisy pogarszały w znacznym stopniu wolność gospodarczą i możliwości rozwoju nowych firm. Możemy wyróżnić także większe zmiany dotyczące wprost tejże ustawy, są to m. in.:

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej⁴⁹. Nowelizacja ta oprócz kosmetycznych zmian dotyczących zawodu radców prawnych i adwokatów, dodała nowy rozdział do ustawy, był to rozdział 4a, który wprowadzał zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w

⁴⁸ <http://www.wprost.pl/ar/148698/Sadowski-wprowadzmy-ustawe-Wilczka> (dostęp: marzec 2015r).

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1990 r. Nr 26, poz. 149).

podmiotach gospodarczych (zakaz niemal identyczny z zakazem który obecnie istnieje w kodeksie spółek handlowych).

2. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej.⁵⁰ W tej nowelizacji zwiększono liczbę wydawanych koncesji na prowadzenie określonych działalności gospodarczych, a także przyznano nowe uprawnienia organom, które wydają te koncesje. Nowymi uprawnieniami były m. in. Możliwość kontroli w zakresie udzielonej koncesji, także sprawdzenia czy przedsiębiorca nie narusza „interesów gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli”⁵¹. W przypadku kiedy organ wydający koncesje doszedł by do wniosku po kontroli że przedsiębiorca narusza jakieś postanowienia związane z wymaganiami dotyczącymi przyznanej mu już koncesji, mógł ją nawet cofnąć. W nowelizacji tej zawarto również przepisy przejściowe nakładające obowiązek wystąpienia o koncesje na przedsiębiorców, których działalność, wraz z tą nowelizacją, została objęta obowiązkiem koncesyjnym.

3. Ustawa z dnia 16 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej.⁵² Nowelizacja ta nałożyła na przedsiębiorców zajmujących się handlem metalami nieżelaznymi (złomem) obowiązek prowadzenia ewidencji umów sprzedaży dotyczących tychże surowców.

Ustawa „Wilczka” z 1989r. została uchylona ustawą z dnia 19 listopada 1999r. Prawo działalności gospodarczej⁵³, która to weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001r, uchylając najważniejszy jej artykuł 4. Natomiast ustawa z 1999r. została zastąpiona obowiązującą do bieżącego roku ustawą z 2004r. Jak widać szybko w naszej rzeczywistości gospodarczej zaczęły narastać bariery biurokratyczne i podatkowe, które skutecznie zahamowały początkowo dynamiczny rozwój całego sektora prywatnego. Nowe koncesje, zezwolenia, podatki, rozporządzenia i ograniczenia związane przede wszystkim z uchynieniem artykułu 4 ustawy z 1989r., „zabiły” inicjatywę większości Polaków i ograniczyły możliwości zdobycia zatrudnienia dla wielu ludzi. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r., z wolnością i swobodą nie miała wiele wspólnego. Ustawa ta liczyła 111 artykułów, ale prawie tyle samo, bo 90 artykułów znajdowało się w przepisach wprowadzających to prawo w życie.

⁵⁰ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 460).

⁵¹ Ibidem

⁵² Ustawa z dnia 16 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1996 r. Nr 41, poz. 177).

⁵³ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. op.cit.

Obok tych zapisów istniała jeszcze niezależnie ustawa – prawo działalności gospodarczej.⁵⁴ Na prawem tę sytuacji podjęto dopiero w roku bieżącym poprzez uchwalenie przytoczonej wyżej Konstytucji dla biznesu, jednak ta składa się aż z pięciu nowych ustaw:

- Ustawa Prawo Przedsiębiorców;
- Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- Ustawa o centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej i punkcie informacji dla przedsiębiorcy;
- Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo Przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.

Z powyższego zestawienia wynika, że Konstytucja dla Biznesu, chociaż w intencji przywraca zasady wolności gospodarczej znane z ustawy Wilczka, jednak pod względem prostoty niewiele ma z nią wspólnego. Ponieważ świeże są jeszcze „ślady” obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004r. wydaje się zasadne porównanie ustawy Wilczka z tą właśnie ustawą, pozostawiając porównania z Konstytucją dla Biznesu w drugiej kolejności.

Pierwszą i od razu rzucającą się między tymi ustawami różnicą jest ich objętość, otóż ustawa z 1989r miała 54 artykuły i 5 stron w momencie promulgacji, natomiast ustawa z 2004r miała w momencie promulgacji 90 artykułów i 89stron, natomiast w stanie na marzec 2015r. a więc po wielu nowelizacjach ma dalej 90 artykułów jednak aż 145 stron. W przypadku Konstytucji dla Biznesu musimy operować na poziomie pięciu ustaw plus tych, które zostały przywołane w przepisach wprowadzających.

Kolejną różnicą, a zdaniem wielu ekonomistów, prawników oraz przedsiębiorców najważniejszą różnicą jest brak artykułu 4 starej ustawy, który to wprost mówił o tym, że wszelka nie zakazana prawnie działalność gospodarcza jest dozwolona. W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej mamy w zasadzie odwrócenie tego artykułu, chociaż zapewne wbrew intencjom autorów, którzy przywoływali zasady zawarte w Konstytucji RP. Tym niemniej studiując pierwsze artykuły ustawy o swobodzie działalności gospodarczej możemy wywnioskować, że dozwolone jest w zasadzie jedynie to na co prawo pozwala, a wszelka inna działalność jest zakazana, a jej podjęcie obwarowane jest karami. Brak artykułu 4 z ustawy Wilczka skutkuje tym że ustawodawca musi wymieniać cały szereg

⁵⁴ <http://msp-24.pl/Ustawa-Wilczka-a-wspolczesne-regulacje-prawne-w-sprawach-podatkowych,52,5.html> (dostęp: marzec 2015r).

działalności, które są dozwolone przez państwo. W praktyce okazało się to bardzo niepraktyczne biorąc pod uwagę ciągle zmiany gospodarcze, pojawiające się nowe formy działalności gospodarczej i wiążącą się z tym potrzebę „wydawania pozwoleń”, polegających na dodawaniu nowych form działalności w poprzez nowelizacji obowiązującej ustawy. Z uwagi na krótki czas obowiązywania i brak doświadczeń praktycznych nie wiadomo jeszcze, czy przywrócenie zasady w Konstytucji dla Biznesu okaże się skuteczne.

Czego zabrakło w ustawie Wilczka?

Oprócz tego, że zabrakło jej trwałości, to ponadto brak było wzmianki o zrzeszeniach przedsiębiorców. Powstała co prawda inna ustawa z 30 maja 1989 r, ale oprócz możliwości zrzeszenia się przedsiębiorców, nie dawała im praktycznie żadnych większych możliwości rozwinięcia skrzydeł. Dlaczego jest to tak istotna kwestia? Najłatwiej przedstawić to na przykładzie Niemiec, gdzie Izby Przemysłowo-gospodarcze mają naprawdę wiele uprawnień. Działają one na wszystkich szczeblach administracji państwowej i do nich należą takie sprawy jak:

- sprawowanie roli rozjemcy w sytuacji sporu o konkurencję,
- pomaganie w tworzeniu sądowych rejestrów przedsiębiorców,
- występowanie w charakterze rzeczoznawcy przy prowadzonych przed sądem procedurach upadłościowych,
- współdziałanie przy kształtowaniu planów rozwoju, przedsięwzięć wspierania gospodarki oraz planowaniu infrastruktury transportowej,
- przedstawianie stanowiska w odniesieniu do planów budżetowych samorządów, stawek podatku od prowadzenia działalności gospodarczej, planów zabudowy, planów rozwoju miast jak również inwestycji w infrastrukturę oraz ochronę środowiska.

Należy również zaznaczyć, że przynależność do takich zrzeszeń w kraju najbliższym sąsiadującym (tj. w Niemczech) jest obowiązkowa. Zrzeszają one ponad 3,2 mln przedsiębiorców. Tak więc zakres ich kompetencji i ilość powoduje, że mają realny wpływ na władze oraz ustawodawstwo w Niemczech.⁵⁵

⁵⁵https://berlin.trade.gov.pl/pl/rfnprzewodnik/article/detail,896,Niemiecki_Zwiazek_Izb_Przemyslowych_i_Handlowych.html (dostęp: marzec 2015r)

Ciekawostki, cytaty z Wilczka

Mieczysław Wilczek zapytany o związki zawodowe w swoich zakładach pracy: wiele razy mnie pytano, czy w moich przedsiębiorstwach są związki zawodowe i jak sobie z nimi radzę. Odpowiadałem, jeszcze się nie załągły, bo sam dbam o pracowników.”⁵⁶ Innym razem, podczas oficjalnej wizyty we Włoszech Wilczek dostał zaproszenie na prywatną audiencję od papieża. Zdziwił się, bo osobiście był nie wierzący. Jego pierwszym pytaniem do ojca świętego było czego właściwie papież chce od niego, papież odpowiedział mu, że ktoś taki jak on może pomóc biednej Polsce. Wilczek odpowiedział, że papież jeździ po świecie i wie jak wygląda prawdziwa bieda i że w Polsce nie ma bezdomnych i głodujących. Następnie przeszedł do kwestii reform. Papież spytał się jak pokona opór władz, na to Wilczek odpowiedział, że ich opór już został przełamany, a problemem teraz są jedynie związki zawodowe, papież nic na to nie odpowiedział, powtarzał tylko „może ona rzeczywiście nie taka biedna...”.⁵⁷

O swojej pracy jako minister i twórca ustawy mówił z humorem: „Zdecydowałem się wejść do rządu, ale chciałem mieć wolną rękę. Rakowski zapewnił, że będzie moim parasolem ochronnym. Mimo to, trzy razy stawałem przed biurem politycznym. Grzmiałem wtedy, broniąc swoich tez i niejednokrotnie powołując się na Milтона Friedmana. Pamiętam, że Jaruzelski dłońmi zatykał uszy.”⁵⁸ Mieczysław Wilczek wystąpił w epizodycznej roli, w 11. odcinku „*Wagon pocztowy*” serialu kryminalnego *07 zgłoś się*.

Skutki ustawy o działalności gospodarczej i późniejszej transformacji

Za osiągnięciami ustawy przemawia rosnąca aktywność przedsiębiorstw na wolnym rynku. Dzięki niej pakiet Balcerowicza był realizowany przez coraz więcej podmiotów – prywatyzowanych przedsiębiorstw (wcześniej państwowych) oraz nowych, zakładanych przez przedsiębiorczych Polaków zgodnie z zasadą *co nie jest zabronione, jest dozwolone*. Szczególnie dla nowych przedsiębiorców była to niezwykle ważna zasada, gdyż poruszanie się po nowym prawie, o ile nie wprowadzało wyraźnego zakazu, nie zmuszało do uzyskiwania zezwoleń i koncesji i praktycznie każdy, kto miał odrobinę inwencji i przedsiębiorczości mógł rozpocząć działalność przedsiębiorczą. Pozwoliło to na względnie szybkie wdrożenie reformy i zrealizowanie postulatów Okrągłego Stołu.

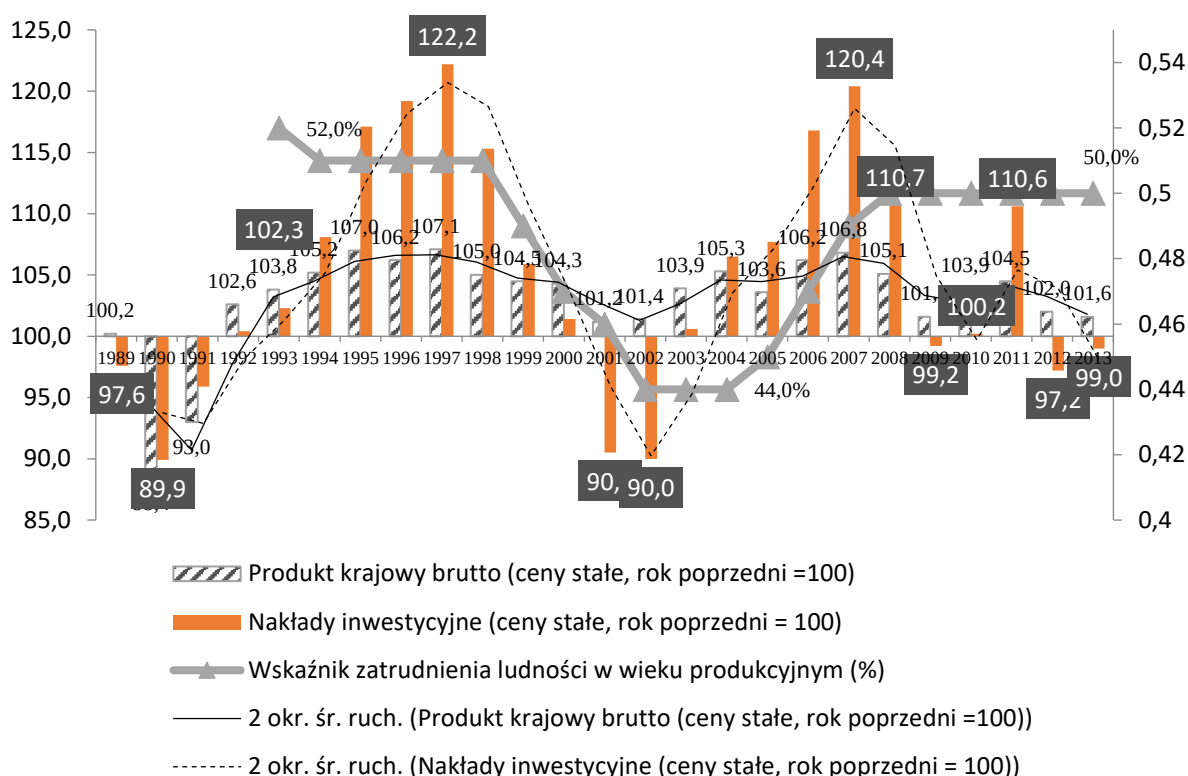
⁵⁶ <http://nczas.com/wiadomosci/polska/wilczek-przed-biurem-politycznym-powolywalem-sie-na-friedmana-a-jaruzelski-dlonmi-zatykal-uszy> (dostęp: marzec 2015r.).

⁵⁷ <http://nczas.com/wiadomosci/polska/wilczek-przed-biurem-politycznym-powolywalem-sie-na-friedmana-a-jaruzelski-dlonmi-zatykal-uszy/> (dostęp: marzec 2015r.).

⁵⁸ http://pl.wikiquote.org/wiki/Mieczys%C5%82aw_Wilczek (dostęp: marzec 2015r.).

Poniżej przedstawiono cztery informacje z okresu od 1989 roku do 2013: dynamika wzrostu PKB i inwestycji oraz wskaźnik zatrudnienia, działalność zagraniczna polskich przedsiębiorstw – import i eksport w cenach z roku 1980, liczba rejestracji nowych przedsiębiorstw i ich struktura.

Obserwacja dynamiki PKB, inwestycji i stopy zatrudnienia pokazuje, że gospodarka nie „zauważyła” zmiany w ustawie o działalności gospodarczej z roku 1999 (rys. 1).



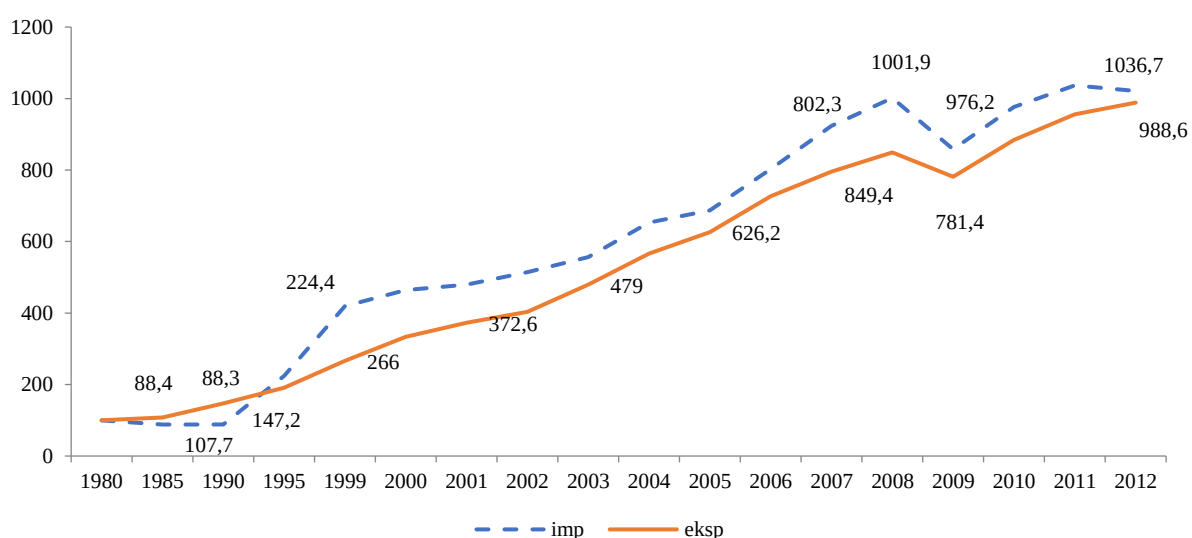
Rysunek 1 Dynamika PKB, inwestycji oraz stopa zatrudnienia w Polsce w latach 1989 – 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/BAEL.

Po okresie pierwszych trzech lat transformacji, kiedy wskutek procesów dostosowawczych do gospodarki rynkowej charakterystyczny był spadek zatrudnienia, ujemna dynamika PKB i inwestycji, a od roku 1993 widoczne jest odwrócenie niekorzystnych trendów. W roku 1993 widoczny był po raz pierwszy od kilku lat wzrost PKB (103,8% i 102,6% rok wcześniej) oraz wzrost inwestycji (102,3%). Wskaźnik zatrudnienia spadł do 52%, przy wysokim bezrobociu na poziomie 14,0%. Z przedstawionego wykresu wynika, że wzrost gospodarczy i tempo inwestowania charakteryzowały dwa regularne cykle koniunktury. Co prawda w roku 2001 usunięto z ustawy o działalności gospodarczej zasadę *co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone* i w latach 2000-2002 widoczny jest spadek dynamiki obydwu prezentowanych zjawisk, jednak już w roku 2003 gospodarka uległa

ożywieniu i aż do następnego kryzysu w roku 2008 nieprzerwanie rosła, a składnikiem tego wzrostu były także inwestycje. W okresie tym odnotowano także najniższe zatrudnienie Polaków w wieku produkcyjnym, jednak i ono począwszy od roku 2005 zaczęło systematycznie rosnąć.

Podobnym procesom podlegała działalność zagraniczna polskich przedsiębiorstw (rys. 2). Na wykresie widać wyraźne załamanie się importu w latach 1980-1990, który sukcesywnie malał. W 1985 roku w stosunku do 1980 dynamika importu wyniosła 88,4%, a w roku 1990 – 88,3%. W okresie tym widoczna jest także stagnacja eksportu, którego dynamika w ciągu dziesięciu lat wyniosła 107,7%. Od 1995 roku obydwa trendy uległy



Rysunek 2 Wzrost eksportu i importu w Polsce w latach 1980-2012, rok 1980 = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

jednak odwróceniu. W ciągu czterech lat, aż do 1999 roku, import podwoił się, a poziom eksportu wyniósł 266% w stosunku do roku 1980. W dalszych latach widoczny jest dalszy wzrost obydwu wielkości, aż do kryzysu w roku 2008. Zwraca natomiast uwagę okres kryzysu z lat 2000 – 2002, kiedy to wzrosty importu i eksportu podległy tylko lekkiemu spowolnieniu, jednak zachowując trend wzrostowy. Może to oznaczać, że wspomniana zmiana w treści ustawy o działalności gospodarczej nie wpłynęła na aktywność przedsiębiorstw i całej gospodarki.

Obserwowany wzrost gospodarczy realizowany był przez przedsiębiorstwa, które powstały wskutek prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw oraz powstaniu nowych. W liczbach bezwzględnych prywatyzacja nie wpłynęła w sposób istotny na wzrost liczby przedsiębiorstw. W latach 1990-2012 prywatyzacji poddano 7555 przedsiębiorstw, z których

aż 1944 sprywatyzowano w trybie likwidacji. Stąd największą liczbę przedsiębiorstw utworzyły osoby fizyczne (1826421 działalności gospodarczych). W roku 2013 stanowiły one 72,8 proc. Wszystkich przedsiębiorstw. Co ciekawe, w roku 1990 podmioty tego typu stanowiły aż 89,5 proc. Przedsiębiorstw, pomimo że był to pierwszy rok działania pakietu Balcerowicza i drugi – ustawy Wilczka. Stało się tak wskutek dwóch zjawisk. Po pierwsze wiele działalności gospodarczych powstało jeszcze przed transformacją, pomimo gospodarki centralnie sterowanej. Po drugie, od roku 2000 widoczny jest dramatyczny spadek dynamiki rejestrowania nowych działalności gospodarczych, z 147,7% w roku 2000 do 111,0% w roku 2005 (tabela 1).

Tabela 1 Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w systemie REGON w latach 1990-2013

Rok	Ogółem	poprzedni okres = 100	Spółki handlowe	poprzedni okres = 100	spółdzielnie	poprzedni okres = 100	osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	poprzedni okres = 100
1990	1269051	-	36267	-	16650	-	1135492	-
1995	2110710	51,5%	104922	289,3%	19822	119,1%	1693427	149,1%
2000	3185040	52,1%	159660	152,2%	19011	95,9%	2500952	147,7%
2005	3615621	45,4%	230588	144,4%	18303	96,3%	2776459	111,0%
2010	3909802	23,9%	303040	131,4%	17156	93,7%	2942965	106,0%
2013	4070259	67,1%	382526	126,2%	17422	101,6%	2961733	100,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dynamika rejestracji nowych podmiotów w dalszych latach nadal spadała do 100, 6% w roku 2013 (w stosunku do roku 2010). Również dynamika rejestracji spółdzielni i spółek handlowych spadała, chociaż w różnym tempie. Rokiem przełomowym dla tempa rejestracji nowych podmiotów oprócz spółdzielni za każdym razem okazuje się rok wycofania się ustawodawcy z zasady co nie jest zabronione, jest dozwolono. Spadek tempa rejestracji nowych podmiotów gospodarczych można tłumaczyć także w inny sposób, na przykład coraz większym nasyceniem gospodarki niezależnymi podmiotami lub narastającą i ułatwioną emigracją zarobkową Polek i Polaków wskutek wejścia Polski do Unii Europejskiej. Stopniowe utrudnianie działalności gospodarczej przez ustawodawcę wskutek „drobnych” zmian prawnych i ostatecznie wskutek wycofanie się z przedmiotowej zasady od roku 2001 wykazuje się dużą zbieżnością z niekorzystnymi trendami.

Podsumowanie

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej została uchwalona jako jedna z ostatnich prób modernizowania gospodarki socjalistycznej i mogła utkwąć w pamięci kolejnej ekipy rządzącej jako dzieło rządu socjalistycznego. Stąd kolejne zmiany mogły wydawać się racjonalne i politycznie uzasadnione. Na uwagę zasługuje, że pomimo tych zmian nie uległ osłabieniu rozwój gospodarki. Co więcej, jej rosnące rozmiary mogły przerastać zdolności kadry urzędniczej zarządzającej gospodarką. Próby cofania przejawów wolności gospodarczej pozwalają na taki sposób rozumienia tego zjawiska. Ustawodawca, pozbawiony w zasadzie jednoznacznej fundamentów ze strony teorii ekonomii w obszarze fundamentalnych (ustrojowych) zmian gospodarczych nie od razu zauważył, że chociaż gospodarka nieustannie rosła, to działo się to w pewnym sensie za sprawą tych samych podmiotów, zaprawionych niejako w poruszaniu się po istniejącym systemie prawa.

Począwszy od roku 2000 obserwowany spadek tempa rejestracji nowych podmiotów gospodarczych pokazuje, że dla nowych potencjalnych przedsiębiorców uruchamianie nowych działalności stało się zbyt trudne, a istniejące podmioty przestały się rozwijać, o czym świadczy pominięta w głównej części niniejszego opracowania niska pozycja Polski w światowych i europejskich rankingach swobody gospodarowania czy innowacyjności. Powrót ustawodawcy do zasady *co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone* wydaje się krokiem nadzwyczaj słusznym, jeśli nie uznać go już w tej chwili za silnie spóźniony. Nowa (stara) ustawa nie została jednak uchwalona. Przytoczone fragmenty środowiska legislacyjnego i ekonomicznego świadczą, że nawet dzisiaj, w świetle coraz bardziej widocznych dowodów nie ma jednolitego stanowiska w tej sprawie. Dlatego sam fakt uchwalenia nowej ustawy i powrót do zasady *co nie jest zabronione, jest dozwolone* nie stanowi jeszcze przekonującego dowodu o jej słuszności. Zadecydują o tym Polacy i ich gotowość do wykorzystania nowych regulacji w działalności administracyjnej i gospodarczej. Rok uchwalenia Konstytucji dla biznesu zbiega się z rocznicą 100-lecia odzyskania niepodległości państwa polskiego. Czy będzie to również rok powrotu do wolnej, swobodnie rozwijającej się polskiej gospodarki?

Bibliografia

Literatura

- Drucker P. F., *Natchnienie i fart czyli innowacja przedsiębiorczość*, wyd. Sudio Emka, Warszawa, 2004.
- Dubiński K. (opracowanie), *Okrągły Stół*, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999, s. 553-571, ISBN 83-88074-01-6.
- Gach Z., Leszek Balcerowicz. *Wytrwać.*, Oficyna Wydawnicza Interim, Warszawa 1993, s. 66-71.
- Kołodko G.W., *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, WSPiZ CBTliG TIGER w Warszawie, Warszawa 2007; źródło: www.tiger.edu.pl (dostęp: marzec 2015).
- Kołodko G.W., *Siedem lekcji z polskiej transformacji*, Warszawa 2004; źródło: <http://www.tiger.edu.pl> (dostęp: marzec 2015).
- Kowalik T., *Www.polskatransformacja.pl*, WWL MUZA SA, Warszawa 2009, s.44, ISBN 978-83-7495-721-2.
- Kuciński J., Trzeciński Z., *Nowa regulacja ustawowa działalności gospodarczej w Polsce*, RPEiS z. 3/2000.
- Migała Sz., *Ustawa Wilczka obecne regulacje dotyczące wolności gospodarczej – analiza prawno-historyczno porównawcza.*, Societas et ius nr 3/2014; źródło: <http://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/SeI/article/download/SEI.2014.003/7039> (dostęp: czerwiec 2018).
- Mokrysz-Olszyńska A., *Zasada „wszystko, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” w świetle klauzuli dobrych obyczajów i wymogu staranności zawodowej*. [w:] *Roczniki Administracji i Prawa* nr XV(1), 2015, s. 129-142.
- Milewski R. (red. nauk.), *Podstawy ekonomii.*, PWN, Warszawa 2002, s. 72-73; por. <http://www.polskatransformacja.muza.com.pl/files/dokumenty/colloquia0.pdf> (dostęp: marzec 2015).
- Pajestka J., *Global change and polish problems*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1993, s. 208-213, ISBN 83-85505-07-5.
- Porter M. E., *Porter o konkurencji*, PWE Warszawa 2001,
- Rolski M., *Krytyka planu Balcerowicza w ujęciu Grzegorza Kołodki oraz Tadeusza kowalika*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, źródło: <http://www.ue.katowice.pl/> (dostęp: marzec 2015).
- Sadowski: *wprowadźmy ustawę Wilczka*, wystąpienie Adama Sadowskiego z Centrum Adama Smitha; źródło: <http://www.wprost.pl/ar/148698/Sadowski-wprowadzmy-ustawe-Wilczka/> (dostęp: marzec 2015).

Opracowania i raporty

- Nowa ustawa o działalności gospodarczej. "Co nie jest zabronione, będzie dozwolone"* – zbiór wypowiedzi przedstawicieli rządu i ekspertów nt. projektu ustawy; źródło: <http://www.polskieradio.pl/42/1699/Artykul/1329782,Nowa-ustawa-o-dzialalnosci-gospodarczej-Co-nie-jest-zabronione-bedzie-dozwolone>.
- Opinia z 3 marca 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa, znak: RL-0303-1/15; źródło: <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-3-marca-2015-r-o-projekcie-zalozen-projektu-ustawy-prawo-dzialalnosci> (dostęp: marzec 2015)
- Polska 1989-2014*, GUS, Warszawa 2014.
- Pismo przedsiębiorców do premiera Morawieckiego z dnia 4 sierpnia 2017 r., źródło: <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2017/08/pismo-do-premiera-morawieckiego-kb04082017.pdf>
- Think Tank*, Kwartalnik, nr 2/2009.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych* (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 325).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1990 r. Nr 26, poz. 149).

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. *o zmianie ustawy o działalności gospodarczej* (Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 460).

Ustawa z dnia 16 lutego 1996 r. *o zmianie ustawy o działalności gospodarczej* (Dz. U. z 1996 r. Nr 41, poz. 177).

Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej* (Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1808).

Źródła internetowe

<http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ustawa-Wilczka-niedoscigniony-wzor-sprzed-25-lat-3009722.html> (dostęp: marzec 2015r.).

https://berlin.trade.gov.pl/pl/rfnprzewodnik/article/detail,896,Niemiecki_Zwiazek_Izb_Przemyslowych_i_Handlowych.html (dostęp: marzec 2015r) <http://historykon.pl/reformy-gospodarcze-mieczyslawa-franciszka-rakowskiego> (dostęp: marzec 2015r.)

<http://msp-24.pl/Ustawa-Wilczka-a-wspolczesne-regulacje-prawne-w-sprawach-podatkowych,52,5.html> (dostęp: marzec 2015r).

<http://nczas.com/wiadomosci/polska/wilczek-przed-biurem-politycznym-powolywalem-sie-na-friedmana-a-jaruzelski-dlonmi-zatykal-uszy/> (dostęp: marzec 2015r.)

<http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1113455,Zmarl-Mieczyslaw-Wilczek-tworca-ostatniej-reformy-gospodarczej-w-PRLu> (dostęp marzec 2015r.)

<http://stat.gov.pl/>

http://pl.wikipedia.org/wiki/II_etap_reformy_gospodarczej (dostęp: marzec 2015r)

http://pl.wikipedia.org/wiki/Polska_Rzeczpospolita_Ludowa (dostęp: marzec 2015r.)

http://pl.wikipedia.org/wiki/Mieczys%C5%82aw_Wilczek (dostęp: marzec 2015r.)

<http://www.wprost.pl/ar/148698/Sadowski-wprowadzmy-ustawe-Wilczka> (dostęp: marzec 2015r).

http://www.zmojejstrony.info/?numer=4&nume=4&nr=2&ne=2&id_mz=5 (dostęp marzec 2015r.)

Spis rysunków

Rysunek 1 Dynamika PKB, inwestycji oraz stopa zatrudnienia w Polsce w latach 1989 – 2013.....	33
Rysunek 2 Wzrost eksportu i importu w Polsce w latach 1980-2012, rok 1980 = 100.....	34

Spis tabel

Tabela 1 Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w systemie REGON w latach 1990-2013.....	35
--	----

**Zarządzanie przez ryzyko w działalności logistycznej na
przykładzie jednostek badawczo-rozwojowych (A. Skonieczek)**

***Risk management in logistics activities on the example of research
and development units***

Streszczenie

Zjawisko ryzyka jest powszechne i związane integralnie z każdą działalnością człowieka. Stanowi nieodłączny element w sytuacjach, gdy decydujemy się na zrealizowanie jakiegokolwiek planu np. uruchomienia własnej działalności gospodarczej. Po 1989r., wskutek urynkowienia polskiej gospodarki, czynniki wpływające na ostateczny rezultat założonego planu stały się jeszcze bardziej nieprzewidywalne, podobnie jak to ma miejsce w każdej dynamicznie rozwijającej się gospodarce rynkowej. Stąd założonym przez autora celem niniejszego opracowania jest przedstawienie w wielkim skrócie kwestii związanych z ryzykiem prowadzenia aktywności gospodarczej a w tym wybranych aspektów zarządzania ryzykiem w jednostkach badawczo-rozwojowych (JBR).

W rozdziale pierwszym opracowania przedstawiono przykładowe definicje ryzyka i jego uwarunkowania, wskazano również na jego cechy i wymieniono jego rodzaje.

W kolejnym rozdziale przedstawiono elementy ryzyka i jego źródła. Omówiono także kwestię prognozowania ryzyka oraz scharakteryzowano krótko niektóre jego miary.

Rozdział trzeci poświęcony został problematyce związanej z ryzykiem w JBR. Wskazano możliwe grupy ryzyka w działalności takich jednostek oraz dokonano krótkiego wprowadzenia do zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie z podkreśleniem podejścia aktywnego i pasywnego w tym zakresie.

Rozdział czwarty ostatni, dotyczy zarządzania ryzykiem w jednostkach badawczo – rozwojowych (JBR) w zakresie działalności logistycznej. Przedstawiono w nim możliwe rodzaje ryzyka i jego przykłady a także skutki jego występowania w tych jednostkach. Ponadto krótko scharakteryzowano kwestię sterowania i kontroli ryzyka.

Opracowanie kończy krótkie podsumowanie.

Słowa kluczowe: jednostki badawczo- rozwojowe, JBR, R&D, logistyka, ryzyko w biznesie

Abstract

The phenomenon of risk is common and intrinsically connected with every human activity. It is an inseparable element in situations when we decide to implement any plan, for example, to run our own business. After 1989, due to the marketization of the Polish

economy, factors influencing the final result of the planned plan became even more unpredictable, as is the case in any dynamically developing market economy. Therefore, the aim of this study set up by the author is to briefly present issues related to the risk of conducting business activity, including selected aspects of risk management in research and development units (R & D).

The first chapter of the study presents examples of definitions of risk and its conditions, as well as its features and its types.

The next chapter presents the risk elements and its sources. The issue of risk forecasting and its measures was also discussed. Some of the measures have been briefly characterized.

The third chapter is devoted to risk in R & D. Possible risk groups in the activity of such units were indicated and a short introduction to risk management in the enterprise was made, underlining the active and passive approach in this respect

The fourth, last chapter concerns risk management in research and development units (R & D) in the field of logistics. It presents the possible types of risk and its examples, as well as the effects of its occurrence in these units. In addition, the issue of risk control and control has been briefly characterized.

The study finishes with a short summary.

Key words: research and development units, JBR, R & D, logistics, risk in business

Pojęcie i cechy ryzyka

Ryzyko jest stowarzyszone z wszelką działalnością ludzką i wszelkimi formami egzystencji. W odpowiedzi na nie powstała m.in. *instytucja ubezpieczeń*. Została ona stworzona w celu ochrony człowieka lub jego działalności przed skutkami niepomyślnych zdarzeń, jako konsekwencji ryzyka¹.

Termin ryzyko (ang. *risk*) wywodzi się z języka włoskiego (wł. *risico*), w którym oznacza przede wszystkim przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznany albo niepewny, lub możliwość, że coś się uda albo nie uda², czy też inaczej, jako stan, w którym rezultat osiągnięty w przeszłości jest nieznany, ale można zidentyfikować jego przyszłe alternatywy, przy założeniu, że szanse wystąpienia możliwych alternatyw są znane³.

W najszerszym ujęciu ryzyko definiowane jest jako: możliwość zmniejszenia bądź zwiększenia (możliwość zrealizowania innej niż oczekiwana, zaplanowana, zamierzona) rynkowej wartości kapitału własnego podmiotu gospodarczego (przedsiębiorstwa bądź banku, instytucji finansowej itp.) w określonym momencie w przyszłości w wyniku niekorzystnych bądź korzystnych zmian czynników wewnętrznych lub czynników zewnętrznych. Idąc tym tokiem rozumowania ryzyko można zdefiniować jako możliwość zmian wartości powodowaną zmiennością strumieni pieniężnych oraz zmiennością kosztu kapitału w przyszłości⁴.

W odpowiedzi na skomplikowaną rzeczywistość gospodarki i jej nieprzewidywalność w literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji ryzyka, w zależności od tego, czego to ryzyko dotyczy. Dla przykładu, ryzyko wpływające na działalność przedsiębiorstwa może być zdefiniowane jako niepewność co do przyszłych skutków prowadzonej działalności gospodarczej. Uzasadnia to stanowisko angielski ekonomista F. Knight, który uważa, że w praktyce gospodarczej występują zdarzenia niepowtarzalne, czyli takie, których jest więcej i zdarzenia powtarzalne i nazywa je ryzykiem. Także w polskiej literaturze naukowej V. Jog, C. Suszyński, J. Kowalczyk odnoszą się do ryzyka w kontekście jego skutków i definiują je nie tylko, jako ewentualność nie osiągnięcia zamierzonego celu, ale także możliwość dodatniego odchylenia od zamierzonego celu. Według innych autorów ryzyko jest zagrożeniem nieosiągnięcia zamierzonych celów.

¹ www.pwsz.nysa.pl/instytut/finanse/wilimowska/ryzyko2.pdf.

² M. Biegański, A. Janca (red.), *Hedging i nowoczesne usługi finansowe*, Poznań 2001, s. 9.

³ www.pwsz.nysa.pl/instytut/finanse/wilimowska/ryzyko2.pdf.

⁴ Z. Marciniak, *Zarządzanie wartością i ryzykiem przy wykorzystaniu instrumentów pochodnych*, Warszawa 2001, s. 104.

Definiując ryzyko jako zagrożenie nieosiągnięcia zamierzonych celów, należy rozważyć czy zaplanowanie celów nierealnych i nieosiągnięcie ich może być racjonalnie uzasadnione. W takim wypadku można mówić o błędzie prognozowania, niewiedzy lub innych podobnych przyczynach.⁵

Druga grupa definicji ryzyka dotyczy uwarunkowań przebiegu procesu. W zgodzie z takim rozumieniem ryzyka pozostaje definicja podana przez Instytut Zarządzania Projektami (PMI - *Project Management Institute*) w jego publikacji *"Guide to Project Management Body of Knowledge (PMBOK)"*, zgodnie z którą ryzyko to: *"niepewność co do wystąpienia zdarzenia lub warunku, które jeśli wystąpią, będą miały istotnie negatywny lub pozytywny wpływ na przebieg projektu"*. Interpretując słowo „ryzyko” można zatem powiedzieć, że:

- ryzyko jest to "możliwość",
- ryzyko jest to "niepewność",
- ryzyko "jeszcze nie wystąpiło",
- ryzyko jest "fenomenem z przyszłości",
- ryzyko "wisi, jest w stanie zawieszenia",
- ryzyko "można odwołać, odwrócić, zatrzymać".

Te cechy ryzyka powodują, że możemy stworzyć całą strukturę, która by była niemożliwa i nie miała sensu w sytuacjach, które już wystąpiły. Dzięki temu możemy, jako menedżerowie czy też kierownicy projektów, wyzwolić postawy i działania proaktywne. Możemy bowiem zapobiegać negatywnemu ryzyku lub je częściowo niwelować a ryzyko pozytywne (okazję) wspierać.

Podając ryzyko należy zadać sobie pytanie, jakie będą koszty, straty, zysk ryzyka. Ryzyko ma wymiar finansowy, można dokonać jego pomiaru, istnieją dostępne informacje umożliwiające ocenę strat lub zysków związanych z daną decyzją. Identyfikacja i weryfikacja ryzyka jest więc konieczna ze względu na możliwość uzyskania korzyści lub poniesienia strat finansowych. Wzięcie pod uwagę ryzyka jest zatem konieczne przy podejmowaniu różnego rodzaju decyzji i wpływu na ich ostateczny kształt i osiągnięte rezultaty.

W teorii decyzji problem ryzyka związany jest z sytuacją, w jakiej podejmuje się decyzje. Można wyróżnić trzy warunki do podjęcia decyzji:

- a) warunki pewności, gdy można jednoznacznie określić skutki,
- b) warunki niepewności związane z brakiem podstaw do określania szans i zagrożeń w oczekiwaniu określonych skutków,

⁵ Z. Krysiak, *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, Kraków 2006, s. 14.

c) warunki ryzyka określone możliwościami ustalenia oczekiwanych korzyści inwestycyjnych, prawdopodobieństwo wystąpienia określonych konsekwencji można wyliczyć za pomocą modeli matematycznych lub statystycznych.

Podjmowanie decyzji w warunkach niepewności i ryzyka jest dość skomplikowane, podczas gdy w warunkach pewności odbywa się ono na podstawie konkretnej i pełnej wiedzy np. o uwarunkowaniach inwestowania.⁶

Zróznicowane warunki decydowania są przyczyną powstawania trzech rodzajów nastawienia do ryzyka:

- skłonności do podejmowania ryzyka,
- obojętności wobec ryzyka,
- niechęci do ryzyka i jego pomiaru.

Ważnymi cechami ryzyka są ponadto dynamiczny i ekonomiczny charakter. Ryzyko wzrasta wraz z wydłużeniem się czasu inwestowania. Przy większym ryzyku można więcej zyskać i odwrotnie. Każde ryzyko ma swoją cenę, która decyduje o tym, czy dane przedsięwzięcie jest bardziej czy mniej bezpieczne.

Rodzaje ryzyka

W literaturze przedmiotu można znaleźć podział na różne rodzaje ryzyka, jak np. w obszarze działalności bankowej:

- cenowe, wynikające ze zmiany cen towarów,
- stopy procentowej, wynikające ze zmiany stóp procentowych,
- kursu walutowego, wynikające ze zmiany kursów walutowych,
- rynkowe, wynikające ze zmiany cen, stóp procentowych, kursów walutowych,
- kredytowe, wynikające ze zmian zdolności kredytowej dłużników,
- płynności, wynikające z braku środków pieniężnych,
- kapitałowe, wynikające ze zbyt niskiego kapitału własnego,
- polityczne, wynikające z posunięć rządowy obcych państw,
- pozabilansowe, wynikające z oddziaływania czynników ryzyka na pozycje pozabilansowe,
- działalności, wynikające z czynników wewnętrznych,
- operacyjne, związane m.in. z błędami w procedurach zarządzania, a także, w węższym znaczeniu, przy rozliczeniach transakcji oraz dokonywaniu płatności,
- technologiczne, wynikające z zawodności np. sprzętu komputerowego, maszyn i

⁶ T. Gostkowska-Drzewicka, *Projekty inwestycyjne*, Gdańsk, 1999, s. 158-159.

urządzeń,

- upłynnienia, związane z koniecznością szybkiego upłynnienia pozycji, np. posiadanych papierów wartościowych przed terminem wykupu,
- otoczenia, związane ze zmianami sytuacji gospodarczej, polityki gospodarczej (np. podatkowej), działalnością konkurentów,
- ryzyko zmiany siły nabywczej, wynikające ze zmiany nabywczej pieniądza,
- wojny rewolucji i innych zdarzeń losowych.⁷

Rodzaje ryzyka wynikają przede wszystkim z różnych źródeł jego pochodzenia i można je sklasyfikować według różnych kryteriów. Wyróżnia się m.in. następujące rodzaje ryzyka:

- a) rynkowe,
- b) specyficzne,
- c) czyste,
- d) spekulacyjne,
- e) operacyjne,
- f) strategiczne,
- g) statyczne,
- h) dynamiczne,
- i) finansowe,
- j) pozafinansowe,
- k) w inwestycjach,
- l) przedsiębiorstwa,
- m) bankowe,
- n) działalności gospodarczej.

Elementy ryzyka jego źródła i miary

Ważnym elementem, bez którego ryzyko nie może zaistnieć jest czynnik ryzyka stanowiący o jego źródle. Rozumiany jest on jako zjawisko, które może wystąpić z wysokim lub niskim prawdopodobieństwem i będzie oddziaływać na poziom opłacalności przedsięwzięcia. Zidentyfikowane źródło powinno być dobrze scharakteryzowane i opisane. Do podstawowych źródeł ryzyka możemy zaliczyć:

- czynniki makroekonomiczne,

⁷ Z. Marciniak, *Zarządzanie wartością i ryzykiem przy wykorzystaniu instrumentów pochodnych*, Warszawa 2001 s.105.

- czynniki mikrogospodarcze,
- czynniki mezogospodarcze.

W literaturze przedmiotu znaleźć można też podział czynników ryzyka na: makroekonomiczne, mikroekonomiczne oraz zewnętrzne i wewnętrzne.⁸ Przyczyny na poziomie makro związane są z analizą ogólnogospodarczą kraju i stosunków międzynarodowych. Zalicza się do tej grupy: stan gospodarki, czy jest ona w recesji, czy w fazie dobrej koniunktury; poziom inflacji, politykę monetarną, fiskalną, legislacyjną, celną; sytuację społeczną, itp.

Z kolei czynniki mikroekonomiczne odnoszą się do danego sektora, w którym realizowany jest projekt lub inwestycja. Przeprowadza się tu analizę sektorową w celu wykazania wszystkich uwarunkowań lokalnych, stopnia innowacyjności sektora, jego energochłonność i mobilność, szanse wejścia i wyjścia, poziom dywersyfikacji produkcji, itp. Trzecia grupa czynników dotyczy uwarunkowań wewnątrz firmy np.: do ukazania specyfiki działalności operacyjno-finansowej, stosuje się analizy sytuacyjno-finansowe przedsiębiorstwa. Stąd można wnioskować, że na każde ryzyko składa się:

- źródło ryzyka – przykład: przejazd samochodem w zimę na letnich oponach,
- efekt ryzyka – poślizg, w konsekwencji kolizja drogowa,
- rezultat ryzyka – uszkodzenie auta, w całości, w części, w konsekwencji strata finansowa.

Analizując wyżej wymienione elementy ryzyka łatwo zauważyć, iż można je statystycznie zmierzyć. Najpopularniejszymi miarami ryzyka są:

- VaR (wartość narażona na ryzyko),
- Par (zysk narażony na ryzyko),
- CFaR (przepływy pieniężne narażone na ryzyko),
- EaR – (dochód narażony na ryzyko),
- Mierniki zabezpieczenia pozycji,
- Analiza scenariusza,
- Analiza wrażliwości,
- Stress testing.⁹

Miara VaR (z języka angielskiego: *Value At Risk*) powstała w związku z potrzebą wyceny ryzyka poszczególnych instrumentów. Metoda ta polega na wyrażeniu stopnia ekspozycji podmiotu na ryzyko w zakresie posiadania konkretnego portfela aktywów. Celem

⁸ Z. Krysiak, *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, Kraków 2006, s.22.

⁹ www.tipr.ath.bielsko.pl/materialy/dm_20080424.

tej metody jest określenie wartości pewnej możliwych strat przy założeniu poziomu prawdopodobieństwa, wskazanym przedziale czasowym, normalnych warunków rynkowych i wycenie tych aktywów. VaR jest więc kwotą, jaką można stracić w wyniku inwestycji w określonym czasie. Ponadto jest statystyczną miarą ryzyka i określa prawdopodobieństwo, zgodnie z którym straty statystycznie nie powinny być większe niż kwota wyliczona¹⁰.

CFaR (z języka angielskiego: *Cash Flow at Risk*) dotyczy przepływu pieniędzy na rachunkach bankowych. Jest to wielkość o którą może być pomniejszony przepływ pieniężny w porównaniu z planowaną wielkością w danym okresie.

Natomiast miara EaR dotyczy zysków i strat na rachunku bankowym (z angielskiego: *Earnings at Risk*). EaR jest miarą wielkości o jaką może być pomniejszony zysk netto przedsiębiorstwa w porównaniu z planowaną wielkością w określonym okresie¹¹.

Analiza scenariuszowa polega na opisie zjawisk i wskazaniu logicznego rozwiązania. Miernik ten służy przede wszystkim do budowy długookresowych prognoz w sytuacji, gdy np. przedsiębiorstwo nie posiada wystarczającej wiedzy o prawidłowościach zjawisk poddawanych analizie. Analiza ta dzieli się na 4 rodzaje:

- **scenariusze możliwych zdarzeń** (służą do formułowania zbioru wydarzeń, mogących zaistnieć w przyszłości i opierają się one głównie na doświadczeniu ekspertów),
- **scenariusze symulacyjne** (polegają na ocenie strategicznych opcji w wyniku formułowania możliwych wariantów scenariuszy podczas symulacji),
- **scenariusze stanów otoczenia** (jest to jakościowa metoda badawcza, w której wyróżniamy: model optymistyczny, pesymistyczny, niespodziankowy i najbardziej prawdopodobny) oraz
- **scenariusze procesów otoczenia**¹².

Analiza wrażliwości natomiast pozwala określić, w jakim stopniu zmiana wpływa na rezultat końcowy w przedsiębiorstwie. Jest ona zazwyczaj prowadzona przy wykorzystaniu gotowego i komercyjnie dostępnego oprogramowania komputerowego, które pozwala na uwzględnienie wielu zagadnień związanych z badaniem wrażliwości w przedsiębiorstwie, takich jak np. korelacje¹³.

¹⁰ <http://visual.icse.us.edu.pl/ARF/var.html>.

¹¹ <http://docplayer.pl/7981275-Zarzadzanie-ryzykiem-wyklad-1.html>.

¹² http://www.governica.com/Metoda_scenariuszy.

¹³ *Zarządzanie ryzykiem: przewodnik dla praktyków*, wyd. II, Londyn 2007, s. 110.

Prognozowanie ryzyka

W ramach prognozowania ryzyka wykonuje się prognozowanie rozkładów prawdopodobieństwa i parametry rozkładów dla czynników ryzyka. Dla przykładu prognozy odchyłeń standardowych i współczynników korelacji mogą być wyznaczone:

- jako funkcje celu tych parametrów oszacowanych na podstawie szeregów danych historycznych,
- jako implikowane wielkości na podstawie aktualnych cen rynkowych oraz modelu wyceny,
- innymi metodami, np. na podstawie scenariuszy.

Zależność celu działania przedsiębiorstwa od czynników ryzyka oznacza ekspozycję. Jeżeli jest ona określona na ryzyko, a więc dysponujemy równaniem bądź funkcją przedstawiającą zależność celu od czynników ryzyka, wystarczyłoby postawić trafną prognozę dotyczącą kształtowania się czynników ryzyka w przyszłości, aby postawić dokładną prognozę zmiany celu. Jednakże, postawienie trafnej prognozy nie jest łatwe.

Wpływ czynników ryzyka może być badany m.in. przy wykorzystaniu następujących metod:

- analiz wrażliwości,
- scenariuszowych,
- probabilistycznych (np. metody drzewa decyzji),
- analitycznych,
- symulacyjnych (w tym np. metody Monte Carlo).¹⁴

Przykładowymi czynnikami ryzyka są:

- prognozowane ceny,
- kursy walutowe,
- stopy procentowe,
- ilości produktów,
- koszty i nakłady,
- stawki podatku,
- cła,
- różnego rodzaju zdarzenia, np. wypłacalność bądź brak wypłacalności dłużnika.

¹⁴ Z. Marciniak, *Zarządzanie wartością i ryzykiem przy wykorzystaniu instrumentów pochodnych*, Warszawa 2001, s. 106.

Grupy ryzyka i zarządzanie nim w JBR

W logistyce jednostek badawczo – rozwojowych (JBR) przykładowymi grupami ryzyka są:

1. Ryzyko związane z niepewnością przyszłych wydarzeń lub wynikami podejmowanych decyzji. Wyniki podjętych decyzji prowadzą do wystąpienia niespodziewanej wysokości samej straty lub zysku.
2. Ryzyko związane z jego źródłem – dotyczące niepełności informacji lub nieoptymalnie podjętej decyzji.
3. Ryzyko jako odchylenie od wartości oczekiwanej założonego celu.
4. Ryzyko jako prawdopodobieństwo subiektywne zdarzeń jednorazowych lub takich, które w ogóle nie miały miejsca.
5. Ryzyko właściwe (np. zdarzenia losowe – klęski).
6. Ryzyko subiektywne (przewidywania decydentów w firmie).
7. Ryzyko obiektywne (zdarzenia, których nie da się przewidzieć).

Stąd analiza i ocena ryzyka jak również sposoby zarządzania nim stają się jednym z ważniejszych obszarów zainteresowań nie tylko banków i instytucji finansowych, lecz także przedsiębiorstw oraz indywidualnych inwestorów a także wielu innych organizacji nastawionych na osiągnięcie założonych celów. Zarządzanie ryzykiem jest więc zespołem umiejętności precyzyjnego definiowania ryzyka, określenia czynników ryzyka, określenia ekspozycji i odporności na ryzyko, mierzenia ryzyka, podejmowania decyzji w warunkach ryzyka, optymalizowania korzyści w warunkach ryzyka, oceny decyzji w warunkach ryzyka¹⁵. W ramach zarządzania ryzykiem podejmowane są działania mające na celu:

- rozpoznanie rodzaju ryzyka, na jakie narażona jest dana instytucja,
- pomiar ryzyka,
- kontrola ryzyka,
- informacja o ryzyku.¹⁶

Celem zarządzania ryzykiem jest ograniczenie ryzyka oraz zabezpieczenie się przed jego ewentualnymi skutkami. Celem rozpoznania, czyli identyfikacji jest określenie rodzajów ryzyka, które wiążą się z rozważaną decyzją jaką należy podjąć. Ich prawidłowe rozpoznanie i określenie jest o tyle istotne, że umożliwia decydentowi podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie się przed nimi lub ich redukcję.

¹⁵ Z. Marciniak, *Zarządzanie wartością i ryzykiem przy wykorzystaniu instrumentów pochodnych*, Warszawa 2001, s. 6-7.

¹⁶ Z. Krysiak, *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, Kraków 2006, s. 28.

Oceny ryzyka dokonuje się stosując różne jego mierniki. Ich wybór zależy od rodzaju ryzyka, jakie podlega ocenie. Dzięki kwantyfikacji możliwe jest wskazanie tych czynników ryzyka, na które należy zwrócić szczególną uwagę. Sterowanie ryzykiem rozumie się, jako podejmowanie działań mających na celu ograniczenie ryzyka do dopuszczalnych rozmiarów.¹⁷ W zarządzaniu ryzykiem wyróżnić można dwa zasadnicze podejścia:

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

W ramach podejścia aktywnego decydent może podejmować następujące działania:

- unikanie ryzyka, co wiąże się z zaniechaniem realizacji zadania, w sytuacji, gdy jest ono obciążone zbyt dużym ryzykiem;
- działania prewencyjne, mające na celu zapobieganie zdarzeniom losowym;
- przenoszenie ryzyka na inne podmioty – wiąże się z transferem odpowiedzialności za pokrycie ewentualnych strat. Może ono przyjmować takie formy, jak np.: ubezpieczenie, gwarancje, poręczenia, transakcje terminowe itp.;
- dywersyfikacja – ma na celu zmniejszenie ryzyka przez podejmowanie różnych działań dążących do realizacji jednego głównego celu.¹⁸

Podejście pasywne w sterowaniu ryzykiem przejawia się najczęściej tym, że decydent tworzy określone rezerwy finansowe/ zapasowe – awaryjne możliwości działania, które umożliwiają mu pokrycie ewentualnych strat/ wykonanie założonych zadań.

Głównym celem kontroli ryzyka jest badanie efektywności podejmowanych działań, mających na celu ograniczenie ryzyka. Do głównych zadań wykonywanych na tym etapie powinny należeć oceny: dokładności zastosowanych metod redukcji ryzyka, efektywności podjętych działań w zakresie sterowania ryzykiem, stopnia zgodności działań z odpowiednimi programami itp.¹⁹

Zarządzania ryzykiem w działalności logistycznej

Proces zarządzania logistyką składa się z: planowania, organizowania, sterowania – przepływami produktów (usług) i informacji. W przyjętym modelu zarządzania logistycznego poszczególne składowe są ściśle związane z ryzykiem wynikającym z podejmowanymi działaniami w poszczególnych zadaniach tegoż modelu.

¹⁷ www.pwsz.nysa.pl/instytut/finanse/wilimowska/ryzyko2.pdf.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

Zarządzanie ryzykiem w działalności logistycznej, będącej w strukturze JBR powinno mieć charakter planowy i celowy, to znaczy działania w tym kierunku nie powinny być podejmowane bardziej lub mniej sporadycznie, lecz systematycznie i długofalowo. Proces ten wymaga także integracji przedsięwzięć realizowanych w ramach kompleksowego systemu zarządzania logistyką w tego typu jednostkach.

Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka jest bardzo wysokie. Wynika to przede wszystkim z:

- błędów powstałych z niewłaściwego skonstruowania procesów,
- świadomych działań i nieświadomych pomyłek pracowników,
- wad lub uchybień w działaniu sieci informatycznych i telekomunikacyjnych,
- czynników zewnętrznych, niezależnych od przedsiębiorcy.²⁰

Przez ryzyko w działalności logistycznej należy rozumieć prawdopodobieństwo nieodpowiedniej strategii, błędnych decyzji, nieoptymalnej konfiguracji systemu logistycznego. Podatność działalności logistycznej na ryzyko to jej wrażliwość na zagrożenia występujące wewnątrz organizacji ją tworzących, jak i również między nimi. Źródłami implikującymi ryzyko są:

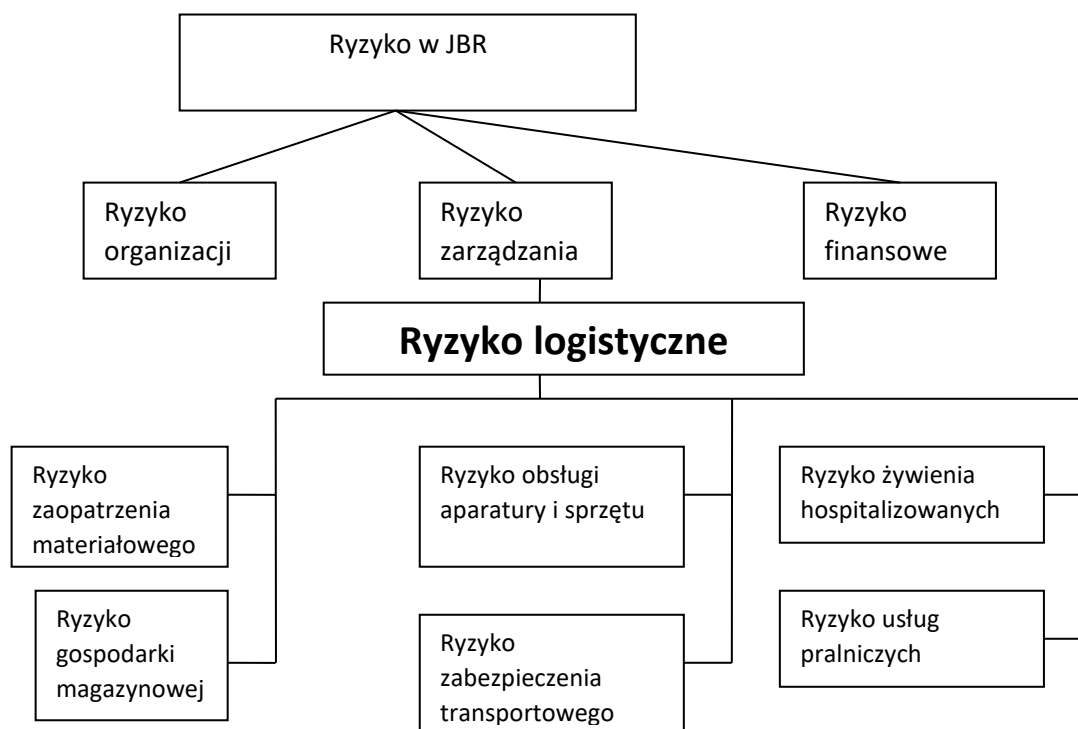
- procesy zachodzące w działalności logistycznej,
- dostawcy,
- usługobiorcy,
- klienci.

Reasumując, proces zarządzania ryzykiem działalności logistycznej można scharakteryzować jako: identyfikację i sterowanie ryzykiem w komórkach tworzących pion logistyczny i ryzyka realizowanych w nim procesów wewnętrznych związanych z przepływem realizowanych towarów/usług i informacji poprzez zintegrowane działania innych pionów organizacyjnych danej JBR. W procesie zarządzania ryzykiem niezbędne jest tworzenie funduszu na realizację skutków ponoszonego ryzyka. Każdy poziom działalności logistycznej a tym samym całej JBR powinien otrzymać limit strat. Wartość tych strat powinna być zabezpieczona odpowiednimi źródłami finansowania tych strat. Dla przykładu zastosowanie mogą mieć:

- premia za ryzyko dla odpowiedniej klasy ryzyka,
- rezerwy celowe – finansujące oczekiwane straty,
- kapitał ekonomiczny – finansujący nieoczekiwane straty.

²⁰ D. Dziok, *Zarządzanie ryzykiem w logistyce farmaceutycznej*, Logistyka, 2009.

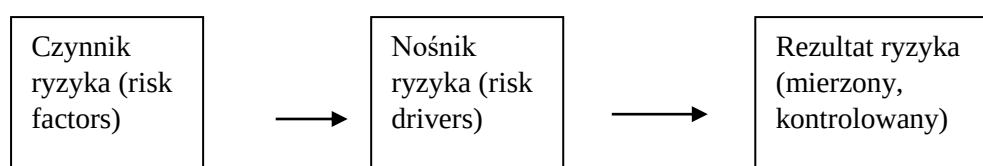
Rodzaje ryzyka, jakie mogą wystąpić w działalności JBR przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Rodzaje ryzyka w działalności logistycznej Jednostek Badawczo-Rozwojowych

Źródło: Opracowanie własne.

Wpływ czynnika ryzyka na rezultat ryzyka przedstawiono na rysunku 2.



Rysunek 2 . Schemat wpływu czynnika ryzyka na rezultat ryzyka

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Krysiak, Ryzyko kredytowe a wartość firmy, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 22.

Elementy ryzyka jako źródła ryzyka, jego efekty oraz rezultaty w działalności JBR przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1: Przykład elementów ryzyka w działalności logistycznej JBR.

RYZYKO	ŹRÓDŁA RYZYKA	EFEKTY RYZYKA	REZULTATY RYZYKA
1. Zaopatrzenie materiałowe	wybór złej procedury zamówienia publicznego	wydłużenie terminu dostawy	utraczone korzyści spowodowane przestojem, zaniechaniem działania, a nawet zwrotem dotacji
	dostawca – brak kompetencji, rzetelności, profesjonalizmu	nieterminowa dostawa, towar nie zgodny z zamówieniem, wadliwy	korekta terminu wykonywanych w JBR badań – dodatkowe koszty uzależnione od przestoju spowodowanego brakiem towaru
2. Gospodarka magazynowa	niewłaściwy odbiór towaru, brak jakościowego i ilościowego odbioru	towar nie zgodny z zamówieniem	uznanie lub brak uznania reklamacji – dodatkowe koszty
	przechowywanie towaru w nieprzystosowanych magazynach	kradzież, towaru, zniszczenie towaru spowodowane warunkami atmosferycznymi, zniszczenie towaru spowodowane brakiem zabezpieczenia przed zwierzętami, itp.	zniszczenie w całości, części – strata finansowa dla firmy
	niewłaściwe zarządzanie towarami	przeterminowane produkty, zużycie moralne towaru, nieuzasadnione koszty powierzchni magazynowej	wymiana partii towaru uzależniona od skali nieprzydatnego towaru – dodatkowe koszty nie tylko wartości towaru ale też całej obsługi związanej z wymianą
3. Obsługa aparatury i sprzętu	niedotrzymywanie terminów planu konserwacji	występowanie częstszych niż statystycznie uszkodzeń maszyn i urządzeń	większa częstotliwość napraw – dodatkowe koszty

	złe decyzje menedżerów	likwidacja sprzętu lub aparatury w dobrym stanie technicznym	zakup lub leasing sprzętu – nieuzasadnione koszty
4. Zabezpieczenie transportowe	poruszanie się niesprawnym pojazdem	kontrola służb porządkowych	kara finansowa, zatrzymane prawo jazdy, brak dostawy towaru
	niedostosowanie wielkości ładunku do zaleceń producenta pojazdu	uszkodzenie pojazdu	wymiana elementu układu jezdnego, naprawa nadwozia – koszt uzależniony od wielkości ładunku czyli podjętego ryzyka
5. Żywnienie hospitalizowanych	dostawa posiłku (diety) niezgodnego z zaleceniem lekarza – różnorodność diet występujących w szpitalu daje zagrożenie pomyłek	pogorszenie zdrowia pacjenta	dłuższy czas hospitalizacji, roszczenia pacjenta
	nagły wzrost cen posiłków	spadek zainteresowania konsumentów	spadek częściowy, całkowity przychodów ze sprzedaży
6. Outsourcingowe pralnie bielizny szpitalnej	zła jakość wykonanej usługi	ponowny proces prania	koszty związane z utrzymywaniem dodatkowego kompletu bielizny w magazynie szpitala
	segregowanie brudnej bielizny szpitalnej bez zachowania wymagań BHP	zakażenie pracownika	absencja pracownika

Źródło: Opracowanie własne.

Pomiar ryzyka w JBR na przykładzie jednego z jego rodzajów

W celu pełnego zobrazowania rezultatu ryzyka należy wykonać jego pomiar. Oznacza to określenie lub kwantyfikowanie efektów działania ryzyka, a dokładnie efektów działania

określonych czynników ryzyka. Pomiar efektywności działania czynników ryzyka powinien być więc odzwierciedlony w zmianie określonej wielkości ekonomicznej.²¹

Dla przykładu rozważmy jeden z rodzajów ryzyka w działalności logistycznej - zaopatrzenie materiałowe. Rzetelne oszacowanie wartości zamówienia oraz odpowiedni wybór procedury zamówienia publicznego implikuje różnego rodzaju zdarzenia, przekładające się na wynik finansowy przedsięwzięcia. W prawie zamówień publicznych (PZP) mamy do wyboru kilka trybów udzielania zamówienia (przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę, licytacja elektroniczna), których zastosowanie w przypadku konkretnego zamówienia wiąże się z wyznaczeniem terminu jego realizacji.

Efektom braku profesjonalizmu w działaniu pracowników zaopatrzenia są przedłużające się terminy zawierania umów z dostawcami lub nawet unieważnienia postępowań przetargowych. Rezultatem są straty finansowe. Już w ramach jednego trybu zamówienia wnikliwość pracowników i prawidłowej interpretacji ustawy PZP skraca termin realizacji zamówienia. Przykładowo terminy składania ofert, uzależnione od wartości zamówienia dla dostaw i usług, wynoszą: 7 dni, 29 dni, 36 dni, 40 dni, 47 dni.

Pracownik błędnie interpretujący ustawę PZP przyjmuje różne opcje terminów narażając siebie na karę lub przedsiębiorstwo na stratę finansową. Stąd należy odpowiednio sterować i kontrolować ryzykiem doprowadzając do minimalnych strat.

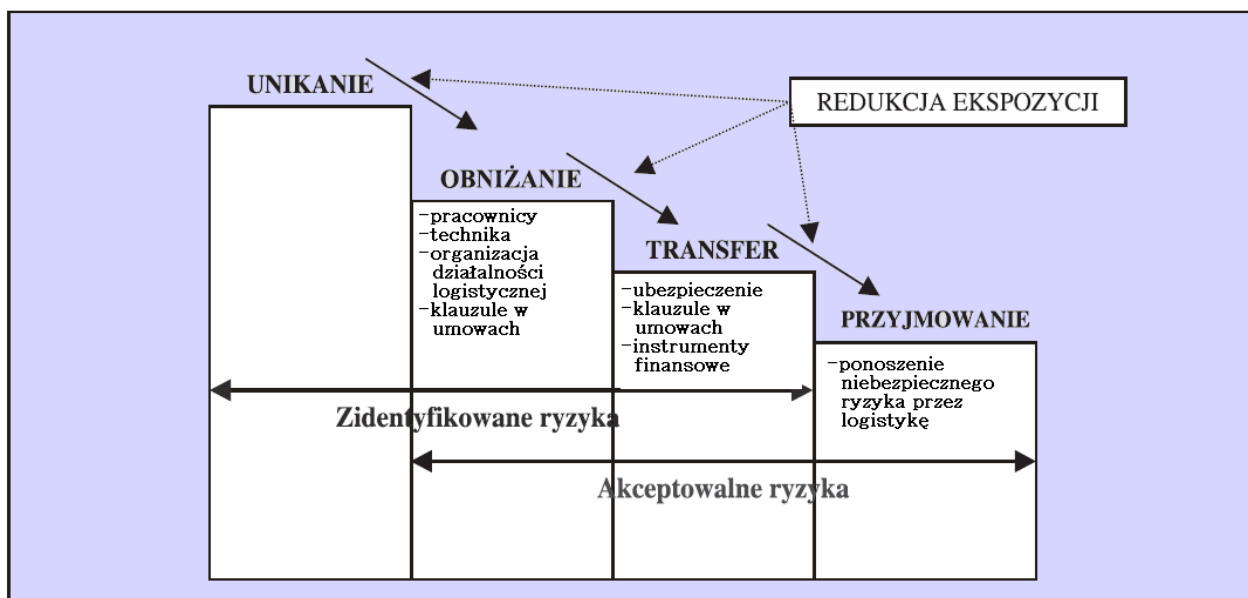
Sterowanie i kontrola ryzyka w przedsiębiorstwie

By móc prawidłowo oszacować ryzyko, potrzebne są rzetelne i wiarygodne informacje, a w związku z tym ciągłe uaktualnianie posiadanej wiedzy. Aby zapewnić wysoki poziom użyteczności zebranych informacji, powinny zostać wyizolowane takie ryzyka, które są szczególnie istotne dla wyników firmy – można wręcz założyć, że należy zidentyfikować 20%, które powodują 80% całkowitego zagrożenia zgodnie z regułą Pareto. Przedstawiając całość analizy ryzyka, należy wskazać także te ryzyka, które zostały w procesie identyfikacji ryzyka odrzucone, jako nieistotne dla profilu ryzyka logistycznego. Należy zadać sobie pytania: Co może pójść źle?, Jak bardzo jest to prawdopodobne?, Jakie tego będą konsekwencje?, Czego logistyka może być pewna?, Jakie procesy działalności logistycznej są

²¹ Z. Krysiak, *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, Kraków 2006, s. 24.

pewne?, Gdzie kończy się pewność a zaczyna ryzyko? Czy pewność plus ryzyko równa się 1? W omawianych wyżej przypadkach ryzyko w wymiarze finansowym jest proste do wyliczenia. Dane statystyczne, analiza okresu w badanej komórce logistycznej i dane księgowe w zupełności powinny wystarczyć.²²

Sposoby sterowania ryzykiem i jego kontroli przedstawiono na rysunku 3.



Rysunek 3. Sterowanie i kontrola ryzyka.

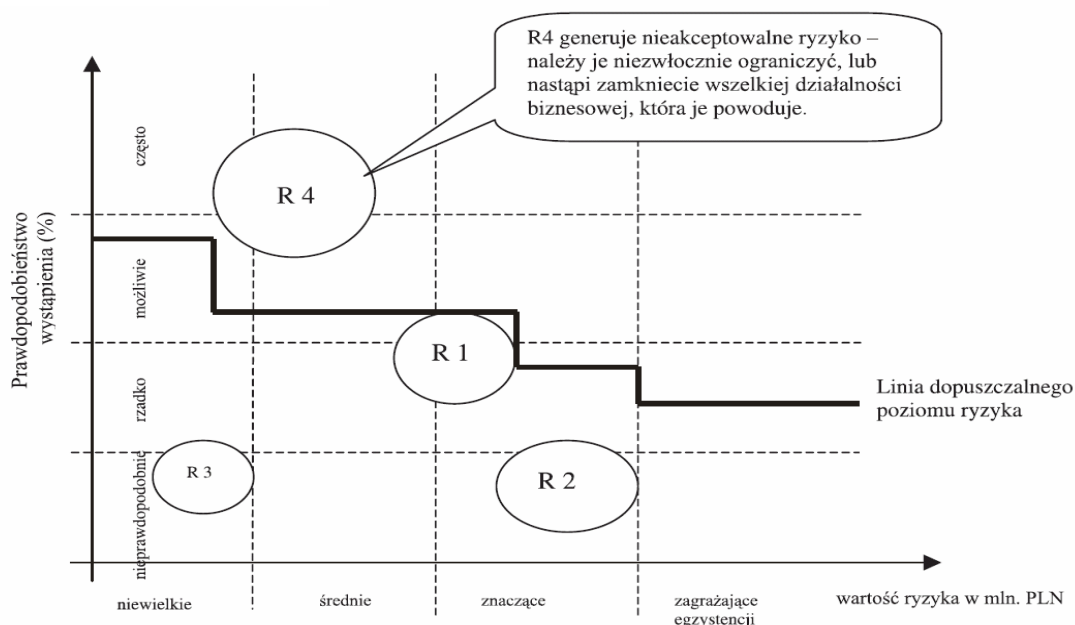
Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.tipr.ath.bielsko.pl/materialy/dm_20080424.

Ryzyko nie zaczyna się od zera i nie kończy zerem. Ono jest i towarzyszy nam w każdej decyzji. Ryzyko wymaga działania pro-aktywnego. Budujemy w organizacji strukturę, która będzie ułatwiała identyfikację ryzyka, jego ocenę oraz umożliwiała decydowanie, które ryzyko będzie podlegało zarządzaniu. Ułatwieniem tu może być uniwersalna taksonomia ryzyka, dzięki której możemy dzielić je na kategorie i pod-kategorie (patrz rys.4). Ryzyko możemy albo zaakceptować, decydując się na to, że w przyszłości wystąpić może problem, albo będziemy podejmować działania tłumienia niepożądanego ryzyka. Przy modelowaniu pomiaru ryzyka należy zwrócić uwagę na fakt, że błędy w modelu lub nieumiejętne jego stosowanie prowadzi do paraliżu całego procesu zarządzania ryzykiem, ponieważ wyniki pomiarów opisują w takiej sytuacji zupełnie inną rzeczywistość.²³

²² www.tipr.ath.bielsko.pl/materialy/dm_20080424.

²³ Z. Krysiak, *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, Kraków 2006, s.14.

Mitygacja ryzyka, czyli obniżanie prawdopodobieństwa jego spełnienia, bardzo często wymaga uruchamiania skomplikowanych procesów w zarządzaniu logistycznym - potrzebne są do tego: budżet, zasoby, plan, harmonogram i kontrola realizacji planu. Często działania mitygacyjne prowadzą do głębokich zmian w decyzjach logistycznych, np. zmiany organizacji procesu dostawy, usługi.



Rysunek 4. Przykład mapy ryzyk.

Źródło: www.tipr.ath.bielsko.pl/materiały/dm_20080424.

W przypadku pozytywnego ryzyka - czyli okazji - również powinniśmy inicjować działania, tym razem wzmacniające szanse wystąpienia pozytywnych zdarzeń. To także wymaga planowania, budżetu, zasobów i kontroli. W dobrych budżetach logistycznych istnieje rezerwa służąca wyłącznie do finansowania sytuacji wyjątkowych i mitygacji ryzyka.

Podsumowanie

Zarządzanie ryzykiem powinno być jedną z najważniejszych dobrych praktyk zarządzania logistycznego i stosowane dobrze powinno przyczyniać się do sukcesu w prowadzonych usługach. Niestety zarządzanie ryzykiem w logistyce JBR sprowadza się jedynie do rejestracji rzeczy stanowiących przypuszczalne zagrożenie w ich działalności.

Rezerwa budżetowa, która powinna służyć finansowaniu akcji mitygacji ryzyka, albo nie istnieje, albo jest wydawana niewłaściwie na inne cele (np. na zakupy towarów, które nie wpływają na wzrost wartości firmy).

W przypadku kwestii nieusystematyzowanych bądź budzących wątpliwości, menedżerowie logistyki po prostu powinni stosować zdroworozsądkowe podejście.

Zarządzanie ryzykiem w JBR jest nieodłącznym elementem ich funkcjonowania na rynku, ponieważ zgodnie z tym, co przedstawiono w opracowaniu, ryzyko występuje w każdym aspekcie ich działalności. Może ono dotyczyć transakcji pieniężnych, zatrudnienia pracowników czy też podejmowania nowych inwestycji ukierunkowanych na coraz to bardziej ambitne cele w działalności badawczo-rozwojowej na użytek gospodarki i całego społeczeństwa.

Bibliografia

Biegański M., Janca A. (red), *Hedging i nowoczesne usługi finansowe*, wyd. I, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001.

Dziok D., *Zarządzanie ryzykiem w logistyce farmaceutycznej*, Logistyka 06/2009.

Gostkowska – Drzewicka T., *Projekty inwestycyjne*, wyd. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 1999.

Krysiak Z., *Ryzyko kredytowe a wartość firmy*, wyd. I, wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2009.

Marciniak Z., *Zarządzanie wartością i ryzykiem przy wykorzystaniu instrumentów pochodnych*, wyd. I, wyd. Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2001.

Zarządzanie ryzykiem: przewodnik dla praktyków, wyd. II, wyd. Londyn 2007.

Wykaz stron internetowych

www.tipr.ath.bielsko.pl/materialy/dm_20080424

www.pwsz.nysa.pl/instytut/finanse/wilimowska/ryzyko2.pdf

<http://visual.icse.us.edu.pl/ARF/var.html>

<http://docplayer.pl/7981275-Zarządzanie-ryzykiem-wyklad-1.html>

http://www.governica.com/Metoda_scenariuszy

**Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instrument stabilności
finansowej (P. Parzych).**

Banking Guarantee Fund as an instrument of financial stability.

Streszczenie

Głównym tematem artykułu jest instytucja Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i jego rola w systemie stabilności finansowej. Artykuł rozpoczyna zdefiniowanie pojęcia stabilności finansowej, następnie zarysowana jest problematyka kryzysów bankowych. Autor omawia system gwarantowania depozytów w ogólności, żeby kolejno przejść do omówienia funkcjonowania tego systemu w Polsce. Sednem artykułu jest opisanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jako elementu sieci bezpieczeństwa finansowego. Struktura Funduszu a także mechanizmy, w wymiarze prawnym oraz instytucjonalnym, w nim zawarte. Artykuł kończy kilka uwag odnośnie ostatnich zmian legislacyjnych oraz ogólna opinia na temat polityki ustawodawczej w tym zakresie.

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, kryzys finansowy, sieć bezpieczeństwa finansowego, gwarantowanie depozytów.

Summary

The main topic of the article is the institution of the Bank Guarantee Fund and its role in the financial stability system. The article begins to define the concept of financial stability, then outlines the problems of banking crises. The author discusses the system of deposit guarantee in general to go on to discuss the functioning of this system in Poland. The essence of the article is a discussion of the Bank Guarantee Fund as part of the financial security network. Structure of the Fund as well as the mechanisms, in the legal and institutional context, contained in it. The article concludes with some remarks on recent legislative changes and the general opinion about legislative policy in this regard.

Keywords: financial stability, financial crisis, financial security network, deposit guarantee.

Wstęp

System gwarantowania depozytów należy rozpatrywać w kontekście jego podstawowej funkcji, jaką jest ochrona stabilności systemu bankowego, wchodzącego w szeroko pojęty mechanizm stabilności finansowej. Powszechnie aprobowany jest pogląd, że stan stabilności finansowej podlega ochronie prawnej jako dobro publiczne.

W doktrynie funkcjonuje szereg definicji stabilności finansowej. Rozumiana jest ona jako stan, w którym system finansowy prawidłowo spełnia swoje podstawowe funkcje, czyli zapewnia sprawny przepływ środków finansowych, prawidłową wycenę aktywów oraz bezpieczny przebieg płatności. Stabilność finansowa rozumiana jest również jako brak kryzysu finansowego, stan minimalizowania ryzyka systemowego, jak również wstrzymywania wstrząsów i zapobiegania szokom prowadzącym do kryzysu.¹

Obie te definicje, nieodbiegające znacząco od siebie, uznać należy za prawidłowe. Stabilność systemu finansowego polega na utrzymywaniu prawidłowego funkcjonowania jego podstawowych funkcji, nawet w sytuacji wystąpienia anormalnych zjawisk, mogących negatywnie na nie wpłynąć. Sama idea tego systemu stabilizującego polega bowiem na uniezależnieniu go od występujących zaburzeń ekonomicznych w taki sposób, aby dostosowywał się on i odpowiednio reagował, utrzymując jednocześnie swój pierwotny kształt. Należy w tym miejscu wskazać, że relacja między stabilnością finansową a systemem ochrony depozytów nie kształtuje się w sposób jednoznacznie pozytywny.

Kryzys bankowy jako pojęcie sektorowe wymuszające działania na rzecz stabilizacji finansowej państwa.

Pojęcie kryzysu bankowego definiowane jest jako sytuacja, w której znaczna część sektora bankowego straci bezpieczeństwo, wyraża się to poprzez następowanie masowych upadłości albo zaistnienie problemów ze stabilnością w bankach, które mają przeważający udział w rynku. Utrata przez bank bezpieczeństwa oznacza jego niewypłacalność.² Bezpieczeństwo sektora bankowego jest z kolei sumą bezpieczeństwa banków, które wchodzi w jego skład. Oznacza to, że sektor bankowy nie traci swojego bezpieczeństwa poprzez niewypłacalność jednego banku, ale poprzez upadek przeważającej części sektora bankowego.

¹ M. Gospodarowicz, *System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego*, Warszawa 2015, s. 82.

² M. Iwanicz-Drozdowska, *Teorie kryzysów bankowych*, [w] *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2002, s. 35.

Można oczywiście wyobrazić sobie skrajny przypadek, w którym większościowy udział rynku bankowego w danym państwie posiada jeden bank, jednak jest to przypadek rzadki i bardzo niepożądany, zbliżający takie rozwiązanie do znanych z niedalekiej historii rozwiązań charakterystycznych dla gospodarki sterowanej centralnie. Stąd za normalną sytuację uważa się funkcjonowanie obok siebie większej liczby podmiotów bankowych pozostających względem siebie w pozycji konkurencyjnej. Prowadzi to jednak do uruchamiania kolejnych i często ryzykownych (innowacyjnych?) instrumentów bankowych, mogących naruszyć równowagę finansową całego sektora.

Prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu bankowego zwiększa się wręcz w przypadku źle skonstruowanego systemu gwarantowania depozytów. Skuteczność tego systemu zależy jest od jego bezpośredniej konstrukcji, ale również środowiska instytucjonalnego, w którym występuje. Prawidłową wydaje się być teza, iż zły system gwarantowania depozytów wywiera bardziej negatywny wpływ na stabilność finansową, aniżeli jego całkowity brak.³ Warto jeszcze w tym miejscu wspomnieć, że na prawidłowe funkcjonowanie rzeczono systemu mają wpływ nie tylko regulacje prawne go tworzące czy otaczające, ale również sposób jego postrzegania przez klientów banków, wzbudzający w nich poczucie pewności oraz będący dla nich systemem wiarygodnym, który wywiąże się ze swoich zobowiązań, gdy zaistnieje taka konieczność.⁴

Pewnym rodzajem kryzysu bankowego, niegdyś bardzo powszechnym, jest zjawisko paniki bankowej (ang. bank run). Współcześnie, między innymi dzięki systemowi gwarantowania depozytów, jest to zjawisko nie występujące często, a gdy ma to już miejsce nie przyjmuje ono spektakularnych rozmiarów, a przybiera jedynie postać tzw. cichego runu, polegającego na wycofywaniu depozytów przez klientów instytucjonalnych, bez obłążeń kas banku.⁵ Warto jednak poświęcić kilka zdań temu zjawisku, gdyż miało ono niezwykle istotny wpływ na powstanie systemu gwarantowania depozytów. Panika bankowa ma miejsce, gdy w tym samym czasie duża liczba klientów zamierza wycofać swoje depozyty z danej instytucji finansowej. Zachowanie takie umotywowane jest przekonaniem, że dana instytucja ma lub będzie mieć problemy z wypłacalnością. Wycofywanie depozytów oparte na takim przekonaniu może faktycznie doprowadzić do problemów finansowych instytucji depozytowej, a tym samym zaistnieje zjawisko samospełniającej się przepowiedni. W tym

³ M. Gospodarowicz, System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego, Warszawa 2015, s. 83.

⁴ M. Gospodarowicz, System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego, Warszawa 2015, s. 84.

⁵ M. Iwanicz-Drozdowska, Teorie kryzysów bankowych, [w] Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania, red. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2002, s. 36.

przypadku zachodzi bowiem dodatnie sprzężenie zwrotne, które przejawia się tym, że wycofywanie przez klientów swoich depozytów, doprowadza do zwiększenia prawdopodobieństwa niewypłacalności banków, co z kolei doprowadza do kolejnych wycofywanych depozytów. Współcześnie, celem przeciwdziałania takim zjawiskom, wprowadza się obowiązkowe rezerwy gotówkowe, które banki muszą posiadać w określonej ilości. Najbardziej charakterystycznym kryzysem tego rodzaju wydaje się być panika bankowa roku 1907, która zapoczątkowana została nieudaną próbą manipulacji akcjami *United Copper Company*. Banki, które finansowały tę operację, utraciły swą wypłacalność, doprowadzając jednocześnie do problemów finansowych banków stowarzyszonych oraz trust'ów. Upadł *Knickerbocker Trust Company*, będący trzecią co do wielkości tego rodzaju organizacją w Nowym Jorku, co doprowadziło do wycofania rezerw z banków nowojorskich przez banki regionalne oraz wprowadziło stan zaniepokojenia w pozostałych trust'ach, funkcjonujących na rynku. Nieudolne próby reagowania na upadki kolejnych instytucji finansowych oraz skala samego zjawiska, doprowadziły do powstania, działającego do dziś, Systemu Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych (*FED*), pełniącego rolę banku centralnego Stanów Zjednoczonych.⁶

W doktrynie finansowej funkcjonują dwa zasadnicze sposoby postrzegania kryzysów finansowych. Pierwszy z nich, reprezentowany przez monetarystów (Friedman, Schwartz) wiąże kryzys finansowy z opisaną wcześniej paniką bankową, która doprowadza do zakłóceń w podaży pieniądza, a tym samym obniża aktywność gospodarczą. Druga teoria kryzysu finansowego, definiuje pojęcie kryzysu finansowego poprzez wskazanie określonych czynników albo ich kombinacji, które muszą wystąpić: jest to spadek cen aktywów, upadłość dużych instytucji finansowych i niefinansowych, deflacja bądź obniżenie inflacji oraz zaburzenia na rynku walutowym (definicja szeroka; Kindleberg, Minsky). Teoria ta, na skutek licznej krytyki, doprecyzowana została poprzez stworzenie tak zwanego modelu triady, w którego skład wchodzi asymetria informacji, negatywna selekcja i pokusa nadużycia.⁷ Obie te teorie w swych ostatecznych wersjach w wielu elementach się przenikają, jednolicie twierdząc, że głównym skutkiem kryzysu jest obniżenie aktywności finansowej. Znaczące rozbieżności pojawiają się jednak podczas analizy sposobów reagowania na zaistniałe zaburzenia. Monetarysty stoją na stanowisku, że rola państwa winna ograniczać się do

⁶ W. Kwaśnicki, *Panika roku 1907 – kryzys finansowy 2009. Sto lat budowania kreatywnego kapitalizmu*, [w] *Ekonomia XXI wieku*, nr 2 (2), Wrocław 2014, s. 9-33.

⁷ M. Iwanicz-Drozdowska, *Teorie kryzysów bankowych*, [w] *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2002, s. 37.

minimum, w modelu triady z kolei państwo, w rozwiązywaniu kryzysu, odgrywa rolę zasadniczą.

Niezależnie od wyboru definicji, kryzys finansowy postrzegany jest jako zjawisko zagrażające zarówno gospodarce w skali makro, jak i pojedynczym gospodarstwom domowym, charakteryzujące się dużą prędkością rozprzestrzeniania się oraz prowadząca do silnej destrukcji poprzez destabilizację stosunków społecznych w procesach wytwarzania, podziału i konsumpcji. Dlatego też, pomimo zróżnicowanego podejścia co do koniecznej aktywności państwa celem przeciwdziałania zjawiskom generującym sytuację kryzysową oraz jej łagodzenia, nikt tej roli nie kwestionuje.

System gwarantowania depozytów jako podstawowy instrument systemu wspierania stabilności finansowej państwa

Powszechnie wskazuje się, że system gwarantowania depozytów stanowi podstawowy element sieci bezpieczeństwa przeciwdziałającej kryzysom ale również określającej mechanizm reagowania na ich zaistnienie. Na świecie funkcjonują różne modele systemu ochrony depozytów, co wynika z różnic występujących w systemach bankowych, czy też różnic występujących w ogólnych systemach finansowych poszczególnych państw. W obrębie państw Unii Europejskiej funkcjonują dyrektywy harmonizujące rozwiązania poszczególnych państw. Dzieje się to poprzez określenie minimalnego standardu gwarantowania depozytów. Wyróżnia się dwie podstawowe formuły gwarantowania depozytów, a mianowicie gwarantowanie domniemane – *implicite* i formalne – *explicite*.

Podstawą gwarancji *implicite* jest zaufanie systemu bankowego, że rząd lub bank centralny zareaguje w przypadku zaburzeń w sektorze. W tym przypadku nie jest powoływana odrębna, stała instytucja, ale rolę taką przybiera inna, funkcjonująca instytucja, taka jak bank centralny, gdy przychodzi ku temu potrzeba. Gwarancje formalne opierają się zaś na powołaniu stałej instytucji gwarancyjnej albo nałożenie zadań w tym zakresie na inną instytucję, stojącą na straży bezpieczeństwa finansowego. Zasadnicza różnica między oboma formułami opiera się na tym, że w przypadku gwarantowania *explicite* tworzone są stałe mechanizmy ochrony depozytów i wspierania banków, które znane są wszystkim uczestnikom rynku. W przypadku gwarantowania formalnego, mechanizmy takie przybierają formę działania *ad hoc*.⁸

Czynniki wpływające na wybór modelu gwarantowania depozytów

⁸ R. Sura, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący, Lublin 2013, 37-38.

Model jaki przybiera system gwarantowania depozytów jest bezpośrednio związany z jego celem. Jeżeli zakładamy, że podstawową funkcją tego systemu jest wypłacanie środków zgromadzonych przez deponentów upadłego banku, a więc ochrona deponentów, wtedy system gwarantowania depozytów opiera się na instytucji typu *pay box*, która wypłaca środki gwarantowane. Model taki funkcjonuje w większości krajów europejskich.

W Polsce system gwarantowania depozytów opiera się zaś na zasadzie *risk minimizer*, ponieważ celem tego systemu jest poza ochroną deponentów, również zapewnienie stabilności całego systemu. System taki poza obowiązkiem wypłaty środków gwarantowanych, wyposażony jest również w uprawnienia kontrolne oraz nadzorcze.⁹ Kluczową kwestią jest także sposób, w jaki system ten ma być finansowany. Wyróżnia się trzy możliwe do zastosowania sposoby finansowania systemu gwarantowania depozytów. Pierwszym jest finansowanie *ex ante*, polegające na pobieraniu składek od członków systemu, do ustalonego poziomu docelowego. Finansowanie *ex post* polega z kolei na zbieraniu składek w sytuacji, gdy nastąpiła potrzeba do wypłaty środków gwarantowanych, czyli po ogłoszeniu upadłości banku. Trzecim sposobem finansowania jest tak zwany system mieszany, który łączy dwa wcześniejsze. Na marginesie należy wskazać, że składka może mieć formę jednolitą dla wszystkich członków systemu (system liniowy) albo zróżnicowaną, ze względu na określone kryterium, np. wartość depozytów (system progresywny).¹⁰ W większości funkcjonujących systemów obowiązuje składka *ex ante*, za którą przemawia choćby większa stabilność funkcjonowania tegoż systemu, koszty jakie banki muszą z tego tytułu ponosić są bardziej rozłożone w czasie, a dodatkowo w finansowaniu systemu udział bierze również bank, który ogłosił upadłość. W doktrynie podnosi się również szereg argumentów przemawiających za składką *ex post*, takich jak brak obciążania banków w przypadku braku upadłości czy możliwość lepszego wyznaczenia niezbędnych obciążeń, oszacowanych na podstawie upadłości, która już nastąpiła.¹¹

Ewolucja systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Sieć bezpieczeństwa finansowego.

System gwarantowania depozytów w Polsce początkowo przybrał formułę gwarantowania domniemanego – *implicite*. Dekretem o reformie bankowej z 25 października 1948 r. powołano do życia Powszechną Kasę Oszczędności, która gromadziła indywidualne

⁹ R. Sura, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący, Lublin 2013, 38.

¹⁰ R. Sura, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący, Lublin 2013, 41.

¹¹ R. Sura, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący, Lublin 2013, 42.

oszczędności, a za jej zobowiązania z tego tytułu odpowiedzialność ponosił Skarb Państwa, bez ograniczeń.

Kolejnymi działaniami ustawodawczymi ograniczano tę odpowiedzialność. Ustawa – Prawo bankowe z dnia 26 lutego 1982 r. ograniczyła odpowiedzialność skarbu państwa wyłącznie do depozytów osób fizycznych, kolejno Ustawa – Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. zakładała odpowiedzialność skarbu państwa za oszczędności zdeponowane w bankach państwowych, oraz w innych, które były objęte ochroną przed wejściem w życie ustawy (PKO BP, Pekao SA i BGŻ SA).¹²

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja sieci bezpieczeństwa finansowego RP

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako odrębny podmiot, rozpoczął swoją działalność w kwietniu 1995 r. na mocy Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Ustawa ta implementowała do polskiego porządku prawnego Dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych. System ten oparty został na kilkunastu podstawowych zasadach, z których na szczególną uwagę zasługuje: określenie charakteru Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jako risk minimizer; sformułowanie finansowania systemu w sposób mieszany, mianowicie na fundusz pomocowy – ex ante, na fundusz ochrony środków gwarantowanych – ex post; uznanie, że uczestnictwo w systemie jest powszechne i obligatoryjne dla wszystkich banków, które świadczą swoje usługi na terenie RP; zagwarantowanie wszystkim uczestnikom równości w korzystaniu z zasobów BFG; ustalenie z góry form i kryteriów udzielania pomocy bankom; udzielanie pomocy bankom na zasadach korzystniejszych niż rynkowe czy uznanie niezależności Funduszu w ustalaniu ogólnych warunków pomocy.¹³

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, wraz z Narodowym Bankiem Polski jako pożyczkodawcą ostatniej instancji, Komisją Nadzoru Finansowego jako instytucją sprawującą nadzór nad sektorem bankowym, oraz Ministrem Finansów nadzorującym regulacje systemu finansowego, stanowią sieć bezpieczeństwa finansowego RP (safety net). Struktura ta opiera się na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich są regulacje prawne, drugą zaś rozwiązania instytucjonalne. W skład bezpieczeństwa finansowego wchodzi takie elementy jak: dobra kondycja finansowa instytucji finansowych, przejawiająca się wypłacalnością oraz umiejętnym zarządzaniem ryzykiem; bezpieczeństwo transakcji finansowych, polegające na zachowaniu wiarygodności finansowej kontrahentów; sprawne funkcjonowanie

¹² R. Sura, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący, Lublin 2013, 48.

¹³ R. Sura, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący, Lublin 2013, 51.

mechanizmów rynku finansowego; bezpieczeństwo klienta rynku finansowego, uwzględniające asymetrię informacji, to znaczy fakt niższego poziomu informacji (wiedzy) na temat danego produktu oraz mechanizm ochronny w sytuacji niewypłacalności pośrednika finansowego.¹⁴

Płaszczyzna instytucjonalna bezpieczeństwa finansowego opiera się na trzelementowej strukturze, w skład której wchodzi wzajemnie się uzupełniające podmioty. Konstrukcja ta składa się z nadzoru ostrożnościowego, pożyczkodawcy ostatniej szansy oraz podmiotu gwarantującego depozyty. Podmioty te, wyposażone w odpowiednie kompetencje i spełniając powierzone im zadania realizują główny cel, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego.¹⁵ Pojawia się jednak pytanie, czy bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji nie byłby w stanie powstrzymać paniki bankowej, dzięki pożyczaniu bankom odpowiedniej ilości pieniędzy, w związku z czym czy konieczne jest w ogóle istnienie gwaranta depozytów. W doktrynie panuje pogląd, że instytucje te różnią się w zasadniczej mierze w sposobie działania. Pożyczkodawca ostatniej szansy podejmuje decyzję o udzieleniu pożyczki opierając się na niejawnych zasadach (dyskrecjonalnie), bowiem niejako realizuje politykę państwa na wielu płaszczyznach. System gwarancji depozytowych oparty jest na jasnych regułach, które zabezpieczają deponentów przed ryzykiem zaistnienia kryzysu, na zasadzie rozstrzygnięć o charakterze związanym, to znaczy że zaistnienie jasno określonych przesłanek włącza mechanizm ochrony depozytów.¹⁶ Bez trudu dostrzec można, że podział wspomnianej struktury między określone instytucje opiera się na uzasadnionych podstawach, co nie zmienia jednak faktu, że dyskusje na ten temat nie pozwalają na przedstawienie w pełni aprobowanego stanowiska. Jako przykład niech posłuży instytucjonalne umiejscowienie nadzoru bankowego, który aktualnie znajduje się w kompetencji Komisji Nadzoru Bankowego, ale tak i w przeszłości, jak i wszystko na to wskazuje w przyszłości, znajdzie się on w gestii Narodowego Banku Polskiego, pełniącego rolę banku centralnego.

System gwarantowania depozytów w Polsce.

Instytucją gwarantowania depozytów w Polsce jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). W zakres ochrony wchodzi środki finansowe zgromadzone w instytucjach

¹⁴ M. Gospodarowicz, System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego, Warszawa 2015, s. 28-29.

¹⁵ M. Gospodarowicz, System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego, Warszawa 2015, s. 29-31.

¹⁶ M. Gospodarowicz, System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego, Warszawa 2015, s. 31.

finansowych, działających na terenie RP, takich jak banki komercyjne, banki spółdzielcze a także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Przedmiotem gwarancji są depozyty, czyli środki zgromadzone w banku, na rachunku imiennym. W przypadku, gdy właścicielami rachunku bankowego jest kilka osób, podlegają oni ochronie w częściach równych, chyba że w umowie postanowili inaczej. W zakres gwarancji wchodzi także imiennie należności wynikające z innych czynności bankowych np. bony oszczędnościowe.¹⁷

Bankowy Fundusz Gwarancyjny realizując swoje zadania jako podmiot typu *risk minimizer*, wykonuje działania z zakresu działalności pomocowej wobec banków zagrożonych niewypłacalnością. Pomoc ta ma charakter zwrotnego wsparcia finansowego, w postaci pożyczek, poręczeń i gwarancji oraz nabycia niezagrożonych, bezspornych wierzytelności. Ponadto Fundusz zobowiązany jest do gromadzenia i analizowania informacji o bankach.¹⁸ Konkludując należy stwierdzić, że działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podzielić można na cztery rodzaje: działalność gwarancyjna – ochrona wkładów pieniężnych na rachunkach bankowych; działalność pomocowa – pomoc finansowa skierowana do banków, które podjęły procedurę auto sanacji, w obliczu utraty wypłacalności; działalność kontrolna – wspieranie procesów łączenia się banków zagrożonych ze stabilnymi; działalność badawcza – gromadzenie i analizowanie informacji o bankach.¹⁹ Podmiotami, których środki finansowe na rachunkach oraz należności z innych czynności bankowych są objęte gwarancjami, są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznała zdolność prawną (np. wspólnoty mieszkaniowe) oraz kasy oszczędnościowe i pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe. Przedmiotem gwarancji są środki pieniężne zgromadzone na wszystkich imiennych rachunkach bankowych (bez względu na walutę), a także należności wynikające z innych czynności bankowych (np. udzielenie gwarancji bankowej czy emitowanie bankowych papierów wartościowych).²⁰ Obecnie gwarantowane są zdeponowane środki finansowe do kwoty równowartości 100.000 euro. Zgodnie z Ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Komisja Nadzoru Finansowego informuje niezwłocznie zarząd Funduszu o

¹⁷ M. Gospodarowicz, System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego, Warszawa 2015, s. 209-210.

¹⁸ M. Gospodarowicz, System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego, Warszawa 2015, s. 211.

¹⁹ D. Jara, System bezpieczeństwa środków ulokowanych w sektorze bankowym – bankowy fundusz gwarancyjny, [w] System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce, red. D. Ostrowska, Warszawa 2013, s. 128.

²⁰ D. Jara, System bezpieczeństwa środków ulokowanych w sektorze bankowym – bankowy fundusz gwarancyjny, [w] System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce, red. D. Ostrowska, Warszawa 2013, s. 134.

konieczności wszczęcia przez zarząd banku postępowania naprawczego. W przypadku, gdy warunki gwarancji zostaną spełnione zarząd komisaryczny (bank krajowy) lub dyrektor oddziału, zarządca zagraniczny (bank zagraniczny), po dokonaniu ustaleń w zakresie ksiąg rachunkowych banku na dzień spełnienia warunku gwarancji, określa listę deponentów, którą następnie przekazuje BFG. Decyzję w przedmiocie wypłaty środków gwarantowanych podejmuje Zarząd Funduszu w drodze uchwały, w której określa podmiot, za pośrednictwem którego będą realizowane wypłaty; sposób dokonywania wypłat; kwotę stanowiącą sumę środków gwarantowanych oraz wysokość kwot obowiązkowych wpłat podmiotów objętych systemem gwarantowania oraz terminu ich wniesienia.²¹ Zgodnie z Ustawą, źródłami finansowania Funduszu są: obowiązkowe opłaty roczne, wnoszone przez podmioty objęte systemem gwarantowania; kwoty przekazane z funduszu ochrony środków gwarantowanych, pochodzące z wpłat podmiotów, objętych systemem gwarantowania, dokonywanych zgodnie z uchwałą Zarządu Funduszu, na wyodrębniony rachunek specjalny Funduszu w Narodowym Banku Polskim; dochody z oprocentowania pożyczek udzielonych przez Fundusz oraz dochody z oprocentowania papierów wartościowych; środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej; środki z dotacji udzielonych na wniosek Funduszu, z budżetu państwa na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych oraz środki z kredytu krótkoterminowego udzielonego przez Narodowy Bank Polski oraz udzielone pożyczki ze środków budżetu państwa, a także inne dochody. Środki Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podzielono, pod względem funkcjonalnym, na następujące fundusze: statutowy, pomocowy, zapasowy, z aktualizacji wyceny, ochrony środków gwarantowanych oraz restrukturyzacji banków spółdzielczych. Celem funduszu statutowego jest zapewnienie środków na nabycie rzeczowego majątku trwałego Funduszu, a także dokonywanie wypłat gwarancyjnych, po wyczerpaniu się środków w innych funduszach. Na fundusz pomocowy składają się opłaty roczne banków oraz NBP, a także środki przeniesione z funduszu zapasowego. Fundusz ten przeznaczony jest na finansowanie działalności pomocowej. Funkcja gwarancyjna realizowana jest poprzez fundusz ochrony środków gwarantowanych. Fundusz z aktualizacji wyceny służy do ewidencji zmian wartości środków trwałych. Środki

²¹ D. Jara, System bezpieczeństwa środków ulokowanych w sektorze bankowym – bankowy fundusz gwarancyjny, [w] System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce, red. D. Ostrowska, Warszawa 2013, s. 141-142.

funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, zgromadzone ze środków banków spółdzielczych, przeznaczane są na działalność pomocową wobec banków spółdzielczych.²²

Struktura Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Ostatnim elementem jaki należy omówić jest organizacja wewnętrzna Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, która wynika z Ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz Statutu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Organami Funduszu są Rada Funduszu, które określa zasady i tryb realizacji zadań oraz sprawuje nadzór nad Zarządem Funduszu, który reprezentuje Fundusz oraz wykonuje jego zadania pomocowe i gwarancyjne. Nadzór nad działalnością Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, pod względem jej legalności i zgodności ze statutem, sprawuje Minister Finansów. W skład Rady Funduszu, której kadencja trwa trzy lata wchodzi przewodniczący i siedmiu członków. Przewodniczącego powołuje i odwołuje Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP i Przewodniczącego KNF. Powołanie pozostałych członków Rady rozłożone jest na kilka instytucji, a mianowicie po dwóch członków powołuje Minister Finansów, Prezes NBP oraz Związek Banków Polskich, jednego członka powołuje Przewodniczący KNF.²³ W skład Zarządu Funduszu, którego kadencja również trwa trzy lata, wchodzi Prezes i jego zastępca oraz od trzech do pięciu członków, powoływanych przez Radę Funduszu.²⁴

Podsumowanie

Konkludując należy w pełni poprzeć działania zarówno prawodawcy unijnego jak i ustawodawcy polskiego w zakresie ochrony środków zdeponowanych w bankach, uznając to za uzasadnioną ingerencję państwa w wolny rynek na rzecz dobra powszechnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że specyfika sektora bankowego powoduje konieczność baczniejszej uwagi oraz rozsądnych mechanizmów, które zabezpieczą banki oraz ich klientów przed masowymi bankructwami zarówno jednych jak i drugich. Działania takie zminimalizują ryzyko występowania kryzysów finansowych występujących w gospodarce, która w warunkach wolnorynkowych opiera się na zasadzie systemu naczyń połączonych, gdzie problemy w jednym z jej sektorów nie pozostają obojętne na resztę. Słuszność przyjętych rozwiązań pokazał przebieg kryzysu z lat 2008/2009, który dla sektora bankowego w Polsce

²² D. Jara, System bezpieczeństwa środków ulokowanych w sektorze bankowym – bankowy fundusz gwarancyjny, [w] System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce, red. D. Ostrowska, Warszawa 2013, s. 146-147.

²³ R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący*, Lublin 2013, 147-148.

²⁴ R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny ...op. cit.*, Lublin 2013, 153-154.

okazał się dużo łagodniejszy w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, w tym w tych w ramach strefy Euro. Bardziej skuteczne rozwiązania w Polsce niewąznie wspierają zaprezentowany wyżej model triady (w opozycji do stanowiska monetarystów), który oczekuje od Państwa aktywnej postawy na rynkach finansowych.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny funkcjonuje aktualnie na podstawie Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, która weszła w życie 9 października 2016 r. Ustawa ta stanowiła implementację do polskiego porządku prawnego, dyrektywy BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*) oraz DGSD (*Deposit Guarantee Schemes Directive*). Regulacje te poszerzają zakres ochrony depozytów m.in. na środki zgromadzone na deweloperskich rachunkach powierniczych oraz na rachunki bankowe, na których domy maklerskie deponują środki powierzone im przez klientów. Zwiększone zostały również kompetencje BFG do przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji banków. Zgodnie z Ustawą, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w ramach przymusowej restrukturyzacji może m.in. sprzedać upadający bank w całości lub w części, umorzyć niektóre zobowiązania banku albo przenieść wątpliwe aktywa do podmiotu wyspecjalizowanego w zarządzaniu takimi aktywami. Polityka legislacyjna w tym zakresie wyraźnie nabywa więc charakteru ekspansywnego, zwiększającego ingerencję Państwa w system finansowy. Działania te wydają się być słuszne, o czym wyżej, jednak obarczone są ryzykiem przeregulowania, a tym samym mogą nie spełnić przypisanej im funkcji.

Bibliografia

Gospodarowicz M., *System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego*, Warszawa 2015.

Iwanicz-Drozdowska M., *Teorie kryzysów bankowych*, [w:] *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2002;

Jara D., *System bezpieczeństwa środków ulokowanych w sektorze bankowym – bankowy fundusz gwarancyjny*, [w:] *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce*, red. D. Ostrowska, Warszawa 2013;

Kwaśnicki W., *Panika roku 1907 – kryzys finansowy 2009. Sto lat budowania kreatywnego kapitalizmu*, [w:] *Ekonomia XXI wieku*, nr 2 (2), Wrocław 2014.

Sura R., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jak podmiot administrujący*, Lublin 2013, 153-154.

Aktywność organizacji pozarządowych w Polsce (*Ł. Dubicki*).

Activity non-govermental organizations in Poland.

Streszczenie

W niniejszej publikacji przedstawiono charakterystykę aktywności organizacji pozarządowych w Polsce. W pracy zostały ujęte problemy terminologiczne związane z aspektem działalności organizacji pozarządowych i sektorem non profit. Wskazane zostały różnice definicyjne charakteryzowanego problemu wynikające z aktywności wybranych podmiotów, a także geneza zjawiska z uwzględnieniem prawa międzynarodowego. W opracowaniu przedstawiono aktywność wybranych organizacji w aspekcie społecznym, prawnym, politycznym, jak również ekonomicznym. Również określono aktywność organizacji pozarządowych w systemie prawa polskiego oraz źródła finansowania działalności trzeciego sektora. W dalszej części publikacji odniesiono się do badań statystycznych przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, określając przy tym najważniejsze aktywności organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, stowarzyszenie, trzeci sektor, NGO.

Summary

This publication describes the activity of non-governmental organizations in Poland. The labor includes terminological problems, related to the aspect of non-governmental organizations and the non-profit sector. Differences in definition of the problem are described from the activity of the described subjects were indicated, as well as the genesis of the phenomenon, considering international law. The publication illustrates the phenomenon in terms of social, legal, political, and economic aspect. The elaboration defines the activity of NGOs in the Polish legal system and the sources of funding for the activities of the third sector. In the next part of the publication, reference was made to statistical surveys carried out by the Klon / Jawor Association, which identified the most important activities of non-governmental organizations.

Key words: non-governmental organizations, association, third sector, NGOs.

Wstęp

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele określeń organizacji pozarządowych i sektora non profit. Problem z ich dokładnym definiowaniem jest konsekwencją trudności terminologicznych. Nazewnictwo określające organizacje trzeciego sektora jest niezwykle urozmaicone i bogate, a tym samym nieostre i niejednoznaczne. Ustawicznie spotykanymi terminami są: organizacje obywatelskie, niedochodowe, użyteczności społecznej, charytatywne, obywatelskie, pozarządowe, niezależne i wiele innych. W niniejszym opracowaniu odniesiono się do kwestii terminologicznych, które występują w literaturze międzynarodowej i polskiej. Ważnym aspektem, nadmienionym w tej publikacji są kwestie związane z legislacją przepisów związanych z tematyką organizacji pozarządowych. Treść opracowania zawiera także klasyfikacje aktywności organizacji pozarządowych, które mogą one wykonywać, a także problematykę ekonomiczną związaną z finansowaniem działań organizacji trzeciego sektora. W dalszej części opracowania odniesiono się do badań statystycznych przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, określając przy tym najważniejsze aspekty aktywności organizacji pozarządowych.

Problemy definicyjne sektora organizacji pozarządowych

Obecny model aktywizacji organizacji społecznych, bazujący na modelu angielskim, został ukształtowany w latach osiemdziesiątych XX wieku w ramach polityki urynkowania i prywatyzacji sfery publicznej. Były to pierwsze próby systematyzacji nazewnictwa, które jest związane z organizacjami pozarządowymi.¹ Wspomniane wcześniej pojęcia dotyczące sektora NGO są często stosowane zamiennie.

Owe zróżnicowanie pojęciowe wynika z aktywności, które wykonują określone podmioty. Różnice definicyjne mogą wynikać także ze względu na źródła finansowania, formy działania lub też inne kwestie prawne, społeczne i ekonomiczne oraz odmienne umiejscowienie relacji do innych podmiotów. Tak obszerne i niejednorodne nazewnictwo wynika z wielotorowości postaw wobec organizacji i ich powinności, współczesnych uwarunkowań polityczno-gospodarczych i praktyk podmiotów państwowych związanych z rozwojem trzeciego sektora.

W polskiej literaturze, najczęściej pojawiającymi się określeniami są „organizacja non profit” oraz „organizacja pozarządowa”. Pierwszy termin podkreśla stosunek do sektora

¹ F. Dopierała, K. Balon, W. Hesse-Schiller, *Podatki a filantropia*, Warszawa 2004, s. 15;

komercyjnego. Spotyka się często tłumaczenie terminu „non profit” na niezyskowe lub niedochodowe. W literaturze przedmiotu przytoczone tłumaczenia są powszechnie krytykowane, ponieważ mogą błędnie sugerować, iż takie organizacje nie przynoszą przychodów. Może to wskazywać także na brak efektywności ekonomicznej opisywanych podmiotów. Należy pamiętać, że organizacje non profit mogą tworzyć zyski, a ponadto powinny być wydajnie zarządzane. Drugi termin określa relację podmiotu w stosunku do sektora państwowego i stawia ją w opozycji do państwa.²

Rola rozwiązań prawnych w kształtowaniu sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 roku

Umożliwienie poprawnego i sprawnego funkcjonowania organizacji pozarządowych nie może opierać się na niejednoznacznych i niespójnych definicjach. Po przemianach w 1989 roku na terenie Polski nieodzowne stało się wprowadzenie nowych regulacji w systemie prawa, które dotyczyły sfery organizacji pozarządowych. W okresie przemiany politycznej i gospodarczej w Polsce nastąpiła odbudowa nowych dziedzin działalności pomocowej oraz organizacji pozarządowych. Zaczęła stopniowo wzrastać liczba organizacji trzeciego sektora.³ Według danych, w 1997 roku w Polsce, funkcjonowało ich już ponad pięćdziesiąt tysięcy i ich liczba w następnych latach nadal dynamicznie rosła, by w roku 2016 osiągnąć liczbę 91,8 tys. niezależnych podmiotów⁴.

Odradzające się organizacje pozarządowe zmniejszyły lukę w zaspokajaniu potrzeb socjalnych, które zaistniały po odejściu od opiekuńczej roli państwa. Ważnym i kluczowym momentem dla organizacji pozarządowych było przyjęcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. W preambule zawarta została zasada pomocniczości, która jest ważnym aspektem funkcjonowania państwa demokratycznego. Powstała na tej podstawie Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która jest pierwszym i jedynym aktem prawnym, który tak kompleksowo reguluje działalność organizacji trzeciego sektora.⁵

² J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych : teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 14-16;

³ M. Kurtelo, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 36;

⁴ W 2016 r. aktywnie działało 91,8 tys. stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego. Liczba takich organizacji zwiększyła się o 5% od 2014 r. i o 15% od 2010 r. Zrzeszały one w 2016 r. łącznie 9,1 mln członków. Omawiane organizacje dysponowały 138,4 tys. pełnoetatowych miejsc pracy, które stanowiły 1,4% przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej; źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 20 czerwca 2018r.

⁵ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 10-11.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jak już zostało nadmienione, realizuje zasadę pomocniczości państwa, wynikającą z Polskiej ustawy zasadniczej i jest podstawowym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego na terenie Polski, ponieważ umożliwia poprawne i sprawne funkcjonowanie organizacji pozarządowych wykonujących niektóre zadania publiczne, oraz uprzywilejowuje te organizacje.⁶ W literaturze przedmiotu nadmienia się, że opisywana ustawa powstała ze względu na zharmonizowanie przepisów prawa i sytuacji społeczno-gospodarczej państwa. Warto również zauważyć, że Unia Europejska nie wprowadziła ujednoliconych przepisów prawnych, które kompleksowo regulowałyby kwestie dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych. Działania opisywanych podmiotów niewątpliwie regulowane muszą być prawem poszczególnych państw.⁷

Omawiana ustawa, rozwiązała w pewien sposób spory definicyjne, które wynikały z nieścisłości legislacyjnych prawa międzynarodowego i wcześniejszego prawa krajowego. Definicja zawarta w ustawie wskazuje, że organizacja pozarządowa to osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, nie będące jednostkami sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku.⁸ W literaturze przedmiotu rozszerza się wyżej wymienioną definicję i określa organizacje pozarządowe wskazując, że są to specyficzne i współczesne formy samoorganizacji społecznej, do których należą określone grupy obywateli, charakteryzujące się m. in. dobrowolnością uczestnictwa, określonym stopniem zorganizowania, niezależnością i niekomercyjnością.⁹

Systematyka organizacji pozarządowych i ich zadania

Szczegółowa klasyfikacja wyróżniająca różne sfery aktywności, a także działalności organizacji pozarządowych wynika z przywoływanej już ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według przepisów tego aktu omawiane podmioty mogą podejmować szereg działań w różnych zakresach. Sfera zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie pomocy społecznej, która polega na pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej. Owe zadania często mają na celu wyrównywanie szans tych rodzin i osób. Ważnym i częstym aspektem działalności organizacji pozarządowych jest także udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej ludziom i zwiększenie w tym zakresie świadomości

⁶ A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 9-13.

⁷ M. Kurtelo, *Organizacje...*, op. cit. s.40-41.

⁸ Art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817).

⁹ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 8.

społeczeństwa. Reintegracja i integracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym jest także jedną z aktywności, którą mogą wykonywać organizacje pozarządowe na terenie Polski. Kolejnymi aspektami, którymi zajmują się organizacje pozarządowe są różnego rodzaju działalności charytatywne, na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, na rzecz integracji cudzoziemców, a także na rzecz osób niepełnosprawnych czy też osób w wieku emerytalnym. Ważnym i zauważalnym w sferze organizacji pozarządowych jest fakt ochrony i promocji zdrowia a w tym działalności leczniczej realizowanej przez organizacje trzeciego sektora.

Ciekawym aspektem działalności organizacji pozarządowych wydają się również aktywności, które mają na celu podtrzymanie i upowszechnienie tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej. Wpłynąć to niewątpliwie może na zaszczepienie w obywatelach ducha polskości.

Organizacje pozarządowe mogą również podejmować działalności związane ze wspomaganiem rozwoju gospodarczego, rozwojem techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianiem i wdrażaniem nowych rozwiązań technicznych, a także podejmować działalność wspomagającą promocję i aktywizację zawodową osób pozostających bez pracy. Te ostatnie aktywności niewątpliwie wpłynąć mogą na polepszenie warunków gospodarczych na terenie kraju, co niewątpliwie wpłynie na poprawną kondycję ekonomiczną podmiotu państwowego. Ustawa uwzględnia także kwestie szkolnictwa, a także nauki, które są ważnym elementem społecznej egzystencji obywatela. Organizacje pozarządowe mogą podejmować aktywności na rzecz dzieci i młodzieży, nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania.

Opisywane podmioty, na mocy ustawy, mogą również prowadzić aktywności dotyczące rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych. Miejsce mają również aktywności dotyczące kwestii ekologicznych, turystyki, krajoznawstwa czy porządku i bezpieczeństwa publicznego. Akt prawny wskazuje także aktywności takie jak obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, upowszechnienie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji, udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, pomocy ofiarom klęsk, konfliktów zbrojnych, promocji organizacji i wolontariatu, pomocy Polonii i Polakom za granicą. Działalnością jaką mogą zajmować się, zgodnie z ustawą, organizacje pozarządowe są działalności na rzecz kombatanów i osób represjonowanych, na rzecz weteranów,

promocji Polski za granicą, a także przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.¹⁰

Z ustawy jasno wynika, że organizacje pozarządowe mogą wykonywać szereg aktywności w kwestiach społecznych, gospodarczych jak również związanych z prawnymi aspektami funkcjonowania obywateli. Należy jednak zastanowić się w jakich aspektach najczęściej działają organizacje pozarządowe na terenie Polski. Według wyników badań Stowarzyszenia Klon/Jawor dotyczących organizacji pozarządowych w Polsce z 2016 roku, najwięcej organizacji pozarządowych zajmowało się sportem, turystyką, rekreacją i hobby. Było to aż 34 % wśród działających podmiotów pozarządowych. Znajdujące się w tym gronie organizacje zajmowały się między innymi prowadzeniem zajęć sportowych, organizowaniem imprez rekreacyjnych czy opieką nad obiektami sportowymi. Kolejną, lecz już mniej liczną grupą, były organizacje zajmujące się edukacją i wychowaniem. Ich udział wynosił 15%. Wykonywane przez nie aktywności polegały np. na prowadzeniu kółek zainteresowań dla dzieci i młodzieży, organizowaniu kursów, szkoleń dla dorosłych, prowadzeniu szkół. Kulturą i sztuką zajmowało się 13% organizacji, gdzie ich zadania to: organizowanie festynów, różnego rodzaju festiwali, edukacji kulturalnej i wszelkich działań, które mogą podtrzymywać tradycję regionalną. Swoje miejsce w działalności organizacji pozarządowych mają usługi socjalne i pomoc społeczna. Zajmuje się tą działalnością 8% podmiotów. Aktywnościami wykonywanymi w tej dziedzinie są najczęściej: pomoc osobom niepełnosprawnym, ubogim, wsparcie rodzinom wielodzietnym czy osobom uzależnionym. Najmniej liczne grupy, zajmujące się działalnością pozarządową, to organizacje zajmujące się ochroną zdrowia i rozwojem lokalnym, których udział to kolejno 7% i 6% sfery organizacji pozarządowych. Pierwsze z nich zajmują się np. promocją zdrowia, edukacją zdrowotną czy prowadzeniem ośrodków rehabilitacyjnych. Drugie zaś m.in. animowaniem działań wspólnot lokalnych, rozwojem terenów wiejskich¹¹.

Źródła i pochodzenie funduszy zapewniających finansowanie organizacji sektora pozarządowego

Finansowanie działalności podmiotów non profit od wielu lat jest uznawane za największy problem organizacji pozarządowych w Polsce. Dzięki pozyskanym środkom mogą właśnie wykonywać określone w statucie organizacji aktywności. Trudność ta

¹⁰ Art. 4 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2016r. poz. 1817).

¹¹ Opracowanie własne na podstawie wyników badań Stowarzyszenia Klon/Jawor "Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce" z 2015 r.

niewątpliwie związana jest z brakiem funduszy z którym nieustannie zmagają się opisywane podmioty. Już prowadzone w 1995 roku badania statystyczne wykazały, że 47% organizacji zmagają się z tym problemem. W późniejszych latach sytuacja w tym zakresie wydawała się coraz gorsza. W 2001 roku deficyt funduszy wykazywało aż 78% podmiotów, natomiast w 2010 roku - 62%. Mimo tego można zaobserwować stały wzrost napływu środków finansowych do tego sektora. Wynika to w dużym stopniu z napływu funduszy wynikających ze współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną jak też funduszy europejskich. Wymienione źródła dochodów są bez wątpienia bardzo ważnymi pozycjami w budżecie organizacji pozarządowych. W literaturze przedmiotu rozdziela się przychody organizacji na trzy główne typy:

- Przychody z różnego rodzaju opłat (składki członkowskie, płatne usługi, przychody ze świadczenia usług, środki z inwestycji);
- Przychody płynące z instytucji publicznych (wynikają z prawnych możliwości wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe), w tym granty, kontrakty, zwroty kosztów;
- Przychody pochodzące z sektora prywatnego – środki od prywatnych osób lub firm itp..

Wszystkie wymienione typy przychodów można zaobserwować w Polsce, gdzie przyjmują swoiste formy.¹² Jeżeli chodzi o przychody z opłat, które niewątpliwie są częścią dochodów sektora organizacji pozarządowych, obejmują one rodzaje działalności, które pozwalają na samodzielne finansowanie się organizacji. Mogą one przybierać formę:

- Odsetek bankowych
- Składek członkowskich,
- Przychodów z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych,
- Opłat pobieranych na podstawie odpłatnej działalności, która wynika ze statutu, na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego
- Udziałów i akcji

Źródła finansowe które pochodzą z sektora publicznego, są także bardzo ważną częścią finansowania organizacji pozarządowych. Można je podzielić na pochodzące ze źródeł samorządowych i samorządów wojewódzkich, a także na te ze źródeł rządowych, czyli województw, ministerstw, agencji rządowych, fundacji Skarbu Państwa i przychody z przekazanego 1% podatku. Do źródeł finansowania aktywności podmiotów pozarządowych

¹² J. Schmidt, *Rozwój...*op.cit., s. 78-79.

należą także te z zagranicznych źródeł publicznych. Opisane przychody występują najczęściej w postaci dotacji i grantów, rzadziej są to nagrody czy kontrakty.

Ostatnią kategorią finansowania są przychody z sektora prywatnego. W tym aspekcie można wyróżnić następujące:

- Darowizny od instytucji i osób fizycznych,
- Spadki,
- Zapisy,
- Sponsoring,
- Kredyty i pożyczki,
- Zbiórki publiczne,
- Loterie,
- Akcje charytatywne i kampanie,
- Przychody pochodzące od zagranicznych organizacji pozarządowych.¹³

W aspekcie finansowania warto zastanowić się z jakich źródeł korzystają najczęściej organizacje pozarządowe w Polsce. Według statystyk, które sporządziło Stowarzyszenie Klon/Jawor badając kondycję sektora organizacji pozarządowych w Polsce w 2016 roku organizacje pozarządowe swoją aktywność finansowały najczęściej z krajowych środków na realizację zadań publicznych od samorządów i administracji centralnej. Z tych środków korzystało aż 60% organizacji w Polsce. Ze składek członkowskich korzystało również 60% podmiotów pozarządowych. Często spotykanym źródłem finansowania działalności opisywanych subiektów są środki z darowizn od osób indywidualnych i przedsiębiorstw. Owe środki stanowiły część budżetu tj. dla 56% sektora.

Nieco mniejszym powodzeniem cieszyły się środki z działalności gospodarczej, odpłatnej lub pomnażania majątku, nieco ponad 26% stowarzyszeń i fundacji korzystały z tego źródła przychodu. Z przychodu z 1% podatku korzystało 23% sektora. Najmniejszym powodzeniem cieszyły się zagraniczne środki publiczne (np. z funduszy UE, Komisji Europejskiej itp.) oraz środki z dotacji od innych organizacji. Stanowiły one kolejno 18% i 14% liczby organizacji korzystających z tych źródeł w opisywanym sektorze.¹⁴

Poziom świadomości młodzieży akademickiej na Warmii i Mazurach o organizacjach pozarządowych i ich aktywnościach – wyniki badań własnych

¹³ Ibidem, s. 78-80.

¹⁴ Opracowanie własne na podstawie wyników badań Stowarzyszenia Klon/Jawor "Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce" z 2016 roku.

Celem ustalenia poziomu świadomości studentów o działalności organizacji młodzieżowych autor przeprowadził badania w środowisku młodzieży akademickiej. Spośród metod badawczych Mieczysław Łobocki wymienia m.in. metodę sondażu, wśród której wyróżnia się dwie techniki: technikę sondażu z zastosowaniem wywiadu oraz badania za pomocą ankiety¹⁵. Wykorzystano na użytek badań przeprowadzonych przez autora opracowania technikę badań ankietowych, które przeprowadzono z respondentami którymi byli studenci Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Próba badawcza liczyła 103 respondentów z czego 58 respondentów to mężczyźni a 45 respondentów to kobiety. Kwestionariusz ankiety składał się z 8 pytań, a w tym z 2 pytań otwartych i 6 zamkniętych. Głównymi celami badania było znalezienie odpowiedzi na temat świadomości studentów o działalności organizacji młodzieżowych. W ankiecie znalazło się pytanie dotyczące definiowania młodzieżowej organizacji pozarządowej czy rozszyfrowanie skrótu „NGO”. Również respondenci zostali zapytani o główne dziedziny badań organizacji pozarządowych, a także czy należą osobiście do organizacji lub jakie organizacje pozarządowe znają. Ważnym i problematycznym aspektem dla studentów było pytanie o źródła finansowania organizacji pozarządowych. Najczęściej wymienionymi przez respondentów młodzieżowymi organizacjami pozarządowymi były: Akademicki Związek Sportowy oraz Związek Harcerstwa Polskiego.

Organizacja Środowiskowa Akademickiego Związku Sportowego województwa Warmińsko-Mazurskiego realizuje swoje cele poprzez następujące aktywności: organizacja życia sportowego, dbanie o rekreację oraz turystykę. Charakteryzowana organizacja uczestniczy w imprezach i zawodach sportowych w kraju i za granicą, promując tym samym zdrowy tryb życia, a także kraj na arenie międzynarodowej. Wykonywane są także aktywności związane ze współdziałaniem w organizowaniu szkoleń, obozów sportowych. Celem statutowym Akademickiego Związku Sportowego jest współdziałanie z władzami szkół wyższych i samorządami studenckimi a także z jednostkami uczelni zajmującymi się problemami kultury fizycznej. Ważnym aspektem aktywności AZS-u jako podmiotu jest także współdziałanie z instytucjami państwowymi i samorządowymi, związkami sportowymi oraz organizacjami społecznymi. Akademicki Związek Sportowy może prowadzić działalność gospodarczą, działania na rzecz organizacji wolontariatu czy też na rzecz upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji. Jak pokazuje treść statutu omawianej organizacji

¹⁵ M. Łobocki, *Metody badań pedagogicznych*, Kraków 2000, s. 247.

wypełnia ona szereg aktywności i działa na wielu horyzontach co niewątpliwie zapewniło jej prestiż oraz uznanie wśród respondentów biorących udział w badaniu. Na tej podstawie można wnioskować, że im szerszą aktywność prowadzą organizacje pozarządowe, tym więcej zainteresowanych sponsorów, czy nawet członków mogą pozyskać w swoje szeregi.¹⁶

Kolejną organizacją, której nazwa padała najczęściej w badaniach jest Związek Harcerstwa Polskiego. Według statutu tej młodzieżowej organizacji pozarządowej, jej aktywnością jest między innymi: prowadzenie całorocznej działalności wychowawczej, edukacyjnej i oświatowej wśród dzieci i młodzieży posługując się harcerską metodą wychowawczą. Związek Harcerstwa Polskiego przyczynia się także do budowania społeczeństwa obywatelskiego i rozwoju demokracji, przez co aktywnie wspomaga rozwój wspólnot i społeczności lokalnych. ZHP prowadzi aktywności, które kształtują podstawy patriotyczne poprzez upowszechnianie tradycji narodowych, a także przyczynia się do rozwoju świadomości obywatelskiej, kulturowej i narodowej. Tworzy i prowadzi ośrodki oraz placówki oświatowo-wychowawcze, a także placówki prowadzące działania w zakresie kultury. Prowadzi także działalność naukowo-badawczą w szczególności w utworzonych i prowadzonych ośrodkach naukowo-badawczych. Ważnym aspektem działalności i aktywności opisywanego podmiotu jest także wyrażanie poglądów i opinii w sprawach dotyczących dzieci i młodzieży, upowszechnianie praw dziecka, jak też współpraca z rodzicami, w szczególności poprzez koła przyjaciół harcerstwa, wspierając rodziców i ich opiekunów w wychowaniu dzieci i młodzieży.¹⁷

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe są nieodzownym i coraz bardziej popularnym elementem w otoczeniu polskiego społeczeństwa. Po epoce prężnego wzrostu ilościowego należy przygotować się na powolne budowanie niezależności, wolności, dojrzałości i samodzielności społeczeństwa. Organizacje pozarządowe niewątpliwie zmagają się z licznymi problemami, jednak dane wskazują, że nadal rozwija się w naszym kraju sektor działalności niezależnej. Można stwierdzić, że poważnym czynnikiem motywacyjnym jest tu stale rosnąca ilość nienasyconych i unaocznionych potrzeb, a także wola społeczeństwa brania spraw w swoje ręce. Powstają nowe, adekwatne do kolejnych potrzeb rozwiązania, stają się one przedmiotem zainteresowania innych podmiotów i partnerów. Te aspekty świadczą o stałym dojrzewaniu

¹⁶ Opracowanie własne na podstawie *Statutu Organizacji Środowiskowej Akademickiego Związku Sportowego województwa Warmińsko-Mazurskiego*;

¹⁷ Opracowanie własne na podstawie *Statutu Związku Harcerstwa Polskiego (tekst jednolity)*.

sektora pozarządowego w Polsce. Można zauważyć dojrzałość obywateli w kwestii działalności organizacji pozarządowych. Niestety dużym problemem w tej kwestii są liczne problemy organizacji, szczególnie związane z kwestiami finansowymi. Mimo stworzenia nowych możliwości finansowania ich działalności, organizacje pozarządowe często spotykają się licznymi problemami w tym zakresie. Przeprowadzone przez autora badania wykazały ponadto, że organizacjom bardzo trudno jest dotrzeć do ściśle zdefiniowanego środowiska. W przypadku młodzieży akademickiej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego o znajomości organizacji pozarządowych zdecydowały przede wszystkim długoletnia aktywność organizacji pozarządowych, jeszcze sprzed okresu transformacji. Tymczasem większość obecnie działających organizacji pozarządowych powstała po roku 1989. Oznacza to, że skuteczny rozwój Trzeciego sektora stanowi rezultat długofalowej inwestycji społecznej oraz wytrwałości działaczy i ich długoletniej pracy. W tym ujęciu otrzymywane wsparcie prawne i finansowe ze strony państwa znajduje więc swoje uzasadnienie, a spodziewane rezultaty w postaci dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w którym organizacje pozarządowe spełniają ważną rolę organizatorską i motywującą, są odłożone w czasie.

Bibliografia

Literatura

Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M., *Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.

Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.

Dopierała F., Balon K., Hesse-Schiller W., *Podatki a filantropia*, Warszawa 2004.

Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce*, Warszawa 2006.

Kopyra J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005.

Kurtelo M., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

Łobocki M., *Metody badań pedagogicznych*, Kraków 2000.

Schmidt J., *Rozwój organizacji pozarządowych : teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Akty prawne

Statut Związku Harcerstwa Polskiego (tekst jednolity); źródło: <https://dokumenty.zhp.pl/statut-zhp-tekst-jednolity-statutu-zhp-uwzglednieniem-zmian-wprowadzonych-xxxix-zjazd-nadzwyczajny-zhp/> (dostęp: 2 czerwca 2018r.).

Statut Organizacji Środowiskowej Akademickiego Związku Sportowego województwa Warmińsko-Mazurskiego; źródło: www.azsolsztyn.org.pl/statut.doc (dostęp: 20 czerwca 2018r.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016r. poz. 1817).

Źródła internetowe

Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2016 r. – wyniki wstępne; Źródło: www.stat.gov.pl (dostęp 20 czerwca 2018r.).

Likwidacja powiatów – aspekt społeczno-ekonomiczny
(D. Labuda)

Liquidation of poviats - a socio-economic aspect

Streszczenie

Tematem pracy jest funkcjonowanie powiatów w kontekście społeczno-ekonomicznym. Na początku została przedstawiona historia samorządu terytorialnego po 1989r oraz dzieje powiatów rozpoczynając od II połowy XIV wieku. Następnie w opracowaniu ukazana została pozycja ustawowa jednostek drugiego szczebla administracyjnego przez pryzmat dochodów wpływających do budżetu oraz komparastyka z gminami pod względem polityki podatkowej. W pracy również omówiona została kwestia wad podziału terytorialnego w Polsce, który wpływa na aspekt finansowy analizowanych jednostek. W dalszym etapie opracowania zostały przedstawione argumenty przemawiające za likwidacją powiatów związane przede wszystkim z działalnością administracyjną oraz postulaty zawierające reformy o charakterze społecznym i ekonomicznym poprawiające byt społeczny.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, powiaty, rozwój ekonomiczny, społeczność lokalna.

Summary

The subject of the work is the functioning of poviats in the socio-economic program. At the beginning of the observation, the history of local self-government after 1989 and the history of poviats starting from the second half of the year. XIV century. And then in the present press the statutory position of organizational units through the prism of income affecting the case and the commasty with the municipalities in terms of tax policy. The work also discusses the problem of faulty territorial division in the state that contracts the financing of individuals. Continue to translate the arguments for the liquidation of poviats that are no longer out of date, and then make social and economic reforms that improve individual unit

Key words: local-government, poviats, economic development, local society.

Wstęp

Poruszany temat stanowi novum w przestrzeni publicznej, medialnej oraz naukowej. Wystąpiła stąd konieczność posiłkowania się na pewnych etapach opracowania źródłami prasowymi, wypowiedziami specjalistów w dziedzinie administracji publicznej oraz artykułami oscylującymi wokół tematyki samorządowej.

Samorząd terytorialny istnieje w Polsce od czasów II Rzeczypospolitej, natomiast pełna demokratyzacja i decentralizacja rozpoczęła się po upadku ustroju socjalistycznego. Początek tego procesu przypada na rok 1990, gdyż wtedy 8 marca została uchwalona ustawa o samorządzie gminnym. Stała się ona fundamentem i prekursorem dalszych zmian w naszym ustroju administracyjnym.

Tradycja samorządu terytorialnego państwa polskiego

Z uwagi na panujący pluralizm polityczny i brak jednolitego stanowiska dotyczącego reformy samorządowej prace nad tworzeniem dalszych zmian trwały dość długo. W historii samorządności Polski zapisały się one pod datą 5 czerwca 1998r, gdyż to wtedy została uchwalona ustawa. Dzięki niej od 1 stycznia 1999r. powstał samorząd powiatowy oraz wojewódzki. Nawiązując do ustroju Rzeczypospolitej na tle administracyjnym w Polsce obowiązuje trójstopniowy podział władzy samorządowej, który dzieli kraj na: gminy, wedle Konstytucji stanowią one trzon podziału terytorialnego naszego państwa, powiaty oraz województwa, w których panuje dualizm administracji publicznej. Wszystkie wymienione jednostki pełnią władzę samorządową, która kreuje administrację lokalną, niezależną od ośrodków centralnych jakimi są Sejm i Senat wraz z organami nimi powiązanymi. Ta nadrzędna zasada niezależności została ujęta w Konstytucji RP, która mówi m. in.: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.¹

Odnosząc się do samej etymologii słowa „powiat”, to pochodzi ono od „wiatać”, czyli wiecować, powiadamiać. W ujęciu historycznym powiaty w Polsce istnieją od I połowy XIV wieku, czyli od wprowadzenia przez Wacława II urzędu „starosty”. W tym okresie starości zaczęli stawać się coraz bardziej znaczącymi postaciami. Przez zabiegi polityczne, powiaty od II połowy XV w. zajęły miejsce kasztelani. Ich początek wiązał się z działalnością wymiaru sprawiedliwości i sądów ziemskich. Stolicą powiatu była siedziba starosty, czyli podobnie jak w czasach współczesnych. W ten sposób zaczął się kreować podział administracyjny na

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej z 1997r., art. 163.

województwa, ziemie i powiaty. Swoją wysoką pozycję realnej władzy utrzymywały do III rozbioru Polski w 1795 r., podczas których następowały przeobrażenia ustawodawcze i organizacyjne, a przede wszystkim przez 123 lata rozbiorów panowała pełna zależność od państw ościennych. Spis powiatów na ziemiach polskich pod zaborami znajduje się w „Słowniku geograficznym Królestwa Polskiego”. Odrodzenie samodzielności powiatów nastąpiło w 1918 r., kiedy to Polska uzyskała niepodległość, stały się tym samym podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego. Powiaty podzielono na ziemskie i grodzkie, a ich status prawny w pełni uregulowano w rozporządzeniu prezydenta o reorganizacji i zakresie działania administracji publicznej w 1928 r. Funkcjonowanie powiatów uległo zmianie w 1950 r., gdyż to wtedy w ich miejsce powołano rady narodowe, całkowicie podporządkowane Związkowi Radzieckiemu, natomiast w okresie 1975-1998, utraciły swój byt.²

Problem likwidacji powiatów we współczesnej dyskusji samorządowej

W ujęciu ustrojowym, który obowiązuje współcześnie, powiaty mają własną osobowość prawną, której samodzielność podlega ochronie sądowej. Organami nadzoru w przypadku powiatów są Prezes Rady Ministrów, Wojewoda i Regionalna Izba Obrachunkowa. Powiaty łączy, dzieli, tworzy i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Wedle ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. zadania wykonywane przez jednostkę II stopnia mają charakter ponadgminny i są ściśle określone w ustawie. Dotyczą one przede wszystkim edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, przeciwdziałania bezrobociu, aktywizacji rynku pracy, ochrony środowiska i przyrody, ochrony praw konsumenta, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, gospodarki wodnej oraz transportu zbiorowego i dróg publicznych. Za zadania własne i zlecone odpowiedzialne są organy powiatów, którymi jest rada powiatu, będąca ciałem kolegalnym i stanowiącym oraz zarząd powiatu, który jest władzą wykonawczą. Kierownikiem starostwa powiatowego i przewodniczącym zarządu jest starosta. Podlega mu również administracja zespolona, w skład w której wchodzi powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, straży i policji. Wybory dotyczące rad powiatów są równe, powszechne, bezpośrednie i w głosowaniu tajne. Wybór

² Janina Pucek, *Jak powstały powiaty*, [dostęp online]: http://www.poddebicki.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=6&strona=1.

starosty następuje poprzez głosowanie rady powiatu i wybór następuje przy bezwzględnej większości.³ W Polsce mamy 314 powiatów ziemskich oraz 66 miast na prawach powiatów.

Odnosząc się do samego meritum dotyczącego powiatu, należy stwierdzić, że temat likwidacji powiatów powiela się w opinii publicznej już od kilku lat i przybiera nie tylko charakter ekonomiczny, ale także polityczny. Dzieje się tak z racji wykorzystywania jednostek terytorialnych w kampaniach i programach wyborczych, jako postulaty partii politycznych. Temat był podnoszony przez takie partie polityczne jak: Sojusz Lewicy Demokratycznej i Ruch Palikota, a obecnie przez Ruch Kukiz'15.⁴

Argumentacja dotycząca likwidacji powiatów oparta na względach finansowych

Patrząc na względy finansowe, należy spojrzeć przez pryzmat ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochodami powiatów są: subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa i dochody własne. Wpływy również mogą pochodzić ze środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi. Określając dokładnie dochody powiatów należy brać pod uwagę przede wszystkim wpływy ze sfery podatkowej którymi są: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) wynoszący 10,25% oraz od osób prawnych (CIT) stanowiący 1,60%. Źródłami tych dochodów są osoby fizyczne i prawne zamieszkałe na terenie powiatu. Ustawa również stanowi o 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Marginalne role odgrywają opłaty, które wynikają z kompetencji jednostki, należą do nich: opłata za wydawanie dokumentów prawa jazdy i dowodów rejestracyjnych oraz wszelkie zapisy, darowizny, spadki na rzecz jednostki administracyjnej, dochody z kar pieniężnych i grzywien oraz odsetki z umów cywilnoprawnych. Można również wspomnieć, że wpływy budżetowe stanowią również dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe⁵. Głównym trzonem i podporą dla powiatów są subwencje ogólne, która dzieli się na wyrównawcze i równoważące oraz dotacje budżetowe, gdyż powiat wykonuje w większości przypadków zadania zlecone. Stanowią one średnio 70% wpływów budżetów⁶. Dochody własne jednostki samorządu terytorialnego stanowią przede wszystkim wspomniany wyżej udział w podatkach

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578.

⁴ Robert Gawłowski, „Prawo o samorządzie-ustrój o samorządzie” [06.2016][dostęp online] http://www.wsb.pl/sites/wsb.pl.bydgoszcz/files/default_images/wykladowcy/g06-2016-k08-10_0.pdf

⁵ USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

⁶ Mariusz Trojak, „Jak zlikwidować powiaty” [11.02.2016] [dostęp online] <http://jagiellonski24.pl/2016/02/11/kto-sie-odwazy-zlikwidowac-powiaty/>

dochodowych. Tutaj należy wspomnieć, że powiaty wedle ustawy nie mają możliwości nakładania podatków lokalnych, w przeciwieństwie do gmin, które posiadają bardziej rozbudowany aparat finansowy. Wynika to chociażby z możliwości nakładania podatku leśnego, rolnego, od nieruchomości czy od środków transportowych. Procentowy udział dochodów jednostki drugiego szczebla przedstawiono w tabeli nr 1 poniżej.

Tabela.1 Struktura dochodów budżetowych powiatów według źródeł w latach 1999-2011(udział %.)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	4	7	8	10	11	14	15	16	16	15	14	15	14
Udziały PIT i CIT	2	1	1	1	1	11	14	15	16	17	14	13	14
Subwencja	44	48	46	47	56	51	49	46	46	45	46	44	43
Dotacje celowe	50	44	45	42	32	24	22	23	22	23	26	28	29

Źródło: obliczenia własne na podstawie [Sprawozdania 1999–2011), http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf

Potwierdzając podane wyżej problemy należy odnieść się do konkretnego przykładu, którym jest struktura finansowania powiatu zgorzeleckiego. W budżecie na rok 2016 zaplanowano wydatki na sumę 86.775.712,78zł. Z całej tej sumy 4 786 255,74zł zostało przeznaczone na wynagrodzenia pracowników. W przypadku diet dla radnych suma ta wynosiła 332 877,68 zł.⁷ Gdybyśmy założyli hipotetycznie to jako średnią krajową wobec wszystkich starostw, likwidacja dałaby nam kwotę 1 517 967 820,00 zł oszczędności. Z ekonomicznego punktu widzenia taka ewentualność przyniosłaby wymierne korzyści dla państwa.

Powiaty w porównaniu do gmin są o wiele w gorszej sytuacji finansowej, gdyż budżet powiatu nie ma dodatkowych wpływów z podatków lokalnych. Gmina natomiast pobiera podatki tj. rolny, leśny, od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych, od środków transportowych oraz od spadków i darowizn. Przekłada się to również na wymiar dochodowy budżetu w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W przypadku gmin w roku 2013 wyniosły średnio 3098,94zł , aczkolwiek w przypadku powiatów jest to jedynie 893,47zł⁸

Pod znakiem zapytania znajduje się rok 2020, w którym zakończy się finansowanie inwestycji samorządów poprzez Unię Europejską. Należy mieć na uwadze, że wiele powiatów nie potrafiło racjonalnie wykorzystać dotacji unijnych w kontekście inwestycyjnym. Wiąże się z tym ryzyko bankructwa jednostek, masowych zwolnień oraz redukcji wydatków

⁷ Biuletyn Informacji Publicznej <http://www.powiat.zgorzelec.pl/budzet-i-polityka-finansowa-powiatu/budzet-na-rok-2012/970-budzet-powiatu-na-2016-rok>

⁸ ⁸Tomasz Żółciak „, Gminy mają dość powiatów” <https://mojepanstwo.pl/?q=powiaty>

choćby na edukację i oświatę, co skutkować będzie stopniową likwidacją placówek. Przedstawiony proces już następuje w jednostkach samorządu terytorialnego.⁹

Argumentacja dotycząca likwidacji powiatów oparta na założeniach organizacyjnych

Likwidacja powiatów z ekonomicznego punktu widzenia jest całkowicie racjonalna i opłacalna, wynika to również z wielu innych przesłanek i argumentów. W pierwszej kolejności należy rozpocząć dywagację od założeń reformy administracyjnej w naszym kraju. Według pierwotnych ustaleń, powiaty powinny składać się co najmniej z 5 gmin, 50 tys. mieszkańców oraz z siedziby liczącej co najmniej 10 tys. mieszkańców. W 1999 roku 71 powiatów z 308 jednostek nie spełniało tego wymogu, czyli niemal jedna czwarta. W takich przypadkach powiaty poniżej 50 tys. mieszkańców tracą swój racjonalny byt (patrz tab.2.) Wedle raportu Związku Powiatów Polskich rezultaty uzyskane w 2013r. praktycznie utrzymały status quo.¹⁰

Tabela 2 Powiaty wypełniające kryteria wielkościowe powiatu z 1998r. (liczba - bez miast na prawach powiatu)

Kryterium	1998 rok	2002 rok	2013 rok
Co najmniej 5 gmin	93%(285)	91%(287)	91%(287)
Co najmniej 50 tys. mieszkańców	80%(247)	79%(247)	79%(247)
Siedziba powiatu liczy co najmniej 10 tys. mieszkańców	92 %(283)	90%(285)	91%(286)

Źródło: Samorząd powiatowy w Polsce – Raport Związku Powiatów Polskich, Warszawa 2013, s. 12.

Względy organizacyjne i demograficzne także mają swoje odniesienie do ekonomicznego aspektu funkcjonowania powiatów, bowiem odnosząc się de facto do samej struktury ekonomicznej funkcjonowania powiatów należy nadmienić, że koszty administracyjne od 1999 r. do 2014 r. wyniosły niemal 30 mld zł, natomiast diety i wynagrodzenia dla organów powiatowych kosztowały budżet państwa ok.1,5 mld zł. Niepokojącym zjawiskiem jest również rosnąca biurokratyzacja, przy relatywnie niskiej

⁹ Polska Agencja Prasowa, „Powiaty do likwidacji” [26.05.2015][dostęp online] <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/ekspert-powiaty-do-likwidacji-i-wiecej-konsultacji/2>

¹⁰ Robert Gawłowski, „Prawo o samorządzie-ustrój samorządu”[06.2016][dostęp online] http://www.wsb.pl/sites/wsb.pl.bydgoszcz/files/default_images/wykladowcy/g06-2016-k08-10_0.pdf

informatyzacji i jakości świadczonych usług przez urzędników. Warto wspomnieć, że od 2005r. liczba zatrudnionych w urzędach pracowników wynosiła ok. 47 tys. natomiast pod koniec 2014r. pracowało w niej ok. 59 tys.¹¹. Jest to wzrost o ponad 23%, związany z gigantomanią oraz tendencją post- komunistyczną, która mówi o niepohamowanym zwiększaniu etatów i mnożeniu jednostek organizacyjnych, które utrzymywane są z dotacji budżetowych. Niestety wzrost takiej liczby urzędników powoduje często zmiany w przepisach szczególnych, które utrudniają życie zwykłym obywatelom.¹²

Argumentacja dotycząca likwidacji powiatów oparta na ich niskim potencjale zasobowym w kontekście przydzielonych zadań

Istotnym dokumentem potwierdzającym odchylenie od założeń sporządzonym w 2014 r. jest „Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz informacje Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustaw reformujących administrację publiczną”. W dokumencie tym zwrócono uwagę na znaczny dysonans między miastami na prawach powiatu, a szczególnie niskim potencjałem powiatów pozbawionych aglomeracji miejskich. Odchylenia również zauważalne są na poziomie sieci powiatowej, która jest relatywnie nierównomierna: powiat o najmniejszej liczbie ludności liczy jedynie 22 tys. mieszkańców, zaś największy powiat ma ich ponad 11 razy więcej, tj. 294,7 tys. ludności. Paradoksalnym przypadkiem są również gminy, które mają więcej mieszkańców niż niektóre powiaty, co jest przykładem wspomnianej wcześniej dysproporcji. Taka sytuacja występuje między gminą Długołęka, gdzie mieszka 29 tys. mieszkańców a powiatem bieszczadzkim, w którym liczba ludności wynosi 22 tys. Niestety tendencja demograficzna na kolejne lata nie jest optymistyczna. Państwo zmuszone będzie do łączenia gmin i powiatów, gdyż związane jest to z postępującą emigracją oraz niskim przyrostem naturalnym, nawet w świetle całej Europy, której ludność się z roku na rok zmniejsza.

Jednostkom drugiego szczebla powierzono dość obszerny zakres zadań, tymczasem proporcjonalnie nie zostały im przypisane źródła finansowania, które mogłyby te zadania w pełni wykonać. Dotyczy się to przede wszystkim niemożności w nakładaniu podatków lokalnych oraz opłat i dodatków do podatków. Niestety nie sprzyja to generacji dochodów

¹¹ Mariusz Trojak „Kto odważy się zlikwidować powiaty”[11.02.2016][dostęp online] <http://www.jagiellonski24.pl/2016/02/11/kto-sie-odwazy-zlikwidowac-powiaty/>

¹² Magdalena Cedro „Za dużo szczebli”[dostęp online] <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/likwidacja-powiatow-zdaniem-prof-kiezuna,25,0,1811225.html>

własnych, a tym samym spowalnia różnego rodzaju inwestycji i modernizacji istniejącego mienia komunalnego.¹³

Argumenty przemawiające za utrzymaniem II szczebla administracji samorządowej w niezmienionym kształcie

Zmierzając do likwidacji powiatów, należy mieć na uwadze wspomniane wyżej podłoże stricte polityczne, gdyż w tych jednostkach znajduje się część elektoratu każdego rządu. Należy pamiętać, że w powiatach występują struktury partyjne, które mają wpływ na kształtowanie się list wyborczych. Byłby to zabieg niesamowicie ryzykowny, również pod względem społecznym, gdyż pracę straciłoby wiele tysięcy ludzi, co w przyszłości mogłoby przejawiać w formy manifestacji, bądź strajków.

Widmo takich niekorzystnych reakcji społecznych i politycznych można uniknąć poprzez wprowadzenie metody zaczerpniętej jako przykład z Kanady, gdzie w ramach reformy administracyjnej zwolniono 45 tys. urzędników. Rząd wobec zaistniałej sytuacji zaproponował w zamian otrzymanie dwukrotnie tańszych kredytów na rozwinięcie własnej działalności gospodarczej albo możliwość współuczestniczenia w już istniejącej działalności. Takie rozwiązanie byłoby możliwe przy repolonizacji większej ilości np. banków.¹⁴

Jeśli władza centralna zgodziłaby się na takie zmiany administracyjne, gminy będą w stanie realizować zadania publiczne dotychczas powierzone powiatom bez znaczącego wzrostu zatrudnienia i konieczności zakupu infrastruktury technicznej. Większość zadań wraz ze środkami, mogą przejąć gminy, co spowoduje, że owe cele będą wykonywane w sposób rzetelny oraz bliski obywatelowi. Takie posunięcie również przejawia zasada, że najlepszym ośrodkiem władzy, to taki który jest najbliższy obywatelowi. Według opinii wielu ekspertów, gminy oraz województwa, są w stanie w sposób zupełny, spełnić konstytucyjną zasadę decentralizacji państwa.¹⁵ Należy uznać, że tak ważna kwestia jak likwidacja powiatów, powinna być również poddana pod referendum, aby Polacy mogli wyrazić swoje stanowisko, gdyż jest to problem ich „małych Ojczyzn”.

¹³ Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie [dostęp online]
http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf

¹⁴ Magdalena Cedro,, Za dużo szczebli”[26.05.2015][dostęp online]
<http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.ustroj/151795/Za-duzo-szczebli--Witold-Kiezun-za-likwidacja-powiatow-i-redukcja-etatow>

¹⁵ Interpelacja Jakuba Kuleszy,, Likwidacja powiatów” [17.08.2017][dostęp online]
<http://kulesza.pl/blog/2016/08/17/interpelacja-w-sprawie-planowanej-likwidacji-powiatow/>

Podsumowanie – ekonomizacja i demokratyzacja życia obywateli i samorządności jako istotne uwarunkowania na rzecz utrzymania powiatów

Abstrahując od kwestii likwidacji, która byłaby ogromnym wyzwaniem administracyjnym, można zastosować alternatywne rozwiązania, poprzez wprowadzenie reform usprawniających aparat samorządowy. Przede wszystkim należałoby zredukować liczbę gmin i powiatów, których w Polsce mamy zdecydowanie zbyt wiele. Spowoduje to zmniejszenie kosztów administracyjnych, a tym samym zwiększy efektywność jednostek.

Właściwym rozwiązaniem jest zwiększenie udziału powiatu w podatku CIT kosztem województwa oraz przekazać powiatowi 20% wpływów z podatku od nieruchomości. Taka zmiana w ustawie, wpłynęłaby stymulująco na rozwój społeczno-ekonomiczny, gdyż miałyby narzędzia, które powodowałyby „walkę o inwestorów”.¹⁶

Zmiany również mogą dotyczyć kwestii udziału obywateli w sprawowaniu władzy. W obecnie obowiązujących przepisach, obywatele na szczeblu lokalnym nie mają prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Brak tego przywileju skutkuje alienacją i zamykaniem się władz na potrzeby obywatelskie. Sytuacja wygląda analogicznie w przypadku konsultacji społecznych, które mają charakter fasadowy, a opinia mieszkańców nie jest w żadnym stopniu wiążąca dla władz samorządowych. Wedle idei samorządowej to mieszkańcy powinni mieć realny wpływ na kształtowanie się lokalnej polityki¹⁷. Kolejnym problemem są zaporowe progi referendalne, które uniemożliwiają odwołanie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Niestety jedyną i realną możliwością zmiany organów są wybory, które odbywają się co 4 lata.

Warto zauważyć, że prace nad wprowadzeniem ewentualnych korekt podziału terytorialnego państwa wymagają zarówno czasu, jak i wielopłaszczyznowej analizy, w tym debaty publicznej i nie mogą być prowadzone bez wcześniejszego rozpatrzenia. Ustrój samorządu terytorialnego musi służyć przede wszystkim obywatelom i rozwojowi lokalnemu.

¹⁶ B. Matura, *Kto odważy się zlikwidować powiaty*, [03.10.2016] [dostęp online] <http://jagiellonski24.pl/2016/03/10/kto-odwazy-sie-zreformowac-powiaty/>

¹⁷ Polska Agencja Prasowa, *Powiaty do likwidacji i więcej konsultacji*, [26.05.05] [dostęp online] <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/ekspert-powiaty-do-likwidacji-i-wiecej-konsultacji/2>

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (1998 Dz.U. 1998 No. 91 item 578)

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Źródła internetowe

Powiaty do likwidacji i więcej konsultacji, Polska Agencja Prasowa, źródło:

<http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/ekspert-powiaty-do-likwidacji-i-wiecej-konsultacji/2> (dostęp 26.05.15).

Likwidacja powiatów, Interpelacja poselska Jakuba Kuleszy, źródło:

<http://kulesza.pl/blog/2016/08/17/interpelacja-w-sprawie-planowanej-likwidacji-powiatow/> (dostęp 17.08.2016).

Raport o dysfunkcjach samorządu terytorialnego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, źródło: http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf

Budżet powiatu 2016, Biuletyn Informacji Publicznej, źródło:

<http://www.powiat.zgorzelec.pl/budzet-i-polityka-finansowa-powiatu/budzet-na-rok-2012/970-budzet-powiatu-na-2016-rok>

Cedro M., *Za dużo szczebli*, źródło: <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.ustroj/151795/Za-duzo-szczebli--Witold-Kiezun-za-likwidacja-powiatow-i-redukcja-etatow> (dostęp 2015-05-26).

Gawłowski R., *Prawo o samorządzie - ustrój samorządu*, źródło: http://www.wsb.pl/sites/wsb.pl/bydgoszcz/files/default_images/wykladowcy/g06-2016-k08-10_0.pdf (dostęp 2015-05-26).

Matura B., *Kto odważy się zreformować powiaty?*, <http://jagiellonski24.pl/2016/03/10/kto-odwazy-sie-zreformowac-powiaty/> (dostęp 10-03-2016).

Pucek J., *Jak powstały powiaty...*, źródło:

http://www.poddebicki.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=6&strona=1 (dostęp 2015-05-26).

Trojak M., *Kto odważy się zlikwidować powiaty?*, źródło: <http://www.jagiellonski24.pl/2016/02/11/kto-sie-odwazy-zlikwidowac-powiaty/> (dostęp 11-02-2016).

Żółciak T., *Gminy mają dość powiatów*, źródło: <https://mojepanstwo.pl/?q=powiaty> (dostęp 2015-05-26).

Liga Szuwarowa jako przykład organizacji studenckiej
(M. Kaczmarczyk)

“Liga Szuwarowa” as an Example of Students' Association

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono istotę działalności Ligi Szuwarowej, jako stowarzyszenia studenckiego działającego na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Organizacja ta, założona latem 2016 roku, jest obecnie jedyną ligą debat w północno-wschodniej Polsce. Przedstawiono rys historyczny oraz rozwój Stowarzyszenia a także treści idei debat oksfordzkich. Dodatkowo, ukazano struktury organizacyjne, wraz z kompetencjami i pełnionymi przez nie funkcjami, a także rodzaje członkostwa w obrębie Ligi. W opracowaniu przedstawiono także prawne aspekty związane z działalnością charakteryzowanego Stowarzyszeniem oraz jego społeczne oddziaływanie na jego uczestników i społeczność lokalną.

Słowa kluczowe: Debata oksfordzka, Retoryka, Stowarzyszenie studenckie, Turniej debat, Walne Zebranie Członków

Abstract

The article describes “Liga Szuwarowa”, a students' association from the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland. This organization, established in Summer 2016, currently is the only league of debates in north-eastern Poland. The text presents history and development of the association and explains its idea of Oxford-style debates. Moreover, the text depicts organizational structures along with their competences and tasks and types of membership within the League. Moreover, the internal structure of the organization and types of membership within the League were described in separate paragraph. The elaboration also describes legal aspects related to the presented Association and its social influence.

Keywords: Debate tournament, Oxford-style debate, Plenary Assembly of Members, Rhetoric, Students' association

Wstęp

Wśród licznie istniejących w Polsce organizacji młodzieżowych, wyrazistą i odrębną ich kategorię stanowią stowarzyszenia studenckie. Są to zrzeszenia działające na uczelniach wyższych, których członkowie rekrutują się przeważnie spośród studentów. Mają zróżnicowany charakter; spośród nich wyróżnić można stowarzyszenia naukowe, społeczne, kulturalne czy sportowe.

Stowarzyszenia studenckie działają także na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim. Jednym z nich jest Liga Szuwarowa działająca od roku 2016. Stanowi ona wspólną inicjatywę studentów Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Stowarzyszenie Liga Szuwarowa stawia sobie za cel popularyzację debat oksfordzkich. W swojej działalności wykorzystuje ideę lig debat z powodzeniem działających w krajach anglosaskich (przede wszystkim w Wielkiej Brytanii oraz w Stanach Zjednoczonych), które często napotkać można w tamtejszych szkołach średnich oraz na uczelniach. Obecnie Liga Szuwarowa jest jedyną organizacją w północno-wschodnim rejonie kraju o porównywalnym zakresie działalności.

Liga Szuwarowa jest agendą Akademickiego Centrum Kultury przy UWM¹. Logo Ligi Szuwarowej przedstawiono na rysunku 1 poniżej.



Rys. 1 – Symbol Ligi Szuwarowej

Źródło: <http://www.uwm.edu.pl/ack/?q=liga-szuwarowa> [dostęp: 20.06.2017].

Idea debaty oksfordzkiej

Działalność Ligi Szuwarowej jest nierozzerwalnie związana z debatami oksfordzkimi, znanymi również jako debaty akademickie. Polegają one na przeciwstawieniu dwóch stanowisk na temat konkretnej sprawy reprezentowanych przez dwie drużyny. Taka forma

¹ Logo Ligi Szuwarowej, źródło: <http://www.uwm.edu.pl/ack/?q=liga-szuwarowa> [dostęp: 20.06.2017].

wymiany poglądów, powszechna w państwach zachodnich, zdobyła w Polsce szerszą popularność w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

W debacie udział biorą dwie strony: broniąca tezy debaty drużyna propozycji oraz drużyna opozycji, zajmująca stanowisko przeciwne. Zadaniem każdej z drużyn jest przedstawienie argumentów przemawiających za słusnością własnego stanowiska oraz obronienie go przed kontrargumentami. Każda z nich składa się z czterech mówców, z których każdy w toku wymiany zdań pełni inną rolę. Mówca pierwszy precyzuje tezę debaty, przedstawia w zarysie linię argumentacyjną swojej drużyny i objaśnia kluczowe terminy odnoszące się do tematu poruszanego zagadnienia. Mówca drugi podejmuje argumenty pierwszego oratora, rozwija je i przedstawia dane na ich poparcie. Zadaniem mówcy trzeciego jest obalenie linii argumentacyjnej strony przeciwnej. Do mówcy czwartego należy podsumowanie zarówno całej debaty, jak i linii argumentacyjnej własnej drużyny. Debatę prowadzi marszałek, który jest jej gospodarzem, przedstawia temat przewodni i zapowiada poszczególnych mówców. O zachowanie dyscypliny czasowej dba sekretarz, który sygnalizuje mówcom pozostałą ilość czasu przysługującego na wypowiedź. Przebieg debaty jest ustawicznie nadzorowany przez eksperta, przydzielającego w razie potrzeby punkty karne za uchybienia regulaminowe. Po zakończeniu debaty jest ona oceniana przez jury, składające się zazwyczaj z trzech osób. Członkowie jury indywidualnie rozdysponowują pomiędzy obydwie drużyny nieparzyste liczby punktów z przysługujących im puli, które następnie są sumowane przez eksperta z uwzględnieniem punktów ujemnych. Zwycięża drużyna, która uzyskała większą ilość punktów; werdykt jest ogłaszany przez marszałka, po czym głos zabiera ekspert, wyjaśniający przyczyny wystawienia punktów karnych. W debatach akademickich szczególną uwagę przykładą się do kultury wypowiedzi. Niedozwolone jest m.in. przekraczanie dopuszczalnego czasu na wypowiedź, zabieranie głosu bez wyraźnego zezwolenia marszałka oraz nieustosunkowywanie się do pytań zadawanych przez stronę przeciwną. Szczególnie zabronione jest stosowanie wobec adwersarza argumentów *ad personam*, które są surowo karane punktami ujemnymi.

Początki działalności Stowarzyszenia

Początków działania obecnej Ligi Szuwarowej należy szukać w I Liceum Ogólnokształcącym im. Adama Mickiewicza w Olsztynie, z której wywodzi się większość członków-założycieli stowarzyszenia. Najstarsza polska szkoła na Warmii w okresie powojennym spośród wielu krzewionych przez nią tradycji może poszczycić się długą historią debat oksfordzkich. Debaty te odbywają się pod auspicjami Szkolnego Klubu Europejskiego

„Euro-jedynki” i od lat cieszą się niesłabnącą popularnością ze strony uczniów. W debatach uczestniczą ochotniczo uczniowie reprezentujący klasy wszystkich roczników, a niekiedy również i nauczyciele. To właśnie w tych szkolnych debatach założyciele przyszłej Ligi Szuwarowej zdobywali doświadczenie jako mówcy.

Absolwenci olsztyńskiej „Jedynki”, już jako studenci Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, nadal kontynuowali aktywność na polu debat, początkowo nieformalnie. Pierwsze spotkanie organizacyjne, pod tytułem „Debata oksfordzka: czym jest i dokąd zmierza”, miało miejsce 25 maja 2016r. Dokładnie tydzień później, 2 czerwca 2016r. odbyło się zebranie członków założycieli, na którym dokonano wyboru zarządu Stowarzyszenia, a także przyjęto obowiązujący regulamin. Działalność Ligi Szuwarowej została ostatecznie sformalizowana 11 lipca 2016r., wraz z dokonaniem wpisu do Ewidencji Stowarzyszeń Zwykłych. W ewidencji Liga Szuwarowa figuruje pod oznaczeniem 1/2016, co oznacza, że było to pierwsze stowarzyszenie zwykle zarejestrowane w Olsztynie w roku 2016. Jesienią, wkrótce po rozpoczęciu kolejnego roku akademickiego, zorganizowano pierwszy nabór nowych członków; jakkolwiek, należy mieć na uwadze, że członkostwo jest dobrowolne i w szeregi Ligi Szuwarowej w dowolnym czasie może wstąpić każdy, kto podziela idee Stowarzyszenia i pragnie realizować jego statutowe cele.

Aspekty prawno-organizacyjne Ligi Szuwarowej

Liga Szuwarowa zalicza się do stowarzyszeń zwykłych, które są przedmiotem regulacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach zwykłych z 7 kwietnia 1989 roku². Nie posiada osobowości prawnej, dlatego też stanowi przykład tzw. jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Nie podlega ona wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, natomiast organizacja została zarejestrowana w Ewidencji Stowarzyszeń Zwykłych³. Jako teren działania określono całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Siedziba Ligi Szuwarowej mieści się w Olsztynie.

Najważniejszym dokumentem wewnętrznym Ligi Szuwarowej jest Regulamin, uchwalony podczas zebrania założycielskiego. Konstytuuje on wewnętrzne struktury organizacyjne oraz klasy członkostwa, określa prawa i obowiązki członków Organizacji, a także wymienia kompetencje poszczególnych organów Stowarzyszenia. W nim zawarte są również cele Organizacji i sposoby ich realizacji. Wszelkie sprawy nie przewidziane w

² Dz. U. z 1989 r. nr 20 poz. 104.

³ Ewidencja Stowarzyszeń Zwykłych prowadzona przez Prezydenta Miasta Olsztyna, źródło: http://bip.olsztyn.eu/bip/dokument/321131/ewidencja_stowarzyszen_zwyklych/ [dostęp: 20.06.2017].

Regulaminie są regulowane przez ustawę. Ponadto, najistotniejsze postanowienia podjęte podczas zebrania założycielskiego zostały zawarte w odrębnym protokole.

Stowarzyszenie pozyskuje środki na swoją działalność z regulaminowych składek uiszczanych przez członków zwyczajnych, z darowizn, spadków i zapisów, które mogą być składane przez osoby trzecie, ofiarności publicznej, a także dotacji. Liga Szuwarowa stanowi organizację *non-profit*; majątek Stowarzyszenia służy wyłącznie do realizacji celów określonych w Regulaminie, co wynika także z ustawy⁴.

Zorganizowanie wewnętrzne

W regulaminie istnieją enumeratywnie wymienione trzy kategorie członków stowarzyszenia: członkowie zwyczajni, członkowie seniorzy oraz członkowie honorowi⁵.

Członkowie zwyczajni aktywnie uczestniczą w działalności Organizacji. Mają oni prawo do uczestnictwa we wszystkich formach działalności Stowarzyszenia, a także mogą uczestniczyć w Walnym Zebraniu Członków, z pełnią wynikających z tego uprawnień. Jedyne oni dysponują zarówno czynnym, jak i biernym prawem wyborczym w wyborach do Władz Stowarzyszenia.

Członkowie zwyczajni są zobowiązani do przestrzegania Regulaminu, czynnego uczestnictwa w działalności Organizacji (w tym w podejmowanych przez nią programach i innych przedsięwzięciach), dbania o jej dobre imię i renomę. Spoczywa na nich obowiązek utrzymywania Organizacji, wyrażający się poprzez terminowe uiszczanie regulaminowych składek członkowskich. O uzyskanie członkostwa zwyczajnego ubiegać się mogą zarówno obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, jak i obcokrajowcy, przy czym wymagane jest ukończenie szesnastego roku życia. Ponadto należy odbyć co najmniej jeden miesiąc aktywnej służby w Stowarzyszeniu (stanowiącej swoisty okres próbny) i uzyskać pozytywną opinię od dwóch członków Stowarzyszenia. Proces kandydatury zwieńczony jest złożeniem deklaracji członkowskiej, po której Zarząd w terminie czternastu dni podejmuje zwykłą większością głosów uchwałę o przyjęciu kandydata w szeregi Ligi Szuwarowej. Ogół członków zwyczajnych stanowi Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia. Status członków zwyczajnych obejmuje również założycieli Organizacji.⁶

Członkowie seniorzy są to byli członkowie zwyczajni, którzy zakończyli już swą czynną działalność w Stowarzyszeniu, lecz nadal wspierają jego idee. Członkowie seniorzy

⁴ Dz. U. z 1989 r. nr 20 poz. 104, art. 2 ust. 1.

⁵ Por.: Regulamin Stowarzyszenia, par. 6.

⁶ Regulamin Stowarzyszenia, par. 8

mają prawo do uczestnictwa w Walnym Zebraniu Członków, jednakże dysponują oni jedynie głosem doradczym; nie mogą kandydować do Zarządu, ani też brać udziału w głosowaniach dotyczących zarówno składu Zarządu, jak i podejmowanych uchwał. Są zwolnieni z płacenia składek członkowskich.

Ostatnią kategorię stanowią członkowie honorowi. W drodze uchwały Walnego Zebrania Członków mogą nimi zostać osoby fizyczne szczególnie zasłużone dla Stowarzyszenia. Ich pozycja organizacyjna jest identyczna w stosunku do członków seniorów: mają oni prawo uczestnictwa w Walnym Zebraniu Członków bez prawa do głosowania, mogą wyrażać swoje stanowisko w formie głosu doradczego i nie obowiązują ich uiszczanie składek⁷.

Regulamin Ligi Szuwarowej wymienia dwie struktury składające się na Władze Stowarzyszenia: Zarząd Stowarzyszenia oraz Walne Zebranie Członków⁸. Zarząd Stowarzyszenia jest kolegialnym organem wykonawczym, którego głównymi zadaniami jest prowadzenie spraw stowarzyszenia oraz reprezentowanie Ligi Szuwarowej na zewnątrz. W skład zarządu muszą wchodzić minimalnie trzej członkowie zwyczajni, spośród których wybiera się na trzyletnią kadencję Prezesa, Wiceprezesa oraz Sekretarza. Spośród nich jedynie Prezes jest wybierany przez ogół członków Stowarzyszenia, pozostali członkowie Zarządu są desygnowani przez Prezesa. Większość członków Zarządu musi obligatoryjnie posiadać pełną zdolność do czynności prawnych. Zarząd dba o realizację celów Stowarzyszenia i wykonanie wyznaczonych zadań, a także wyznacza kierunki rozwoju organizacji i szczegółowo określa ich wytyczne, według których należy osiągnąć założone plany. Organ ten dysponuje inicjatywą uchwałodawczą i opracowuje projekty uchwał, które następnie przedkładane są Walnemu Zebraniu Członków pod głosowanie. Zarząd zajmuje się sprawami członkostwa w szeregach Organizacji, na przykład nadaje członkostwo kandydatom po spełnieniu przez nich wszystkich wymagań i wypełnieniu deklaracji członkowskiej, wykreśla danego członka w przypadku niewywiązywania się przezeń z obowiązków organizacyjnych oraz przyjmuje rezygnacje; kompetencje w tej sferze wykonywane są w drodze uchwał. Do Zarządu należy prowadzenie gospodarki finansowej Stowarzyszenia oraz ustalanie wysokości składek członkowskich; do reprezentowania Stowarzyszenia, a także do zaciągania w jego imieniu zobowiązań majątkowych uprawniony jest Prezes lub Wiceprezes. Regulamin dopuszcza możliwość podejmowania uchwał przy pomocy środków

⁷ Regulamin Stowarzyszenia, par. 12 pkt 1-5.

⁸ Regulamin Stowarzyszenia, par. 13 pkt 1-2.

porozumiewania się na odległość, jeżeli Zarząd nie będzie mógł zebrać się w najbliższym czasie lub w sytuacjach wymagających szybkich decyzji.

Na czele Zarządu stoi Prezes, który kieruje jego pracami. Jego wybór dokonywany jest przez Walne Zebranie Członków poprzez głosowanie tajne, w którym kandydat musi zdobyć bezwzględną większość głosów. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganego poparcia, przeprowadza się drugą turę wyborów, w której biorą udział dwaj kandydaci na których oddano najwyższą liczbę głosów w trakcie poprzedniego głosowania. W tym przypadku do wyboru nowego Prezesa wystarczy już zwykła większość głosów. Nowo wybrany Prezes jest zobowiązany do powołania pozostałych członków Zarządu w ciągu siedmiu dni od daty przeprowadzenia wyborów. Długość kadencji Zarządu jest powiązana z kadencją Prezesa, co oznacza, że wygaśnięcie mandatu Prezesa automatycznie powoduje także zakończenie kadencji całego Zarządu. Jeżeli dojdzie do tego w trakcie trwania kadencji, wówczas obowiązki Prezesa pełnione będą tymczasowo przez Wiceprezesa. Wiceprezes zwołuje nadzwyczajne Walne Zebranie Członków i w terminie trzydziestu dni od daty wygaśnięcia mandatu Prezesa zarządza wybory.

Mandat członka Zarządu ulega zasadniczo wygaśnięciu wraz z końcem kadencji, jakkolwiek może do tego dojść przedwcześnie w przypadku złożenia osobistej rezygnacji z zasiadania w Zarządzie, a także w wyniku wygaśnięcia członkostwa w Organizacji. W skrajnym przypadku członek Zarządu może zostać odwołany w drodze uchwały przez Walne Zebranie Członków na wniosek Prezesa. W sytuacji, gdy nastąpi wygaśnięcie mandatu osoby wchodzącej w skład Zarządu, zwolnione miejsce zostaje obsadzone przez członka zwyczajnego powołanego uchwałą podjętą przez resztę Zarządu. Zarząd pełni swoje funkcje do czasu, gdy Prezes nowej kadencji powoła kolejny Zarząd; potem ulega on definitywnemu rozwiązaniu.

Drugim organem jest Walne Zebranie Członków, na które składa się, jak już wspomniano, ogół członków zwyczajnych. Stanowi ono najwyższą władzę stowarzyszenia⁹. W ciągu roku powinno odbyć się przynajmniej jedno Walne Zebranie Członków, którego ogłoszenie następuje z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem. W razie potrzeby Zarząd może zwołać większą ilość zebrań. Na obradach obecni mogą być także członkowie seniorzy oraz członkowie honorowi, nie mogą oni jedynie uczestniczyć w głosowaniach. Walne Zebranie Członków może uchwalić zmiany w Regulaminie, do czego wymagana jest bezwzględna większość głosów¹⁰. Ponadto, na wniosek Zarządu, Walne Zebranie Członków

⁹ Regulamin Stowarzyszenia, par. 16 pkt 1.

¹⁰ Regulamin Stowarzyszenia, par. 19.

może kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów postanowić o rozwiązaniu Stowarzyszenia.

Idee Stowarzyszenia oraz oddziaływanie społeczne

Jednym z najważniejszych celów przyświecających Lidze Szuwarowej jest promowanie debaty w formacie oksfordzkim jako wartościowej oraz godnej wspierania formy wymiany poglądów panujących w społeczeństwie. Ten cel osiągany jest poprzez odpowiedni dobór tematów przewodnich debat oraz innych podejmowanych przez Ligę inicjatyw, które poruszają aktualne kwestie życia społecznego. Pozwala to na skonfrontowanie i przedstawienie różnorodnych poglądów dotyczących tej samej sprawy. Na przykład 13 lipca 2016r., kilka tygodni po referendum w Wielkiej Brytanii dotyczącym opuszczenia struktur Unii Europejskiej przez to państwo (popularnie zwanego Brexitem), Liga Szuwarowa zorganizowała spotkanie dyskusyjne pod tytułem „Czy jest życie po Brexicie”. Podczas niego omawiano postrzeganie przez młodzież współczesnej Europy, które to wykazuje pewne różnice w Wielkiej Brytanii i w Polsce.

Stowarzyszenie dąży do aktywizacji młodzieży głównie z regionu warmińsko-mazurskiego, skupiając się głównie na studentach Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, a także uczniach lokalnych szkół średnich. Wolontariusze Ligi Szuwarowej często odwiedzają szkoły średnie w regionie Warmii i Mazur w ramach działalności edukatorskiej. Pierwszymi szkołami wizytowanymi przez Stowarzyszenie były I oraz II Liceum Ogólnokształcące w Olsztynie, gdzie cyklicznie odbywają się debaty, w ramach odpowiednio Europejskiego Klubu Szkolnego „Eurojedynki” i Collegium Rhetoricum. Działacze Organizacji pomagają uczniom w organizowaniu debat oksfordzkich w ich szkołach, zakładaniu wewnątrzszkolnych klubów debat, sędziowaniu debat prowadzonych przez drużyny młodzieżowe. Należy zwrócić uwagę, iż przedstawiciele Stowarzyszenia dokładają starań, aby raz podjętą działalność uczniowską w dziedzinie debat podtrzymywać. Cel ten jest osiągany poprzez utrzymywanie dyscypliny, przejawiającej się w regularnym organizowaniu spotkań, powierzeniu części zadań uczniom i rozliczaniu z ich wykonania.

Stowarzyszenie zapewnia chętnym podmiotom (np. uniwersyteckim kołom naukowym) szkolenia w formie warsztatów, podzielonymi na część teoretyczną (dotyczącą sposobów prawidłowego przedstawiania swoich argumentów oraz sztuki wysławiania się) i praktyczną, polegającą na krótkiej zaimprovizowanej debacie. Uczestnicy warsztatów dobierają się w niewielkie grupy i otrzymują pewną ilość czasu (ok. kilkanaście minut) na przygotowanie się do rozmowy na zadany temat z drużyną przeciwną. Po jej zakończeniu, prowadzący szkolenie

członkowie Ligi informują obydwie strony o wyniku debaty i szczegółowo wyjaśniają przydział punktów oraz sytuacje decydujące o ich przyznaniu lub odebraniu.

Istotnym celem Stowarzyszenia jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz społecznego zaangażowania jego członków. Powszechna znajomość zasad kulturalnego przedstawiania swoich racji pozytywnie wpływa na wyważoną wymianę poglądów w dyskursie debaty publicznej oraz unikanie eskalacji polaryzacji społeczeństwa wynikającej z bezpardonowego podejścia do wymiany poglądów. Poprzez debaty oksfordzkie oraz dyskusje Liga Szuwarowa wspiera podwyższanie standardów szeroko rozumianej kultury wypowiedzi oraz należytego szacunku do interlokutorów posiadających odmienne poglądy.

Ogólnouczelniany charakter Ligi Szuwarowej sprzyja integracji różnorodnych środowisk młodzieżowych, bez względu na wiek, przekonania, obrany kierunek studiów. Poprzez wspólną pracę w szeregach Stowarzyszenia, ich przedstawiciele mogą wzajemnie się poznać, a także nawiązać nowe kontakty.

Dodatkowo, Liga Szuwarowa prowadzi również działalność popularyzatorską w dziedzinie retoryki, debat i poprawnej polszczyzny, realizowaną m.in. poprzez media społecznościowe, ale również specjalnie organizowane prelekcje i spotkania z uznanymi debatantami z całej Polski. Ich uczestnicy mogą dzięki temu zapoznać się z metodami argumentacji własnych opinii oraz otrzymać cenne rady od doświadczonych mówców. Mimo swej niedawno rozpoczętej historii, Liga aktywnie uczestniczy w licznych mistrzostwach debat wraz z podobnymi organizacjami z całej Polski, a także prowadzi z nimi współpracę. Mimo swej niedawno rozpoczętej historii, Liga aktywnie uczestniczy w licznych mistrzostwach debat wraz z podobnymi organizacjami z całej Polski, a także prowadzi z nimi współpracę.

Bibliografia

Materiały źródłowe

Statut Ligi Szuwarowej (w dokumentacji Ligi Szuwarowej).

Protokół zebrania członków założycieli (w dokumentacji Ligi Szuwarowej).

Źródła internetowe

Spis agend ACK UWM, Akademickie Centrum Kultury UWM, Źródło: <http://www.uwm.edu.pl/ack/?q=liga-szuwarowa>, dostęp: 20.06.2017;

Ewidencja Stowarzyszeń Zwykłych [online], Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Olsztyn, Źródło: http://bip.olsztyn.eu/bip/dokument/321131/ewidencja_stowarzyszen_zwyklych/, dostęp: 20.06.2017;

Oficjalny fanpage Ligi Szuwarowej na Facebooku, Źródło: <https://www.facebook.com/liga.szuwarowa/?fref=ts>, (dostęp: 20.06.2017).

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r, poz. 1393 ze zm.), Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19890200104> (dostęp: 20.06.2017).

Ilustracja/Image

Symbol Ligi Szuwarowej/The symbol of „Liga Szuwarowa”, Źródło: <http://www.uwm.edu.pl/ack/?q=liga-szuwarowa> (dostęp: 20.06.2017).

**Geneza i charakterystyka podatku dochodowego od osób
fizycznych w Polsce (K. Balazy)**

Genesis and characteristics of personal income tax in Poland

Streszczenie

Przyjęto jako cel podstawowy niniejszego opracowania przedstawienie charakterystyki funkcjonowania podatku dochodowego od osób fizycznych oraz zmian jakie zachodziły w jego strukturze na przestrzeni lat w Polsce. W artykule odniesiono się także do ogólnej tematyki podatków, genezy podatku dochodowego od osób fizycznych w kontekście jego funkcjonowania w kraju i na świecie. W opracowaniu określono także zadania i rolę w/w podatku w systemie finansów państwa oraz podkreślono jego wpływ na kształtowanie dochodów budżetu państwa.

Słowa kluczowe: podatki w Polsce, podatek dochodowy od osób fizycznych, PIT

Abstract

The main objective of this study was to present the characteristics of the operation of personal income tax and changes that have occurred in its structure over the years in Poland. The article also refers to the general subject of taxes, the genesis of income tax on natural persons in the context of its functioning in the country and the world. The study also defined the tasks and role of the above-mentioned tax in the state finance system and emphasized its impact on shaping the state budget revenues.

Key words: taxes in Poland, Personal Income Tax, PIT

Wstęp

Podatki definiuje się jako jednostronne, przymusowe, nieekwiwalentne i bezzwrotne świadczenia pieniężne pobierane przez związki publicznoprawne, za które nie otrzymujemy bezpośredniego świadczenia wzajemnego, gdyż zbiera się je w celu realizacji zadań publicznych. Jeden z podziałów wyróżnia podatki bezpośrednie (czyli takie, które nałożone są na majątek bądź dochód podatnika) oraz pośrednie (np. VAT, akcyza).¹

Wskazuje się na trzy podstawowe funkcje podatku. Po pierwsze *funkcję fiskalną*, czyli przynoszenie państwu dochodów do budżetu. Wpływy z podatków są podstawą funkcjonowania państwa, gdyż stanowią jego główne źródło dochodów, bez nich państwo nie byłoby w stanie realizować swoich zadań. Następnie wyróżniamy *funkcję regulacyjną*, polegającą na wpływaniu na dochody i majątek podmiotów objętych podatkiem. Tak więc za pośrednictwem podatków odbywa się redystrybucja środków pomiędzy podmiotami gospodarczymi, a budżetem państwa. Trzecią wyróżnioną funkcją jest *funkcja stymulacyjna*, dzięki której państwo różnicuje obciążenia podatkowe jakim podlegają poszczególne podmioty w gospodarce, w celu wywarcia konkretnego wpływu na decyzje tychże podmiotów. Państwo może więc używać instrumentów podatkowych w celu zachęcenia lub zniechęcenia podmiotów gospodarczych do podjęcia działań w określonym kierunku.²

Jak można zauważyć, podatki odgrywają kluczową rolę w działaniu państwa, dlatego znane są już od czasów starożytnych. Ich forma stale ewoluowała, z czasem pojawiały się nowe i coraz bardziej złożone konstrukcje. W niniejszym opracowaniu przedstawiono problem podatku, którego powstanie datuje się na przełom XVIII i XIX w. – zwanego *podatkiem dochodowym od osób fizycznych*.³

Skąd się wziął podatek dochodowy?

Podatek dochodowy to oczywiście obowiązkowe świadczenie pieniężne osoby fizycznej lub osoby prawnej na rzecz państwa, jednakże jego wysokość zależna jest od dochodu i wykorzystanych odliczeń. Podstawą opodatkowania jest dochód czyli z podatkowego punktu widzenia jest to przychód pomniejszony o koszty jego uzyskania.

W 1798 roku, w Wielkiej Brytanii po raz pierwszy wprowadzono podatek dochodowy. Naliczano go od dochodów powyżej 60 funtów rocznie. Najwyższą była stawka 10%, która

¹ A. Gomułowicz, J. Małecki: *Polskie prawo finansowe*. LexisNexis, 2006.

² Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa: C.H. Beck, 2007.

³ R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania: pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2001.

obowiązywała tylko od dochodów powyżej 200 funtów rocznie, co było kwotą nieosiągalną dla większości Brytyjczyków. Podatek ten na pewien czas zniesiono, ale już w roku 1803 został ponownie wprowadzony. Podatek dochodowy nie cieszył się dobrą opinią Brytyjczyków. Uważano, że " (...) jest ciężarem zbyt ohydny, by nakładać go na człowieka, gdyż ujawnia stan jego finansów urzędnikowi podatkowemu" ⁴.

W Stanach Zjednoczonych po raz pierwszy wprowadzono podatek od dochodów osobistych w roku 1861. Spowodowane to było wojną domową, która generowała ogromne wydatki, a które musiały mieć swoje źródło finansowania. Dochód do 600 USD był zwolniony od podatku. Dochody powyżej tej kwoty, lecz mniejsze niż 10 000 USD opodatkowane były stawką 3%, a powyżej 10 000 USD stawką 5%.⁵

Obecnie wykształciły się dwa podstawowe typy podatków dochodowych: *podatek celularny* i *podatek globalny*, określane jako unitarny czy syntetyczny. Podatek celularny polega na odrębnym opodatkowaniu każdego rodzaju dochodów podatnika, poszczególne źródła przychodów przypisywane są do kilku grup (ceduł), a dochody z każdej z nich są opodatkowane według stawek proporcjonalnych. Taki system pozwala dostosować sposób opodatkowania i stawki podatkowe do różnych źródeł dochodu. Zazwyczaj łagodniejsze stawki stosuje się do dochodów z pracy, a surowsze do dochodów z kapitałów.

Z kolei podatek globalny, to typ opodatkowania polegający na łącznym opodatkowaniu wszystkich składników dochodu podatnika, niezależnie od ich źródła, według jednolitej skali. Podatek globalny ułatwia stosowanie progresywnych stawek podatkowych, jednakże jego naliczanie wymaga sprawnie funkcjonującej administracji podatkowej⁶.

U schyłku PRL-u Polska nie dysponowała sprawnym systemem podatkowym, działało się tak dlatego, że większość Polaków nie zdawała sobie nawet sprawy z tego, że podatki płaci (tak było np. z podatkiem od wynagrodzeń), a system podatkowy służył do wywierania nacisków i faktycznego represjonowania i tak ówczesnie niewielkiego sektora prywatnego.⁷ Po upadku komunizmu w Polsce stosunkowo szybko przekształcono też system podatkowy. Nastąpiło przejście od opodatkowania „jednostek gospodarki uspołecznionej” do współczesnych podatków, takich jak chociażby PIT, CIT (1992 r.) czy VAT (1993 r.). Bezpośredni podatek dochodowy od osób, czyli PIT (z ang. *Personal Income Tax*) został w Polsce uregulowany ustawą z dnia 26 lipca 1991 r.

⁴ Na podstawie: A. Rabushka, *Od Adama Smitha do bogactwa Ameryki*, CAS, Warszawa 1996, oraz: R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność* ..op. cit.

⁵ Ibidem.

⁶ *Leksykon Polityki Gospodarczej*, U. Kalina-Prasznica (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 162.

⁷ [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatk%C3%B3w/\\$FILE/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatkow.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatk%C3%B3w/$FILE/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatkow.pdf) [dostęp-15.07.2018].

Charakterystyka podatku dochodowego od osób fizycznych

Jak sama nazwa wskazuje, podatek dochodowy od osób fizycznych dotyczy osób fizycznych - czyli takich, które nie posiadają osobowości prawnej. Ani Ordynacja podatkowa, ani inne ustawy podatkowe czy też przepisy prawa podatkowego nie definiują pojęcia „osoba fizyczna”. Przy ustalaniu definicji osoby fizycznej pomocnymi są uregulowania art. 8 kodeksu cywilnego, który mówi, iż każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną.

Ustawa wskazuje, że takim podatkiem dochodowym należy objąć tych, którzy posiadają miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na to, jakie jest źródło ich przychodów. Oznacza to, że podmiotowość w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych oparta została przede wszystkim na tzw. zasadzie rezydencji, czyli zależy od miejsca zamieszkania osoby fizycznej i jest związana z tzw. nieograniczonym obowiązkiem podatkowym. Osoba posiadająca miejsce zamieszkania na terytorium RP płaci podatek od całości swych dochodów krajowych i zagranicznych, bez względu na miejsce położenia źródeł przychodów. Miejsce zamieszkania definiowane jest poprzez posiadanie na tym terytorium centrum interesów osobistych lub gospodarczych - czyli ośrodka interesów życiowych albo poprzez długość przebywania na terenie Polski - ponad 183 dni w ciągu roku podatkowego.

Przedmiot i stawki podatku dochodowego od osób fizycznych

Przedmiotem podatku dochodowego są wszelkie dochody, oprócz dochodów, które zostały zakwalifikowane przez ustawę do kategorii zwolnień przedmiotowych. Wymienione w ustawie źródła dochodu od których podatnik musi odprowadzić podatek to m.in.:

- stosunek służbowy,
- stosunek pracy, w tym również spółdzielczy stosunek pracy,
- członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną,
- praca nakładczą,
- emerytura
- renta
- działalność wykonywana osobiście,
- pozarolnicza działalność gospodarcza, w tym także wykonywanie wolnego zawodu,
- działy specjalne produkcji rolnej,

- nieruchomości lub ich części,
- najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa oraz inne umowy o podobnym charakterze, w tym dzierżawa, poddzierżawa działów specjalnych produkcji rolnej oraz gospodarstwa rolnego na cele nierolnicze lub na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej,
- kapitały pieniężne i prawa majątkowe, w tym ich sprzedaż i zamiana,
- sprzedaż lub zamiana:
- inne źródła

Skala podatkowa obecnie prezentuje się następująco:⁸

- Podatek dochodowy wyliczany jest na podstawie uzyskanego przez podatnika dochodu - czyli, w większość przypadków, przychodu pomniejszonego o koszty. Jego stawki są dość zróżnicowane i zależą od tego, jaką formę rozliczeń z fiskusem wybiera podatnik;
- Dochody nie przekraczające 85 528 zł, należy opodatkować stawką 18%. Natomiast wartości wyższe objęte są już 32% stawką.

Tabela1 Stawki podatku dochodowego według skali podatkowej obowiązującej w 2018 r. – art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi	
Ponad	do		
	85 528 zł	18%	minus kwota zmniejszająca podatek
85 528 zł		15 395 zł 04 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł	

Źródło: <https://www.finance.mf.gov.pl/pit/stawki-podatkowe> [dostęp-15.07.2018].

W przypadku wyboru podatku liniowego stawka podatku jest stała i wynosi 19% bez względu na podstawę opodatkowania. Podatek w tej formie mogą płacić od 2004 roku osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Osoby, które zdecydują się na podatek liniowy tracą możliwość rozliczenia dochodu wspólnie z małżonkiem lub jako osoba samotnie wychowująca dziecko. Co do zasady nie obowiązują ich również ulgi podatkowe.⁹

Specjalne kategorie podatników

Jedną ze specjalnych kategorii podatników są małżonkowie. Oznacza to możliwość ich łącznego opodatkowania za pośrednictwem tzw. ilorazu małżeńskiego, przy spełnieniu

⁸ <https://www.finance.mf.gov.pl/pit/stawki-podatkowe> [dostęp-15.07.2018]

⁹ <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-pit/co-powinienes-wiedziec-zanim-zacziesz-placic-pit/podatek-liniowy> [dostęp-15.07.2018]

następujących warunków: po pierwsze muszą pozostawać przez cały rok podatkowy w związku małżeńskim; po drugie muszą pozostawać w ciągu całego roku podatkowego we wspólności majątkowej małżeńskiej, po trzecie muszą wspólne i w terminie złożyć wniosek o łączne opodatkowanie. Co więcej, żaden z małżonków nie może korzystać jednocześnie z opodatkowania na zasadach określonych w ustawie z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

Istotna jest również kwestia śmierci małżonka przed złożeniem wspólnego zeznania, która nie stanowi przeszkody do łącznego opodatkowania. We wspólnym zeznaniu podatkowym nie bierze się pod uwagę faktu, że małżonkowie mieszkają oddzielnie i podlegają z uwagi na swe miejsce zamieszkania właściwości różnych organów podatkowych. W sytuacji oddzielnego zamieszkiwania małżonków, właściwy miejscowo jest organ podatkowy wskazany przez nich we wspólnym rocznym zeznaniu podatkowym.

Możliwość składania wspólnego zeznania podatkowego jest swoistego rodzaju przywilejem zarezerwowanym dla małżonków i nie mogą z niej skorzystać osoby pozostające w konkubinacie. (ale konstrukcja łącznego opodatkowania ma zastosowanie także do osób samotnie wychowujących dzieci). Kumulacja dochodów małżonków polega na sumowaniu dochodów małżonków, ewentualnie doliczeniu dochodów małoletnich dzieci, a następnie dzieleniu sumy dochodów na połowę. Podatek jest obliczany od tej połowy dochodów i mnożony przez dwa oraz ustalany na imię obojga małżonków.¹⁰

Inną wyróżnioną grupą podatników są spółki nieposiadające osobowości prawnej. Spółki tego typu stanowią tzw. pośrednie podmioty podatkowe, które wypracowują dochód, ale nie ciąży na nich obowiązek podatkowy. Dlatego też podatnikiem nie jest spółka nie posiadająca osobowości prawnej, lecz osoby fizyczne będące wspólnikami. Obliczanie podatku w takich podmiotach przebiega w dwóch fazach: w pierwszej ustala się dochód spółki, w drugiej ustala się dochód wspólnika z udziału w spółce, przy założeniu iż dochód (strata) wspólnika jest proporcjonalny do jego udziału w spółce, a w przypadku braku ustaleń odnośnie do udziałów, iż udziały wspólników są równe.¹¹

Podatek dochodowy od osób fizycznych w Polsce i jego przemiany

Polacy po raz pierwszy zeznania podatkowe wypełnili w 1993 (a zeznania dotyczyły dochodów za rok 1992), gdyż w związku ze zmianą ustroju gospodarczego po roku 1989, konieczne było uporządkowanie też kwestii podatkowych. Wprowadzając nowe regulacje

¹⁰ <https://www.pit.pl/malzonkowie-razem/> [dostęp-15.07.2018]

¹¹ <https://www.pb.pl/jak-wspolnicy-rozliczaja-roczny-podatek-823146> [dostęp-15.07.2018]

ustawodawcy nawiązywali do rozwiązań stosowanych w innych krajach, gdzie obowiązywał jednolity podatek. Ustawa PIT w momencie uchwalenia w 1991 r. liczyła 16 stron (obecnie liczy ponad 280 stron).

W pierwszym roku obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzono trzy progi podatkowe: 20, 30 i 40%. Obowiązywały one w zależności od zarobków podatnika. Kwota wolna od podatku wynosiła 4 mln 320 tys. zł (co na tamte czasy nie było wysoką kwotą). Nie obyło się również bez wprowadzenia ulg podatkowych, np. odliczenie wydatków na kształcenie i doskonalenie zawodowe, ulga małżeńska (gdy rozliczało się PIT wspólnie z małżonkiem), ulga za darowizny, ulga na własne cele mieszkaniowe itp. Już w 1994 doszło do zmian w podatku dochodowym, gdyż podniesiono jego stawki, które od tej pory wynosiły 21, 33 i 45%. W 1997 roku progi podatkowe zostały obniżone, co za tym idzie ustalono je na poziomie 20, 32 i 44%. W takiej wysokości utrzymały się przez rok, gdyż już w 1998r. podatek dochodowy dla zarabiających najmniej wynosił 19%, kolejnym progiem było 30%, a dla najzamożniejszych podatek dochodowy wynosił 40% kwoty opodatkowania.

Rok 2002 to kolejne zmiany w podatku dochodowym – wprowadzono podatek od dochodów kapitałowych – „podatek Belki”. Ulgę budowlaną, którą zlikwidowano w roku poprzednim, zastąpiła ulga remontowa, która dawała możliwość odliczenia kosztów związanych z remontem. Do listy ulg dołączyła ulga odsetkowa, która polegała na odliczeniu odsetek od zaciągniętego kredytu mieszkaniowego. W 2003r. wprowadzono możliwość przekazania 1 proc. podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. Możliwość przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych wprowadziła ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a konkretne przepisy określające, kto i jak może przekazać 1% podatku znajdują się w ustawie o podatku dochodowym osób fizycznych¹².

Kolejną zmianą w podatku dochodowym od osób fizycznych było wprowadzenie w 2005r. ulgi na Internet. Od 2008r. zeznanie podatkowe można składać elektronicznie.¹³ Od 2009 roku obowiązują dwa progi podatkowe –pierwszy ustalono na poziomie 18%, a drugi na poziomie 32 %. Ówczesna kwota wolna od podatku została ustalona na poziomie 3091 zł.

¹² <http://poradnik.ngo.pl/jeden-procent> [dostęp-15.07.2018]

¹³ <https://www.finanse.mf.gov.pl/pp/e-deklaracje> [dostęp-15.07.2018]

Dalsze zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzono dopiero w 2013r. Zdecydowano się na ograniczenie ulgi na Internet, z której od tej pory można korzystać tylko przez dwa lata. W kontekście ulgi prorodzinnej również wprowadzono zmiany – został ustalony limit dochodu, powyżej którego rodzice nie mogą skorzystać z ulgi. W kolejnym roku zwiększono ulgi na wychowanie dzieci. W 2016 nastąpił szereg zmian w prawie podatkowym, np. z podatku zwolniono zasiłek macierzyński otrzymany na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, wprowadzona została ulga polegająca na odliczeniu części kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność badawczo-rozwojową oraz zwolnione od podatku zostało, otrzymane w ramach działań aktywizujących, dofinansowanie do szkolenia zawodowego, zakupu ubrań, usług fryzjerskich, kosmetycznych czy środków czystości.

Od 2017 roku zniesiona została ulga na nowe technologie. W zamian za nią wprowadzono natomiast ulgę na działalność badawczo-rozwojową. Oprócz zaliczenia poniesionych wydatków na taką działalność podatnik będzie mógł odliczyć od 10 do 30% ich wartości. Podstawową wartością kwoty wolnej od podatku w 2017 roku jest 6600 zł. Odnosi się ona jednak do określonego zakresu dochodów w skali rocznej między 0 zł a 6600 zł. Gdy dochód jest wyższy, zmienia się także kwota wolna od podatku. Kwota obliczana jest według następującego schematu:

- dla dochodu niższego niż 6600 zł wynosi 6600 zł (podatnik nie płaci podatku),
- dla dochodu między 6600 zł a 11 000 zł wynosi w formie degresji od 6600 zł do 3091 zł,
- dla dochodu od 11 000 zł do 85 528 zł wynosi stałą stawkę w wysokości 3091 zł,
- dla dochodu między 85 528 zł a 127 000 zł wynosi w formie degresji od 3091 zł do 1 zł,

a w przypadku dochodu wyższego niż 127 000 zł kwota wolna od podatku nie występuje.¹⁴

Precyzując, opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów osób fizycznych regulują następujące ustawy:

a) ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 200 ze zm.)

¹⁴ <https://www.money.pl/podatki/poradniki/artkul/kwota-wolna-od-podatku-w-pit-2018,152,0,2396568.html> [dostęp-15.07.2018]

b) ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2157 ze zm.), zwana dalej "ustawą ryczałtową", która w ograniczonym zakresie dotyczy opodatkowania osób:

- prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą,
- osiągających przychody z tytułu umowy najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze, jeżeli umowy te nie są zawierane w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej,
- będących osobami duchownymi, opłacających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych lub kartę podatkową albo zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych.

Poza zakresem obu ustaw pozostają następujące przychody:

- z działalności rolniczej, ale z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej,
- z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach, podlegające przepisom o podatku od spadków i darowizn, wynikające z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy,
- z tytułu podziału wspólnego majątku małżonków w wyniku ustania lub ograniczenia małżeńskiej wspólności majątkowej oraz przychodów z tytułu wyrównania dorobków po ustaniu rozdzielności majątkowej małżonków lub śmierci jednego z nich,
- przedsiębiorcy żeglugowego opodatkowane na zasadach wynikających z ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym, opodatkowane na zasadach wynikających z ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych,
- ze świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny, o których mowa w art. 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, objętych wspólnością majątkową małżeńską.¹⁵

Pobór podatku został uregulowany w rozdziale 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Może być on potrącany w trakcie roku podatkowego przez płatnika w formie zaliczek (np. od dochodów ze stosunku pracy) lub podatku zryczałtowanego, uiszczany w trakcie roku podatkowego bezpośrednio przez podatnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, w formie zaliczek miesięcznych lub kwartalnych, przy czym podatnicy mogą wybrać uproszczoną formę opłacania zaliczek, na podstawie danych za poprzedni rok lub lata podatkowe (art. 44 ust. 6b-6i ustawy) lub też uiszczany przez podatnika przy rozliczeniu rocznym (np. od alimentów).¹⁶

¹⁵ <https://www.finanse.mf.gov.pl/pit/informacje-podstawowe> [dostęp-15.07.2018]

¹⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991r.o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 Nr 80 poz.350)

Podsumowanie

Podsumowując, podatek dochodowy od osób fizycznych znany jest już od schyłku XVIII w., jednakże w Polsce w obecnej formie funkcjonuje dopiero od lat 90-tych ubiegłego wieku. Jest podatkiem bezpośrednim i obejmuje dochody uzyskiwane przez osoby fizyczne. Od 1992 roku, czyli od momentu w którym weszła w życie ustawa regulująca wspólnie ten podatek, jego stawki zmieniały się wynosząc maksymalnie (w latach 1994-1996) 45% a minimalnie obecnie 18% (dla dochodów poniżej 85 528 zł). Co ciekawe, mimo, że stawki podatkowe na przestrzeni lat ulegały wahaniom, a obecnie są jak do tej pory najniższe, to zdecydowanie mniejsza jest liczba możliwych odliczeń. Oznacza to, że rzeczywiste kwoty podatku osobistego, które podatnicy wpłacają do urzędów skarbowych, zmniejszają się znacznie wolniej niż wynikałoby to z obniżenia stawek podatkowych.¹⁷

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19910800350/U/D19910350Lj.pdf> [dostęp-15.07.2018]

¹⁷[https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatk%C3%B3w/\\$FILE/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatkow.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatk%C3%B3w/$FILE/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatkow.pdf) [dostęp-15.07.2018]

Bibliografia

Literatura

Gomułowicz A., Małecki J., *Polskie prawo finansowe*. LexisNexis, 2006

Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa: C.H. Beck, 2007

Gwiazdowski R., *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania: pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*, Warszawa: Centrum im. Adama Smitha 2001

Rabushka A., *Od Adama Smitha do bogactwa Ameryki*, CAS, Warszawa 1996

Leksykon Polityki Gospodarczej, red. Urszula Kalina-Prasznic, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005

Akty prawne:

Ustawa z dnia 26 lipca 1991r.o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 Nr 80 poz.350)

Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. 1998 nr 144 poz. 930)

Źródła internetowe

[https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatk%C3%B3w/\\$FILE/Prawdziwa_historia_25-lecia_polskich_podatkow.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatk%C3%B3w/$FILE/Prawdziwa_historia_25-lecia_polskich_podatkow.pdf) [dostęp-15.07.2018]

<https://www.finanse.mf.gov.pl/pit/stawki-podatkowe> [dostęp-15.07.2018]

<https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-pit/co-powinienes-wiedziec-zanim-zacziesz-placic-pit/podatek-liniowy> [dostęp-15.07.2018]

<https://www.pit.pl/malzonkowie-razem/> [dostęp-15.07.2018]

<https://www.pb.pl/jak-wspolnicy-rozliczaja-roczny-podatek-823146> [dostęp-15.07.2018]

<http://poradnik.ngo.pl/jeden-procent> [dostęp-15.07.2018]

<https://www.finanse.mf.gov.pl/pp/e-deklaracje> [dostęp-15.07.2018]

<https://www.money.pl/podatki/poradniki/artykul/kwota-wolna-od-podatku-w-pit-2018,152,0,2396568.html> [dostęp-15.07.2018]

II Rozwiązania globalne

**Analiza porównawcza wybranych usług polskiej e-administracji
oraz estońskiej e-rezydencji (A. Struczewski)**

***Comparative analysis of selected services of Polish e-administration
and Estonian e-residence***

Streszczenie

W artykule autor dokonuje prezentacji wybranych usług e-administracyjnych w Polsce oraz estońskiej e-rezydencji. Wyjaśnia pojęcie e-administracji oraz przedstawia pozycje obu państw w Europie i na świecie. Dokonuje analizy tych mechanizmów i stara się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego jedno z tych państw jest tak innowacyjne w porównaniu do drugiego. Próbuje również odpowiedzieć na pytanie: w jaki sposób i jakie usługi e-administracja będzie świadczyć w przyszłości?

Słowa kluczowe: E-administracja, Polska, Estonia, E-rezydencja, ePUAP, Profil Zaufany, eKRS

Abstract

In this article author presents few institutions of polish e-government and Estonian e-residency. The author explains the definition of e-government and shows position of both states in comparison to Europe and the world. The writer analyses both mechanisms and try to answer why one of those countries is so innovative compared to the other one. The author also tries to predict how e-governments will be look in the future.

Key words: E-government, Poland , Estonia ,E-residency, ePUAP, Profil zaufany, eKRS

Wstęp

W XVIII i XIX wieku ludzkość wkroczyła w nową erę rozwoju. Rewolucja przemysłowa zmieniła życie ludzkości bezpowrotnie. Wynalezienie maszyny parowej doprowadziło do skoku cywilizacyjnego na wielu płaszczyznach. W społeczeństwie zaszły głębokie zmiany, które skutkowały m.in. urbanizacją miast, ogólnym postępem wiedzy, powstaniem związków zawodowych, prawa pracy i demokratyzacji społeczeństwa. Nie można również zapomnieć o zmianach jakie zaszły w gospodarce. Dzięki zastosowaniu różnego rodzaju silników w produkcji przemysłowej, nastąpił gwałtowny skok produkcyjny, rozwinęto kolej oraz innego rodzaju sposoby komunikacji, czy przyspieszono rozwój rolnictwa i innych dziedzin gospodarki.

XXI wiek to czas tzw. cyfrowej rewolucji¹. Główną przyczyną tych zmian jest pojawienie się Internetu i tworzenie kolejnych nowych technologii na jego bazie. Sieć internetowa diametralnie zmienia życie naszej cywilizacji. Coś, czego 100 lat temu nie dało się wyobrazić dziś jest codziennością. Internet stwarza zupełnie nowe sposoby komunikacji, pozwala niwelować ograniczenia wynikające z odległości, dokonywać szybkich płatności telefonem, składać deklaracje podatkowe, daje możliwość nauczania się czegokolwiek posiadając tylko komputer i dostęp do sieci. Ponadto jest gigantycznym zbiorem danych, a przy pomocy nieco bardziej zaawansowanych narzędzi można je analizować, co przekłada się na konkretną wiedzę.

Wszelkie narzędzia internetowe są bardzo chętnie wykorzystywane przez sferę biznesu. Trudno się temu dziwić, ponieważ dzięki tej technologii coraz częściej możemy pracować z komputerem w sieci praktycznie w każdym miejscu na ziemi. Ponadto sieć pomaga nam wchodzić na nowe rynki, komunikować się z klientem, poprawiać naszą konkurencyjność, czy optymalizować nasz biznes. Należy również wspomnieć o szerokim spektrum możliwości marketingowych w „social mediach” przy niskich kosztach. Cyfrowe narzędzia są chętnie używane przez organizacje non-profit, głównie dlatego, że znaczna ich ilość przynajmniej w jakiejś części jest dostępna za darmo. Tak samo jak maszyna parowa zwiększyła efektywność produkcji w XVIII w. tak Internet robi to dziś.

Współczesna globalna gospodarka wymaga od państw, aby usprawniały swoje systemy administracyjne, a w szczególności ułatwiały do nich dostęp i komunikację z urzędami. Wymaga tego społeczeństwo, które z biegiem lat coraz bardziej będzie przenosić niektóre elementy swojego życia do sieci. Idea wykorzystywania nowych technologii

¹ P. Gawrysiak, *Cyfrowa rewolucja. Rozwój cywilizacji informacyjnej.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012

informatycznych w administracji publicznej powstała jeszcze przed zdominowaniem naszego życia przez Internet. Pierwsze koncepcje datuje się na połowę lat 80. XX wieku².

Czym jest e-administracja?

Aktualnie istnieje ogromna ilość definicji elektronicznej administracji, dlatego ciężko jest utworzyć jedną konkretną regułę. W niniejszym opracowaniu posłużono się definicjami stworzonymi przez organizacje międzynarodowe. Komisja Europejska uważa, że *e-government* to „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej, w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki”³. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) e-administracja „skupia się na wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez rządy we wszystkich funkcjach rządzenia. Ma to znaczenie szczególności dla przemian w strukturach i organizacji administracji”⁴. Posługując się powyższymi definicjami możemy dojść do wniosku, iż e – administracja jest wykorzystywaniem technologii informatycznych w administracji publicznej, mającym na celu poprawę jakości usług świadczonych na rzecz obywatela oraz ciągłe ich doskonalenie. W e-administracji można wyróżnić dwa typy relacji. Pierwsze to relacje typu urząd – obywatel, urząd – przedsiębiorca, urząd – usługodawca, czyli zewnętrzne. Natomiast wewnętrzne to takie relacje jak: urząd – urząd, urząd – pracownicy. Świat nowych technologii dynamicznie się zmienia, a te zmiany wpływają na jakość administracji.

Państwem z którego świat powinien brać przykład jak budować sprawnie funkcjonujący system e-administracji jest Estonia. Oferuje ona ogromną ilość usług publicznych w takich obszarach jak: ochrona zdrowia, edukacja, administracja, wymiar sprawiedliwości, bankowość. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest strategia jaką Estończycy przyjęli po transformacji ustrojowej. Ogromną uwagę poświęcili informatyzacji kraju i znoszeniu barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. Pierwszym takim cyfrowym przedsięwzięciem był projekt „Tygrysięgo Skoku”, który wystartował w 1996 roku. Zinformatyzowano wszystkie szkoły oraz prowadzono edukację cyfrową społeczeństwa. Do

² L. Porębski, *Co dalej z elektroniczną administracją ? Nowe technologie a przemiany współczesnej demokracji*, [w:] M. Zwierzyński, M. Lakomy, K. Oświecimski, *E-administracja publiczna i (nie)bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni*, Kraków 2015.

³ J. Rzućdziło *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s.194

⁴ Ibidem.

końca 2000 roku, program objął ok. 130 tys. osób czyli ok. 10% ludności. Oczywiście następnie wprowadzono szereg innych projektów. Aktualnie Estonia oferuje ponad 2 500 e-usług w tym z sieci Wi-Fi można korzystać nawet w lesie.⁵

Według danych ONZ kontynentem, na którym e-administracja jest rozwinięta najlepiej jest Europa. Poziom zawansowania e-administracji w wybranych państwach pomagają zmierzyć konkretne rankingi. W państwach Unii Europejskiej odpowiada za to ranking DESI (The Digital Economy and Society Index), w którym Polska zajmuje 24 miejsce, a Estonia 9. Jednak biorąc pod uwagę tylko i wyłącznie poziom usług e-administracyjnych to Estonia znajduje się już na 2 miejscu, a Polska na 23⁶. Kolejną ciekawą statystyką jest porównanie liczby obywateli w wieku 25-64, którzy dokonują interakcji cyfrowej z urzędami. Wynika z nich, iż w Estonii jest to 86% tej grupy, a w Polsce tylko 31%⁷. Polska wypada nieco lepiej, jeżeli weźmiemy pod uwagę dane ONZ. Została zakwalifikowana do grupy państw, które przodują w rozwoju e-administracji. W raporcie z 2018 roku zajęła 33 miejsce i awansowała o 2 miejsca w stosunku do 2016r. Natomiast Estonia zajmuje tu 16 miejsce⁸.

Początki polskiej e-administracji.

Uchwała Sejmu z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce rozpoczęła wprowadzanie społeczeństwa informacyjnego⁹. Następnym tego aktu było stworzenie programu wprowadzającego pt. „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”, a w następnym roku strategii „e – Polska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w latach 2001-2006”.

Cele rozwojowe polskiej e-administracji zostały określone w strategii „Wrota Polski” z 2002 r. Główną misją było *„zwiększenie o 10% rzeczywistej, a o 40% - potencjalnej efektywności administracji publicznej, związanej ze świadczeniem usług publicznych oraz z*

⁵ L. Łuczak – Noworolnik, *Elektroniczne usługi publiczne w wymiarze europejskim – na wybranych przykładach*, [w:] (red.) K. Flaga Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek, *E-obywatel, e-sprawiedliwość, e-usługi*, s. 324.

⁶ *Digital Economy and Society Index Report 2018*, źródło: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/5_desi_report_digital_public_services_B5DBE542-FE46-3733-83C673BB18061EE4_52244.pdf [dostęp 22.07.18].

⁷ K. Śledziwska, D. Zięba *„E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy.*, Digital Economy Lab UW, Warszawa, czerwiec 2016.

⁸ *United Nations “E-government survey 2018*, źródło: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/5_desi_report_digital_public_services_B5DBE542-FE46-3733-83C673BB18061EE4_52244.pdf [dostęp 22.07.18]

⁹ K. Kardasz, K. Zapolska, *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, Brno 2011.

*realizacją innych zadań publicznych przy jednoczesnym polepszeniu przejrzystości pracy administracji i elastyczności.*¹⁰” W projekcie określono również miary efektywności realizacji misji oraz podzielono je na miary czasowe i kosztowe. W pierwszych był to czas który organ publiczny potrzebuje do spełnienia usługi oraz czas w jakim podmiot, który jest zainteresowany świadczeniem będzie na niego czekał. Koszty z kolei to wydatki poniesione przez obywatela oraz wydatki publiczne na świadczenie usługi publicznej¹¹. Następnie idea ta przybrała postać konkretnych działań. W 2005r. stworzono projekt Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

EPUAP

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (EPUAP) jest to ogólnokrajowa platforma internetowa służąca do komunikacji obywateli z organami administracji publicznej. Usługobiorcami platformy są obywatele, natomiast usługodawcy to administracja publiczna i instytucje państwa. Są nimi również jednostki administracji centralnej tj. samorządy, a wśród nich urzędy gminne.

Z profilu może korzystać każdy kto ma numer PESEL, założył konto ePuAP oraz potwierdził tożsamość w internecie. Potwierdzenia swojej tożsamości można dokonać na dwa sposoby: przez bezpłatny profil zaufany lub płatnym certyfikatem kwalifikowanym¹².

Projekt ePUAP był realizowany w dwóch etapach w latach: 2006 – 2008 oraz ePUAP2 w latach 2008-2013. Portal jest unormowany w Ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz w Rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji 1 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej.

Zakres funkcji, które oferuje platforma jest wymieniony w art. 10 Rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji 1 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej. Przez platformę podmioty publiczne mogą: tworzyć i obsługiwać dokumenty elektroniczne, przysyłać takie dokumenty, wymieniać dane pomiędzy innymi systemami teleinformatycznymi, weryfikować podpis elektroniczny, identyfikować i rozliczać użytkowników, obsługiwać płatności

¹⁰ Komitet Badań Naukowych, „Wrota Polski”, 11 grudnia 2002, str.20

¹¹ Ibidem.

¹² <https://obywatel.gov.pl/czym-jest-epuap>

elektroniczne, potwierdzać profil zaufany ePUAP, weryfikować zgodność dokumentów elektronicznych z ich wzorami, wystawiać różnego rodzaju poświadczenia¹³

Profil zaufany

Profil zaufany jest usługą, która w pewien sposób uzupełnia ePUAP i otwiera jego wszystkie możliwości. Jest to metoda potwierdzenia tożsamości obywatela Polski w systemach e – administracyjnych. Jest uznawany jako alternatywa dla podpisu kwalifikowanego. Właściwie dopiero po utworzeniu profilu zaufanego, możemy korzystać z najbardziej przydatnych funkcji dla ePUAP dla obywatela, czyli wypełniania wszelkich wniosków, podań, skarg, opłat przez Internet. Ponadto warta odnotowania jest możliwość załatwiania wszelakich spraw przez Platformę Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (PUE ZUS), takich jak umówienie wizyty, sprawdzać zwolnienie czy sprawdzić czy pracodawca zgłosił petenta do ubezpieczenia. Dzięki Profilowi Zaufanemu można założyć firmę, wznowić lub zawiesić działalność. Dokonujemy tego na stronie Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej (CEIDG). Profil daje również możliwości sprawdzania szeregu informacji odnośnie np.: ilości punktów karnych, danych w rejestrze dowodów osobistych, danych w rejestrze PESEL¹⁴.

Aby uzyskać Profil Zaufany należy złożyć wniosek przez ePUAP, a następnie udać się z dowodem osobistym lub paszportem do punktu potwierdzającego. Punktami potwierdzającymi są urzędy oraz banki. Można również dokonać potwierdzenia przez Internet za pomocą serwisów transakcyjnych wybranych banków. Profil Zaufany jest ważny przez 3 lata ale można go przedłużyć przez ePUAP¹⁵.

E – KRS

Oprócz założenia jednoosobowej działalności przez portal CEIDG istnieje również możliwość zarejestrowania spółki przez Internet. Można tego dokonać za pomocą Portalu S24. Warto zaznaczyć, że nie wszystkie spółki można założyć w ten sposób. Taka procedura jest możliwa dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek jawnych oraz komandytowych. Dokonuje się tego na platformie za pomocą specjalnych formularzy. Należy jednak podkreślić, że spółkę można założyć przez Internet tylko wtedy, gdy wspólnicy

¹³ Rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji 1 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej.

¹⁴ <https://obywatel.gov.pl/zaloz-profil-zaufany#scenariusz-przez-internet> [dostęp-23.07.18].

¹⁵ <https://pz.gov.pl/pz/index> [dostęp-22.07.18]

wnoszą wkłady pieniężne. Do spółki 24h nie można wносить aportów¹⁶. W przypadku spółek z o.o. istnieje obowiązek pokrycia kapitału zakładowego spółki w ciągu 7 dni od rejestracji. Oprócz samej rejestracji od 15 marca 2018 roku przez portal możemy przysyłać sprawozdania finansowe¹⁷. Dokument należy opatrzyć podpisem kwalifikowanym lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP przez minimum jedną osobę uprawnioną do reprezentacji spółki. Kolejną usługą, którą daje portal jest możliwość przeglądania dokumentów finansowych spółek bez posiadania konta na portalu. Platforma jest stale rozwijana i w przyszłości ma umożliwiać dokonywanie takich czynności jak: dokonywanie zmian w umowie spółek, zmian adresu, podejmowania uchwał o rozwiązaniu spółki, podwyższeniu kapitału zakładowego spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, zbycie udziałów i zmianę liczby wspólników¹⁸.

E- rezydencja

Początki idei e-rezydencji datuje się na 2007 roku, jednak dopiero w 2012 rozpoczęto konkretne prace nad projektem. Liderem przedsięwzięcia był Taavi Kotka, wicekanclerz ds. komunikacji i informacji publicznej w Ministerstwie Gospodarki i Komunikacji Estonii. W tym samym roku pomysł wygrał konkurs organizowany przez estońską fundację rozwoju, a dzięki temu pozyskał środki na rozwój. Głównym celem projektu było pozyskanie milionów e-rezydentów w celu zwiększenia ilości przedsiębiorstw w Estonii. Mottem projektu było zebranie 10 mln e-rezydentów do 2025 roku. Oficjalnie program wystartował 1 grudnia 2014 roku. Pierwszym e-rezydentem okazał się brytyjski dziennikarz Edward Lucas, natomiast pierwszą osobą która przeszła normalną procedurę rejestracji był Amerykanin Hamid Tahsildoost. W lipcu 2018 liczba e-rezydentów wynosiła ok. 41 tys. osób¹⁹.

Tym co wyróżnia estoński projekt od usług e-administracji innych państw jest to, iż nie trzeba być obywatelem Estonii by zostać e-rezydentem. Co więcej pomysł jest skierowany na pozyskiwanie społeczności międzynarodowej. Estonia jest państwem, które słynie z wysoce rozwiniętego rynku nowych technologii. Jest to widoczne zarówno w sposobie funkcjonowania państwa ale również w dużej ilości innowacyjnych firm. Estończycy wychodzą z założenia, iż w celu pobudzenia konkurencyjności tych firm należy stworzyć im

¹⁶Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94 poz. 1037)

¹⁷Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz.U. 1997 nr 121 poz. 769)

¹⁸<https://ekrs.ms.gov.pl/home;jsessionid=GKgdbSsEPI17sHr7bQIZLtdQLFr7-in3nynpiRsl.slave:server-one> [dostęp-23.07.18]

¹⁹<https://app.cyfe.com/dashboards/195223/5587fe4e52036102283711615553> [dostęp-06.08.18]

międzynarodowe środowisko. Warto również, zauważyć, że ta usługa daje dostęp do rynku UE przedsiębiorcom z całego świata.

Aby zostać e-rezydentem należy wypełnić specjalny formularz przez Internet, załączyć do niego skan paszportu, fotografię, list motywacyjny oraz dokonać opłaty 100€ kartą kredytową. List motywacyjny raczej nie ma wpływu na wynik procedury, jest on wymagany do celów statystycznych. Po spełnieniu wszystkich powyższych punktów następuje weryfikacja kandydata przez estońskie służby. Estońska Policja i Straż Graniczna sprawdza czy taka osoba nie jest ścigana, czy nie brała udziału w przestępstwach finansowych jak pranie brudnych pieniędzy. Po pozytywnej ocenie przyszły e-redzydent jest zapraszany po odbiór dokumentów oraz specjalnej karty do logowania. Można tego dokonać w Tallinnie bądź w estońskich ambasadach na całym świecie. Aktualnie jest 41 takich miejsc. E-rezydencja jest przyznawana na 3 lata. Po tym czasie należy przejść całą procedurę jeszcze raz²⁰.

Pod względem funkcjonalności e-rezydencja daje zbliżone możliwości co ePUAP. Dzięki niej możemy korespondować z urzędami w formie elektronicznej, podpisywać dokumenty, dokonywać płatności bankowych, płacić podatki oraz korzystać z szeregu innych usług estońskiej e-administracji. Jednak jego największą zaletą, a zarazem najbardziej innowacyjną cechą jest możliwość założenia firmy nie będąc obywatelem Estonii, ani nawet nie przebywając w tym państwie na stałe.

Aby prowadzić firmę w Estonii oczywiście oprócz bycia e-rezydentem należy spełnić kilka dodatkowych wymogów²¹. Po pierwsze należy ustawić siedzibę firmy. W tym celu najprostszym rozwiązaniem jest skorzystanie z usług firm, które oferują wirtualne biura. W przypadku gdy organ zarządzający znajduje się w innym państwie należy ustawić osobę do kontaktu w Estonii. Jest to osoba która będzie otrzymywała dokumenty w sprawach firmy. Nie musi mieć żadnych pełnomocnictw ani udziałów. W tym celu najprostszym rozwiązaniem jest skorzystanie z usług firm, które oferują wirtualne biura²². Po spełnieniu tych wymogów należy zarejestrować firmę online, przesłać specjalne dokumenty, wybrać nazwę przedsiębiorstwa oraz formę prowadzenia działalności. Następnie trzeba dokonać

²⁰<https://e-resident.gov.ee/become-an-e-resident/> [dostęp-23.07.18]

²¹<https://e-resident.gov.ee/start-a-company/> [dostęp-23.07.18]

²²<https://medium.com/e-residency-blog/estonia-has-amended-its-commercial-code-heres-how-that-affects-e-residents-fd06af928f6f> [dostęp-23.07.18]

opłaty oraz pokryć kapitał zakładowy spółki. Wysokość wkładu zależy od rodzaju spółki. Cała ta procedura nie powinna zająć więcej niż dzień²³.

Biznes za pomocą e-rezydencji można prowadzić w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Jednak w Estonii istnieją dwa rodzaje sp. **z.o.o.**, w których występują różne wysokości kapitału zakładowego. Pierwsza to prywatna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Wysokość minimalnego kapitału zakładowego wynosi 2,500€ z tym, że jego wpłata może być odroczone maksymalnie na 10 lat. W sytuacji gdy minimalny kapitał zakładowy wynosi 25,000€ nie można odroczyć jego wpłaty. Zdecydowanie praktyczniejszym rozwiązaniem jest wpłata celem dołożenia kilku euro do wysokości minimalnego kapitału zakładowego, ponieważ upraszcza to podział spółki. Warto zaznaczyć, że w takiej spółce może występować tylko jeden wspólnik. Jest to również ważne, ponieważ wielu e-rezydentów to freelancerzy i jednoosobowi przedsiębiorcy²⁴.

Drugi rodzaj to publiczna spółka z.o.o.. Ta forma spółki nie jest popularna wśród e-rezydentów, ponieważ nie daje takiej elastyczności w przypadku minimalnego kapitału zakładowego oraz nie daje tak dużej niezależności lokacyjnej. W tym przypadku minimalny kapitał zakładowy wynosi 25,000€ i nie ma możliwości rozłożenia go w czasie. Minimalna wartość udziału musi również wynosić 1€. E-rezydenci prowadzą również organizacje non-profit (tzw. MTU w Estonii). Jednak używają ich głównie do celów charytatywnych, a ten rodzaj działalności nie może być wykorzystywany do prowadzenia biznesu.

Do prowadzenia interesów w Estonii e-rezydenci potrzebują tamtejszego konta bankowego. Niestety na dzień dzisiejszy w dalszym ciągu trzeba założyć konto osobiście w Estonii. Wynika to z tego, że banki mają swoje własne regulacje. Wiąże się z tym, że swój pomysł na biznes należy przedstawić w sposób rzetelny i przejrzysty aby nie wzbudzać podejrzeń banków. Pomocne może się również okazać wykazanie jakiegoś związku z Estonią. Niestety w dalszym ciągu przedsiębiorcy nie mają gwarancji, że bank ich zaakceptuje. Jednak rząd pracuje nad tym aby ułatwić tę procedurę²⁵.

Pozostaje jeszcze kwestia płacenia podatków. Warto podkreślić, że e-rezydencja nie jest żadnym sposobem na unikanie opodatkowania²⁶. Mają tu zastosowanie międzynarodowe umowy, według których aby zostać estońskim rezydentem podatkowym należy przebywać w tym państwie minimum 183 dni przez 12 kolejnych miesięcy. Ponadto „centrum interesów

²³<https://medium.com/e-residency-blog/heres-how-you-can-create-an-eu-company-with-eu-banking-anywhere-on-earth-cbba47386489> [dostęp-23.07.18]

²⁴<https://medium.com/e-residency-blog/what-is-minimum-share-capital-and-how-do-estonian-companies-register-it-5eef6a19a2bb> [dostęp-23.07.18]

²⁵https://e-resident.gov.ee/service_category/banking-fintech/ [dostęp-23.07.18]

²⁶<https://medium.com/e-residency-blog/how-do-e-residents-pay-taxes-73b8c96902b6> [dostęp-23.07.18]

gospodarczych” musi również być przeniesione do Estonii. Oznacza to, że taka osoba nie może mieć w swoim kraju ojczystym żadnych źródeł dochodów, inwestycji, majątku nieruchomego i ruchomego, ubezpieczenia, konta bankowego czy kredytu. Dopiero wtedy będzie podlegać estońskiemu opodatkowaniu²⁷.

Sam podatek dochodowy od osób prawnych w Estonii ma bardzo atrakcyjną konstrukcję. Jest to tzw. podatek estoński. Polega on na tym, iż podatek jest naliczony dopiero w chwili wypłacenia dywidendy i wynosi 20%. Logicznie przedsiębiorstwa wolą nie wypłacać pieniędzy z firmy, a zamiast tego w nie reinwestować. W ten sposób podatek CIT jest narzędziem, który wspiera rozwój przedsiębiorczości²⁸.

Wnioski

Rozwój e-administracji będzie cały czas się pogłębiał. Coraz więcej spraw będziemy mogli załatwić przez Internet, co zdaniem autora opracowania przyniesie korzyści obu stronom. Dzięki temu urzędnicy i obywatele będą mogli pracować efektywniej.

Biorąc pod uwagę polską e-administrację z globalnego punktu widzenia to nie mamy się czego wstydić. Oczywiście nie jest to perfekcyjny system, istnieje szereg rzeczy które trzeba poprawić. Gorzej wygląda sytuacja, gdy patrzymy na Polskę na tle europejskim. Niestety w tym wypadku najczęściej zamykamy wszelkie rankingi. Spowodowane jest to tym, że Europa jest najlepiej rozwiniętym kontynentem w tej dziedzinie.

Głównym narzędziem polskiej e-administracji jest ePUAP. Oferuje szereg podstawowych funkcji, które usprawniają komunikację z urzędami. Jednak dopiero założenie profilu zaufanego ePUAP otwiera nam pełne możliwości. Profil zaufany jest narzędziem, które potwierdza naszą tożsamość w Internecie oraz jest równoważny z podpisem kwalifikowanym. Połączenie tych dwóch instytucji umożliwia nam składanie i podpisywanie dokumentów przez Internet. W Polsce istnieje również portal eKRS, który pozwala na rejestrację spółek oraz przysyłanie sprawozdań finansowych przez Internet. To rozwiązanie zdecydowanie ułatwia życie przedsiębiorcom. Aktualnie platforma ma ograniczone możliwości działania jednak w przyszłości ma być ciągle rozwijana.

Niestety nasze społeczeństwo niezbyt chętnie korzysta z e-usług. W dalszym ciągu dominuje osobiste załatwianie spraw w urzędach. Polacy zdecydowanie najczęściej korzystają z e-administracji do składania rozliczeń podatkowych. Przyczyną tego jest fakt, iż państwo

²⁷Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 10 czerwca 2015 r., nr IPPB4/4511-254/15-6/JK3

²⁸<http://grantthornton.pl/publikacja/podatek-estonski-sposobem-na-rozwoj-polskiej-gospodarki/> [dostęp: 23.07.18]

nie edukuje społeczeństwa w tej kwestii. Dla porównania w Estonii, która jest jednym z europejskich liderów cyfryzacji blisko 90% społeczeństwa w wieku 24-65 lat załatwia sprawy przez Internet.

Biorąc pod uwagę polskie usługi oraz estońskie na pierwszy rzut oka są one dość podobne. W obu państwach możemy, wypełniać dokumenty przez Internet, zakładać firmy, dokonywać płatności bankowych, płacić podatki. Usługą, która zdecydowanie nas różni jest program e-rezydencji, ponieważ pozwala ona nabyć cyfrową tożsamość każdemu człowiekowi na świecie. Nie musisz być obywatelem Estonii, ani nawet jej odwiedzać. E-rezydencja tworzy coś na kształt nowego cyfrowego narodu. Pozwala każdemu e-rezydentowi założyć firmę w Estonii z każdego miejsca na ziemi, a ze względu na środowisko biznesowe tego państwa jest to kusząca propozycja. Może właśnie dobrze działająca e-administracja nie powinna tylko dostarczać dobrej jakości usług tylko swoim obywatelom, a właśnie tworzyć przewagę konkurencyjną nad innymi państwami i ściągać przedsiębiorców do siebie.

Bibliografia

Literatura

- Gawrysiak P., *Cyfrowa rewolucja. Rozwój cywilizacji informacyjnej.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012
- Kardasz K., Zapolska K., *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, Brno 2011
- Porębski L., *Co dalej z elektroniczną administracją ? Nowe technologie a przemiany współczesnej demokracji*, [w:] Zwierzyński M., Lakomy M., Oświecimski K., *E-administracja publiczna i (nie)bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni*, Kraków 2015.
- Rzucidło J., *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Łuczak L., *Elektroniczne usługi publiczne w wymiarze europejskim – na wybranych przykładach*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska K. F., Gołaczyński J., Szostek D. (red.), *E-obywatel, e-sprawiedliwość, e-usługi*, C.H.Beck 2017.
- K. Śledziwska, D. Zięba „E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy.”, Digital Economy Lab UW, Warszawa 2016.

Raporty

- Digital Economy and Society Index Report 2018.*
- E-government survey*, United Nations 2018.
- Wrota Polski, Komitet Badań Naukowych, 11 grudnia 2002.

Akty prawa i inne teksty prawne

- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94 poz. 1037).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz.U. 1997 nr 121 poz. 769).
- Rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji 1 z dnia 5 października 2016 r. *w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej* (Dz.U. 2016 poz. 1626).
- Interpretacja indywidualna* Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 10 czerwca 2015 r., nr IPPB/4511-254/15-6/JK3

Źródła Internetowe

- <https://medium.com/e-residency-blog>
- <https://e-resident.gov.ee>
- <https://ekrs.ms.gov.pl/s24/>
- <http://grantthornton.pl/publikacja/podatek-estonski-sposobem-na-rozwoj-polskiej-gospodarki/>
- <https://obywatel.gov.pl/zaloz-profil-zaufany#scenariusz-przez-internet>
- <https://pz.gov.pl/pz/index>
- <https://obywatel.gov.pl/czym-jest-epuap>
- <https://app.cyfe.com/dashboards/195223/5587fe4e52036102283711615553>

Polityka młodzieżowa Euroregionu Bałtyk (*D. Jędrzejczak*)

Euroregion Baltic Youth Policy

Streszczenie

Euroregion Bałtyk jest formą współpracy transgranicznej powstałej w 1998 roku. Był to pierwszy z euroregionów, który do współpracy zaprosił państwo spoza Unii Europejskiej – Federację Rosyjską. Za główne cele istnienia ERB należy uznać zacieśnienie współpracy pomiędzy poszczególnymi członkami działającymi w ramach ERB, a także poprawę zrównoważonego rozwoju regionu basenu Morza Bałtyckiego.¹

Polityka młodzieżowa w ERB jest prowadzona przez *Radę Młodzieżową*. Do jej inauguracji doszło 22 lutego 2008 roku w Elblągu. Jej funkcjonowaniem wpłynięto na stabilność działań podejmowanych dla młodzieży, a także ułatwiono przyszłą współpracę młodych osób w euroregionie.

Słowa Kluczowe: Euroregion Bałtyk, Rada Młodzieżowa, CASYPOT, ERASMUS+

Summary

Euroregion Baltic is a form of cross-border cooperation established in 1998. It was the first of the euroregions to invite a state outside the European Union - the Russian Federation. The main objectives of the existence of the ERB should be closer cooperation between the different actors s part of the ERB, as well as the desire to improve the development, sustainable, Baltic Sea region.

Youth policy at ERB is run by the Youth Board. Its inauguration took place February 22, 2008 in Elblag. Thanks to its establishment, the activities of young people have been significantly affected and the future cooperation of young people in the Euroregion has been facilitated.

Key words: Euroregion Baltic, Youth Board, CASYPOT, ERASMUS

¹ Dalej: ERB.

Wprowadzenie

Współpraca transgraniczna jest jednym z ważnych elementów współpracy międzynarodowej. Cechy, które ją wyróżniają to między innymi istnienie sąsiedzkich relacji pomiędzy państwami biorącymi w niej udział, a także współdziałanie na poziomie regionalnym. Wszystkie umowy dotyczące współpracy pomiędzy krajami sąsiadującymi (dwustronne) mają głównie za zadanie wskazanie kierunku polityki zagranicznej samorządom przygranicznym. Każda z takich umów musi przestrzegać zarówno prawodawstwa krajowego, jak i międzynarodowego.

Euroregion Bałtyk jest jednym z najważniejszych podmiotów kształtujących współczesną politykę regionalną wobec Szwecji, Danii, Rosji i Litwy. O ogromnej roli ERB świadczy przyznanie pod zarząd euroregionu Funduszu Małych Projektów Phare. ERB kreuje również współpracę polityczną oraz strategiczną.

Kwestie dotyczące młodzieży są jednymi z najważniejszych, jakie poruszane są przez władze Euroregionu. W tym celu została powołana do funkcjonowania Rada Młodzieżowa Euroregionu Bałtyk. Zadania, które zostały powierzone młodzieży dotyczą właśnie ich samych.

Euroregiony w Polsce

Euroregion jest jednym z rodzajów współpracy transgranicznej². Cechą go wyróżniającą jest najwyższy poziom zinstytucjonalizowania struktur. Nazwa ta ma więc wprowadzić pozytywny wydźwięk³. Pojęcie to ma bardziej charakter psychologiczny aniżeli prawny. Często używa się nazwy euroregion również wobec regionów transgranicznych⁴. Należy pamiętać, że jeden samorząd może być aktywnym członkiem kilku Euroregionów. Przykładem jest województwo warmińsko-mazurskie⁵.

Nazwa Euroregion pochodzi od powstałego na pograniczu niemiecko-holenderskim *euoregio*. Jednym z celów powstania tej współpracy była minimalizacja skutków ówczesnego kryzysu rolnego. Należy jednak pamiętać, że pojęcie euroregion nie ma oficjalnego charakteru. Zdefiniowanie go więc jest niebywale trudne.

² Łukasz Buczkowski, Lech Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] 10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej, pod red. P. Niemczuka, Rzeszów 2014, s. 26.

³ *Mały Leksykon Geopolityki*, pod red. L. Sykulskiego, Częstochowa 2016, s. 77.

⁴ Tomasz Studzieniecki, *Euroregiony – potencjał turystyczny*, Zeszyty Naukowe. Ekonomiczne problemy usług 2010, nr 52, s. 230.

⁵ Izabela Zabielska, *Realizacja współpracy zagranicznej w świetle dokumentów strategicznych województw (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)*, Przedsiębiorczość i zarządzanie 2015, z. 4, s. 157.



Ilustracja 3. Mapa Euroregionów na granicach Polski.

Źródło: dostępne na stronie: <http://www.euroregion-silesia.pl/files/strony/Euroregiony-w-Polsce.jpg> [dostęp: 18.06.2017].

W Polsce aktualnie istnieje szesnaście Euroregionów⁶:

1. Euroregion *Bałtyk*,
2. Euroregion *Pomerania*,
3. Euroregion *Nysa*,
4. Euroregion *Beskidy*,
5. Euroregion *Śląsk Cieszyński*,
6. Euroregion *Puszcz Białowieska*,
7. Euroregion *Bug*,
8. Euroregion *Tatry*,
9. Euroregion *Łyna-Ława*,
10. Euroregion *Pradziad*,
11. Euroregion *Karpacki*,
12. Euroregion *Nysa-Sprewa-Bóbr*,
13. Euroregion *Niemen*,

⁶ Jerzy Gwizdała, *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015, nr 855, s. 455.

14. Euroregion *Glacensis* (w latach 2001-2004 istniał, konkurencyjny, Euroregion Dobrawa, nie podjął działania i został zlikwidowany⁷),

15. Euroregion *Pro Europa Viadrina*,

16. Euroregion *Silesia*.

Główne zadania jakie zostały postawione przed euroregionami to między innymi starania o wspólny wzrost gospodarczych regionów tworzących⁸, przełamanie animozji istniejących w społeczeństwach, a także pomoc w nawiązaniu kontaktów pomiędzy mieszkańcami terenów znajdujących się w euroregionie⁹.

Struktura euroregionów przedstawia się w sposób następujący. Najważniejszym organem jest Rada Euroregionu. Niżej w hierarchii znajduje się Komisja Rewizyjna. Organem znajdującym się poniżej jest Prezydium Rady Regionu¹⁰. Ostatnim, najniższym elementem struktury Euroregionu jest Sekretariat.

Regulacje prawne, które można uznać za kształtujące politykę transgraniczną to np.:

- Karta madrycka¹¹
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego¹²

Należy zaznaczyć, że powyżej wymienione dokumenty są jedynie wskazaniem kierunków polityki transgranicznej. Akty te, w zamierzeniach, przedstawiają możliwe działania w celu istnienia konstruktywnej współpracy transgranicznej.

Do powstania euroregionu, w myśl polskiego prawodawstwa, dochodzi dwuetapowo. Pierwsza część odbywa się wewnątrz jednego kraju. Istniejące w nim samorządy powołują do funkcjonowania euroregion krajowy (często przyjmuje on formę stowarzyszeń). Jest on, podobnie jak stowarzyszenie, organizacją posiadającą osobowość prawną. Wszystkie działania przez nią podejmowane są regulowane przez prawo krajowe. Drugi etap jest zawarciem wewnątrz działającej organizacji porozumienia powołującego euroregion

⁷ Ina Prokorym, Bartosz Zakrzewski, *Euroregiony istotnym czynnikiem rozwoju i wzrostu konkurencyjności województw Polski wschodniej*, Kwartalnik Celny 2017, nr 1, s. 5.

⁸ Władysława Jastrzębska, *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej* [w:] *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, pod red. Michała Gabriela Woniaka, Rzeszów 2008, s. 98.

⁹ *Euroregiony na granicach Polski*, pod red. Marii Czekaj, Wrocław 2007, s. 21.

¹⁰ Maciej Mindur, *Polityka współpracy transgranicznej na polskich pograniczach wschodnich, północnych i południowych a przyspieszenie procesów integracyjnych Polski z państwami UE*, *Polityka Gospodarcza* 2002, nr 5-6, s. 207.

¹¹ Żenia Szczegłowa, *Euroregion (zlokalizowany m. in. W Polsce) we współpracy transgranicznej* [w:] *Współpraca Transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. Macieja Perkowskiego, Białystok 2010, s. 38.s

¹² Przemysław Dubel, *Od euroregionu do europejskiej współpracy terytorialnej*, *Studia Europejskie* 2015, nr 2, s. 87.

transgraniczny. Powołane, w etapie pierwszym, zrzeszenia nie posiadają osobowości prawnej. Nie mogą więc znaleźć oparcia w instytucjach państwowych¹³.

Euroregion Bałtyk

Euroregion Bałtyk powstał w 1998 roku¹⁴. Był pierwszym euroregionem, który nawiązał współpracę z państwem spoza krajów członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z państw powołujących ERB była Łotwa¹⁵.

Plany utworzenia ERB sięgają połowy lat 90-tych ubiegłego wieku. Pierwsze idee transgranicznej kooperacji powstały w Szwecji i w Polsce. Za głównego inicjatora powstania ERB należy uznać samorząd Elbląga. Pierwszym sygnałem dla możliwego utworzenia ERB była konferencja w Malborku, która odbyła się w dniach 28 lutego – 1 marca 1997 roku. Pierwotnie nazwa euroregionu miała brzmieć *Jantar* (lub *Amber*). Zdecydowano się jednak zastąpić ją słowem *Bałtyk*. Miało ono wskazać nie tylko wspólne dziedzictwo, ale także obszar, na którym znajdują się członkowie euroregionu¹⁶. W obradach brali udział przedstawiciele sześciu krajów: Łotwy, Polski, Rosji, Szwecji, Danii oraz Litwy.

Do podpisania umowy powołującej ERB doszło 22 lutego 1998 roku na zamku w Malborku. Podmiotami podpisującymi były¹⁷:

- Miasto i region Liepaja (strona łotewska)
- Hrabstwo Bornholmu (strona duńska)
- Województwo Blekinge; województwo Kronoberg; województwo Kalmar (strona szwedzka);
- Stowarzyszenie Gmin Rzeczypospolitej Polskiej – Euroregionu Bałtyk; województwo elbląskie; województwo gdańskie; województwo olsztyńskie; województwo śląskie (strona polska);
- Związek Municypaliów Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej strona rosyjska;

¹³ Paulina Łazutka, *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Economica 2012, nr 270, s. 83.

¹⁴ Bogdan Kościuch, Anna Poźniak, *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, Białostockie Studia Prawnicze 2012, z. 12, s. 58.

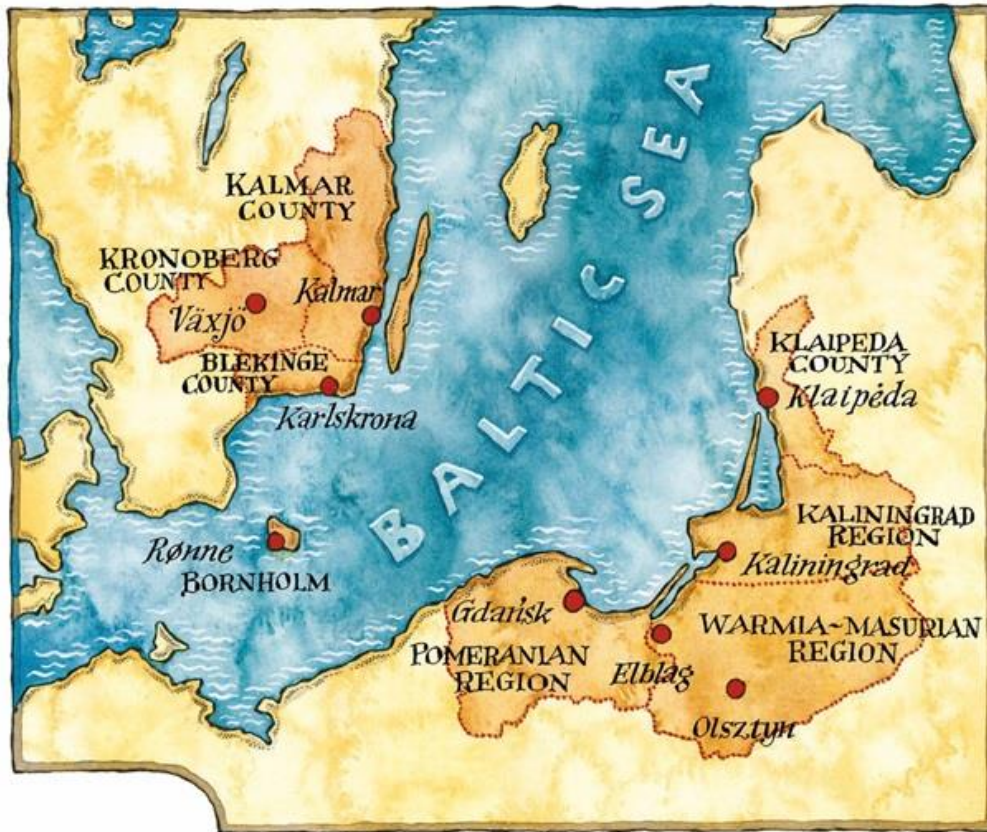
¹⁵ Jan Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie*, Studia Europejskie 1998, nr 4, s. 142.

¹⁶ Maria Greta, Krzysztof Lewandowski, *Euroregion Bałtyk wobec wyzwań aktywizujących pogranicze*, Zeszyty Naukowe OTN 2006, nr 20, s. 146.

¹⁷ Tadeusz Palmowski, *Współpraca transgraniczna obszarów nadmorskich na przykładzie Euroregionu Bałtyk* [w:] Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia, pod red. A. Stasiaka, Białystok 2002, s. 115.

- Okręg Kłajpeda; miasta: Kłajpeda, Neringa, Palanga; rejony: skuodski, kretingski, szilucki, kłajpedzki (strona litewska).

Częstym jest nazywanie *Euroregionu Bałtyk Small European Union around the Baltic*¹⁸. Sąsiedztwo innych euroregionów, Pomerania i Niemen, pozwoliło na korzystanie z ich doświadczeń między innymi przy pozyskiwaniu funduszy europejskich.



Ilustracja 4. Mapa regionów członkowskich ERB.

Źródło: dostępne na stronie: <http://www.eurobalt.org/> [dostęp: 18.06.2017].

Dzięki Euroregionowi jest możliwe polepszenie kooperacji pomiędzy Polską, a Szwecją¹⁹.

Euroregion stara się również nawiązać kontakt ze społecznościami współpracujących krajów. W tym celu zostaje zorganizowane szereg imprez o charakterze kulturalnym i sportowym²⁰. Najbardziej znaną imprezą jest: *Od morza jesteśmy*.

¹⁸ T. Palmowski, *Cross-border co-operation on the example of Baltic Europe*, Region and Regionalism 2001, nr 5, s. 25.

¹⁹ A. Fraczek, *Wybrane aspekty instytucjonalizacji stosunków polsko-szwedzkich*, Studia Gdańskie 2014, nr 11, s. 188.

²⁰ T. Palmowski, *Współpraca międzynarodowa na przykładzie Euroregionu Bałtyk [w:] Czynniki i bariery regionalnej współpracy transgranicznej – próba syntezy*, pod red. J. Kitowskiego, Rzeszów 1998, s.140.

Jednym z najważniejszych celów, uznanych przez mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego należy uznać rekultywację basenu Morza Bałtyckiego²¹. Władze ERB starają się wywrzeć wpływ na samorządy lokalne, aby te jak najbardziej dbały nie tylko o bezpieczeństwo obszarów nadmorskich, ale przede wszystkim o ochronę środowiska morskiego²². Euroregion stawia także na działalność kulturową na obszarze ERB²³. Dokumentem strategicznym ERB jest Euroregion Bałtyk 2020²⁴.

Statut Euroregionu Bałtyk określa cele i formy współpracy ERB, organy Euroregionu oraz zasady finansowania. Za cel i formę współpracy uznaje się promowanie wszelkich inicjatyw lokalnych, jak i regionalnych. Podejmowane są działania mające na celu zrównoważony rozwój basenu Morza Bałtyckiego, w szczególności część południową. Euroregion występuje również do instytucji o charakterze krajowym, europejskim, międzynarodowym

w imieniu organizacji członkowskich. Wewnątrz ERB panują zasady partnerstwa, subsydiarności oraz samorządności. Euroregion w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów działa, lobbuje oraz aktywnie wpływa na rzecz swoich organizacji członkowskich.

W organizacji ERB należy wymienić Organy Euroregionu oraz Ciała administracyjne Euroregionu. Pierwsza grupa składa się z Prezydium, Prezydenta oraz Rady Młodzieżowej²⁵. Prezydium jest najwyższym z organów. W jej skład wchodzi przedstawiciele, po dwóch z każdej organizacji członkowskiej. Dodatkowo do grona jej członków wchodzi również aktualny przewodniczący Rady Młodzieżowej. Kompetencje jakie posiada Prezydium to między innymi zatwierdzanie sprawozdania rocznego Prezydenta ERB, możliwość wprowadzania i zatwierdzania zmian w statucie ERB. Kolejnym organem jest Prezydent ERB. Osoba, która sprawuje tę funkcję jest najwyższym przedstawicielem ERB. Prerogatywy jakimi dysponuje to między innymi przewodniczenie Prezydium Euroregionu oraz przewodniczenie obradom Prezydium. Aktualnie Prezydentem ERB jest Pani Akko Karlson. Druga grupa, Ciała administracyjne euroregionu, składa się z Międzynarodowego Stałego Sekretariatu Euroregionu i Sekretariatów Regionalnych. Pierwszy z nich powoływany jest przez organizacje członkowskie ERB. Koordynuje działania ERB, postępuje według uzyskanych od Prezydenta i Prezydium instrukcji. Sekretariaty Regionalne utworzone są

²¹ R. Koszyk-Białobrzaska, *Polityka informacyjna Euroregionu Bałtyk w opinii mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego*, Studia regionalne i lokalne 2005, nr 1, s. 123.

²² M. Pacuk, Tadeusz Palmowski, *The South-East Baltic – A new Region of Co-operating Polish Provinces* [w:] *Searching and Researching the Baltic Sea Region*, Bornholm 1998, s. 46.

²³ J. Olszewski-Strzyżowski, Remigiusz Dróżdż, *Działania wybranych euroregionów w Polsce w zakresie turystyki*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii 2013, nr 4, s. 17.

²⁴ T. Studzieniecki, *Strategie rozwoju polskich euroregionów*, Przedsiębiorczość i zarządzanie 2015, z. 4, s. 23.

²⁵ Patrz: *Rada Młodzieżowa Euroregionu Bałtyk*.

przez organizacje członkowskie. Odpowiedzialne są między innymi za wdrażanie planów ERB, a także zaangażowanie we współpracę wewnątrz euroregionu.

Finansowanie ERB jest wypracowane przez wszystkie organizacje członkowskie. Wysokość składek oraz partycypacje w budżecie mogą zostać określone dzięki zawartemu wewnątrz ERB porozumieniu. Każda ze stron umowy musi zadeklarować pokrycie kosztów delegacji Prezydium, Rady Młodzieżowej oraz Sekretariatów Regionalnych.

Rada Młodzieżowa Euroregionu Bałtyk

Rada Młodzieżowa jest jednym z organów Euroregionu Bałtyk. Jest to reprezentacja młodzieży na poziomie międzynarodowym²⁶. Od początku istnienia ERB starano się wdrożyć projekty, jak i działania, dotyczące młodzieży. Dotyczyły one głównie kwestii bezpośrednio lub pośrednio związanych z edukacją. W tym celu organizowane były obozy ekologiczne oraz zawody sportowe²⁷. Wszystkie organizacje członkowskie uznały, na początku istnienia ERB, politykę młodzieżową za jeden z najważniejszych aspektów działań Euroregionu.

Pierwszy krok ku instytucjonalizacji międzynarodowej współpracy młodzieży w ramach ERB nastąpił podczas zorganizowanej w Elblągu konferencji. Uczestniczyło w niej ponad 80 osób z Rosji, Polski, Szwecji, Litwy oraz Danii. Rada Euroregionu powołała do funkcjonowania 6 grudnia 2007 roku Radę Młodzieżową Euroregionu Bałtyk. Rada rozpoczęła funkcjonowanie od 2008 roku²⁸.

²⁶ Michał Brol, *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 2013, nr 10, s. 39.

²⁷ Arkadiusz Żukowski, Marcin Chełminiak, *Nowe regiony peryferyjne w rozszerzonej Unii Europejskiej. Problemy polityczne i społeczne na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, *Studia Europejskie* 2014, nr 1, s. 87.

²⁸ Wojciech Tomasz Modzelewski, *Kontakty zagraniczne samorządu województwa warmińsko-mazurskiego* [w:] *Region Warmii i Mazur w europejskich procesach integracyjnych*, pod red. Wojciech Tomasz Modzelewskiego, Olsztyn 2014, s. 97.



Ilustracja 5. Członkowie Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk wraz z Sebastianem Magierem. Źródło: <https://www.facebook.com/EuroregionBalticYouthBoard/> (dostęp: 20.06.2017).

Według statutu członkami Rady Młodzieżowej są przedstawiciele, po jednym, każdej z organizacji wchodzących w skład ERB²⁹. Dokument ten określa również wiek osób będących członkami Rady w przedziale od 16 do 25 lat. Wybór poszczególnych członków jest sprawą wewnętrzną każdej organizacji tworzącej ERB. Wewnątrz Rady Młodzieżowej następuje wybór przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego. Ich kadencje trwają rok, a funkcje te są kolejno sprawowane przez przedstawicieli wszystkich członków ERB. Decyzje podejmowane wewnątrz Rady Młodzieżowej muszą być zatwierdzone *consensu*. Obecnych przy zatwierdzaniu musi być co najmniej 50% wszystkich członków.

Kwestie związane z pracą Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk zostały również zawarte w Euroregionie Bałtyk 2020. Potwierdzono w nim integralność działań Rady Młodzieżowej. Wskazane zostały w dokumencie aspekty młodzieżowe, ze wskazaniem na odpowiedzialność za nie Rady Młodzieżowej³⁰. Kolejnym aspektem pracy Rady jest

²⁹ Statut ERB, s. 6.

³⁰ *Euroregion Bałtyk 2020*, s. 8.

uczestnictwo w powstaniu Dwuletniego Planu Pracy Euroregionu Bałtyk. Rada Młodzieżowa pracuje według specjalnie stworzonego harmonogramu, który musi zostać przedstawiony i zaakceptowany przez Prezydium ERB. Członkowie Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk³¹:

1. Yanina Andrushkevich – przewodnicząca Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk,
2. Alexandra Winberg – zastępca przewodniczącej Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk,
3. Damian Ciachorowski,
4. Dawid Jędrzejak,
5. Sabine Lyngberg,
6. Oscar Sundås,
7. Jędrzej Tadrzak,
8. Mikkel Holm Tved.

Działania podejmowane przez Euroregion Bałtyk w ramach polityki młodzieżowej

Powstanie Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk miało na celu polepszenie działań podejmowanych w ERB związanych z młodzieżą. Rada stara się poprzez swoją pracę dotrzeć do środowisk młodzieży zamieszkującej teren euroregionu i zrozumieć jej potrzeby.

Od początku istnienia ERB był organizatorem wielu imprez o charakterze sportowym czy też kulturalnym. Jednak najważniejszą częścią działalności jest realizacja projektów dotyczących młodzieży. ERB wraz z działającą Radą Młodzieżową przygotowuje szereg projektów, których finansowanie pochodzi głównie ze funduszy europejskich (np. ERASMUS+). Największe z nich to Yc3 oraz CASYPOT.

Projektem stworzonym specjalnie z myślą o młodzieży jest CASYPOT³². Głównym celem jest zebranie informacji dotyczących problemów młodzieży żyjącej na terenie ERB. Dzięki nim będzie możliwe odnalezienie ich rozwiązań.

Program stara się skoncentrować na współpracy zarówno władz lokalnych, regionalnych, a także uniwersytetów oraz organizacji pozarządowych. Łączy ich wspólny temat – młodzież. Projekt ma również poprawić współpracę transgraniczną wewnątrz ERB, dzięki powstaniu wspólnej strategii dla młodzieży. Zostanie ona oparta na wypracowanych wynikach programu.

³¹ Youth Board, dostępne na stronie: <http://www.eurobalt.org/youth-board/> (dostęp: 20.06.2017).

³² Capacity Building for Strategic Youth Policy and Transnational Cooperation; źródło: <https://southbaltic.eu/-/casypot-capacity-building-for-strategic-youth-policy-and-transnational-cooperation> (dostęp: 20 czerwca 2018r.).

Dzięki już istniejącej współpracy transgranicznej będzie możliwe opracowanie wspólnych rozwiązań problemów młodzieży w środowiskach lokalnych. W tym celu zostaną wykorzystane wyniki badań oparte na specjalnie sporządzonej ankiecie. Jej rezultaty posłużą władzom lokalnym i regionalnym. Będą one mogły wówczas uwzględnić młodzież w procesie podejmowania decyzji, także tych, których sami dotyczą. Wpłynie to również wymiennie na poziom współpracy transgranicznej w środowiskach lokalnych i regionalnych.

Badania ankietowe zostaną przeprowadzone w miastach partnerskich. Zidentyfikowane w ten sposób potrzeby i problemy wśród młodzieży pozwolą na wypracowanie nie tylko rozwiązań, ale co również ważne dobrych praktyk w sprawach dotyczących młodzieży. Wyniki zostaną dokładnie sprawdzone i opracowane w ośrodkach akademickich. Rezultaty badań uzyskane w poszczególnych krajach zostaną ze sobą porównane. Dzięki temu stanie się możliwe stworzenie wspólnej strategii dla młodzieży w ERB. Działania związane z analizą wyników będą wpływać na prowadzenie dialogu z młodzieżą, a także na zwiększenie ich uczestnictwa w życiu danego regionu.

Projekt zainicjowano przez ERB, aby znacząco polepszyć zainteresowanie młodymi ludźmi. Finansowanie programu pochodziło ze *Swedish Institute* oraz *South Baltic Programme*³³. Począwszy od 1 lipca 2016 roku projekt jest realizowany w ramach Interreg South Baltic.

Kolejny projekt nosił nazwę Yc3³⁴. Został on zainicjowany przez Radę Młodzieżową Euroregionu Bałtyk oraz przedstawicieli regionu Blekinge. Został on sfinansowany ze środków pochodzących z regionu Blekinge oraz SIDA. Zamierzeniem programu było powstanie i rozwój projektu dotyczącego młodzieży w południowej części Morza Bałtyckiego.

Głównym celem projektu było zwiększenie udziału młodzieży we współpracy transgranicznej³⁵. Program miał wspomóc także powstanie i rozwój dialogu międzykulturowego.

Cele, wraz z głównym przedstawionym powyżej, to między innymi wzrost wpływu młodzieży na działania związane ze współpracą transgraniczną, zainicjowanie integracji wewnątrz młodzieży tworzącej sieć transgraniczną. Należy także zaznaczyć ogromny wpływ programu na wzrost znaczenia Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk w kształtowaniu się polityki młodzieżowej w ERB. Dzięki projektowi starano się stworzyć

³³ *The value of project*, dostępne na stronie: <http://casypot.eu/project/> (dostęp: 20.06.2017).

³⁴ Youth Cross-border Cooperation and Communication.

³⁵ Yc3, dostępne na stronie: <http://www.youthboard.org/yc3/about/yc3.aspx> (dostęp: 20.06.2017).

plan działania mający na celu aktywizację młodzieży z terenu południowego Morza Bałtyckiego³⁶. W zamierzeniach znalazło się również zwiększenie zainteresowania wśród młodzieży zaangażowaniem w realizację strategii Unii Europejskiej wobec Morza Bałtyckiego.

Działania mające na celu realizację celów to między innymi warsztaty, strona internetowa, spotkania *Youth-in-summit*. Ich rezultatem było opracowanie *Youth Influence Concept*, zawierającego wizję wraz z planem działania dla młodzieży, a także nowe metody pracy z młodzieżą.

Projekt był ważny dla Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk, także ze względu na uzyskane informacje dotyczące takich kwestii jak planowanie oraz realizacja spotkań, obudzenie zainteresowania wśród młodzieży kwestiami związanymi ze współpracą transgraniczną.

Zakończenie

Polityka młodzieżowa ERB opera się głównie na działaniach podejmowanych przez Radę Młodzieżową. Jej członkowie starają się, poprzez realizację programów, wpłynąć na poprawienie się zainteresowania, wśród młodzieży, czynnym udziałem w życiu lokalnych i regionalnych społeczności. Doskonałym przykładem takich projektów są programy CASYPOT oraz Yc3. Dzięki nim nastąpił wzrost liczby młodzieży zainteresowanych współpracą transgraniczną czy też rozwiązaniem problemów ich dotyczących.

ERB staje się więc miejscem, gdzie codzienne problemy młodzieży stają się ważne. Sposoby ich rozwiązania stanowią podstawowy cel pracy członków Rady Młodzieżowej, jak i innych działających w euroregionie osób. Aktywizacja młodzieży czy też rozwinięcie jej współpracy transgranicznej są zadaniami niezwykle trudnymi. Programy stworzone specjalnie dla młodzieży mają jednak znaleźć odpowiedzi na nurtujące młodzież pytania, a także spowodować jej zaangażowanie w życie społecznym. Bez wątpienia polityka Euroregionu Bałtyk wobec młodzieży, mimo wielu problemów, będzie kontynuowana. Osoby działające w ERB ciągle starają się odnajdywać nowe możliwości poprawy życia młodzieży w organizacjach członkowskich Euroregionu Bałtyk.

³⁶ *Youth Cross-border Cooperation and Communication Project*, <https://www.keep.eu/keep/project/41644> (dostęp: 20.06.2017).

Bibliografia

Dokumenty źródłowe

Euroregion Bałtyk 2020, źródło: <http://www.eurobalt.org/> [dostęp: 18.06.2017].

Statut ERB (w zbiorach autora).

Opracowania

Brol M., *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis 2013, nr 10.

Buczkowski Ł., Żukowski L. J., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego [w:] 10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, pod red. P. Niemczuka, Rzeszów 2014.

Dubel P., *Od euroregionu do europejskiej współpracy terytorialnej*, Studia Europejskie 2015, nr 2 [w:]

Czekaj M. (red.), *Euroregiony na granicach Polski*, Wrocław 2007.

Fraczek A., *Wybrane aspekty instytucjonalizacji stosunków polsko-szwedzkich*, Studia Gdańskie 2014, nr 11.

Greta M., Lewandowski K., *Euroregion Bałtyk wobec wyzwań aktywizujących pogranicze*, Zeszyty Naukowe OTN 2006, nr 20.

Gwizdała J., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015, nr 855.

Jastrzębska W., *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej [w:] Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, pod red. Michała Gabriela Woniaka, Rzeszów 2008.

Koszyk-Białobrzaska R., *Polityka informacyjna Euroregionu Bałtyk w opinii mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego*, Studia regionalne i lokalne 2005, nr 1.

Kościuch B., Poźniak A., *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, Białostockie Studia Prawnicze 2012, z. 12.

Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Economica 2012, nr 270.

Mały Leksykon Geopolityki, Sykulski L. (red.), Częstochowa 2016; źródło: https://www.academia.edu/25622142/Ma%C5%82y_leksykon_geopolityki_Small_Lexicon_of_Geopolitics (dostęp: 21 czerwca 2018r).

Mindur M., *Polityka współpracy transgranicznej na polskich pograniczach wschodnich, północnych i południowych a przyspieszenie procesów integracyjnych Polski z państwami UE*, Polityka Gospodarcza 2002, nr 5-6.

Modzelewski W.T., *Kontakty zagraniczne samorządu województwa warmińsko-mazurskiego [w:] Region Warmii i Mazur w europejskich procesach integracyjnych*, pod red. Wojciech Tomasz Modzelewskiego, Olsztyn 2014.

Olszewski-Strzyżowski J., Dróżdż R., *Działania wybranych euroregionów w Polsce w zakresie turystyki*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii 2013, nr 4.

Pacuk M., Palmowski T., *The South-East Baltic – A new Region of Co-operating Polish Provinces [w:] Searching and Researching the Baltic Sea Region*, Bornholm 1998.

Palmowski T., *Cross-border co-operation on the example of Baltic Europe*, Region and Regionalism 2001, nr 5.

Palmowski T., *Współpraca międzynarodowa na przykładzie Euroregionu Bałtyk [w:] Czynniki i bariery regionalnej współpracy transgranicznej – próba syntezy*, Kitowski J. (red.), Rzeszów 1998.

Palmowski T., *Współpraca transgraniczna obszarów nadmorskich na przykładzie Euroregionu Bałtyk* [w:] *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, Stasiak A. (red.), Białystok 2002.

Prokorym I., Zakrzewski B., *Euroregiony istotnym czynnikiem rozwoju i wzrostu konkurencyjności województw Polski wschodniej*, Kwartalnik Celný 2017, nr 1.

Studzieniecki T., *Euroregiony – potencjał turystyczny*, Zeszyty Naukowe. Ekonomiczne problemy usług 2010, nr 52.

Studzieniecki T., *Strategie rozwoju polskich euroregionów*, Przedsiębiorczość i zarządzanie 2015, z. 4.

Szczegółowa Ż., *Euroregion (zlokalizowany m. in. w Polsce) we współpracy transgranicznej* [w:] *Współpraca Transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Perkowski M. (red.), Białystok 2010.

Wendt J., *Współpraca regionalna Polski w Europie*, Studia Europejskie 1998, nr 4.

Zabielska I., *Realizacja współpracy zagranicznej w świetle dokumentów strategicznych województw (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)*, Przedsiębiorczość i zarządzanie 2015, z. 4.

Żukowski A., Chełminiak M., *Nowe regiony peryferyjne w rozszerzonej Unii Europejskiej. Problemy polityczne i społeczne na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, Studia Europejskie 2014, nr 1.

Źródła internetowe

Capacity Buliding for Strategic Youth Policy and Transnational Cooperation; źródło: <https://southbaltic.eu/-/casypot-capacity-building-for-strategic-youth-policy-and-transnational-cooperation> (dostęp: 20 czerwca 2018r.).

The value of project, dostępne na stronie: <http://casypot.eu/project/> (dostęp: 20.06.2017).

Yc3, dostępne na stronie: <http://www.youthboard.org/yc3/about/yc3.aspx> (dostęp: 20.06.2017).

Youth Board, dostępne na stronie: <http://www.eurobalt.org/youth-board/> (dostęp: 20.06.2017).

Youth Cross-border Cooperation and Communication Project, <https://www.keep.eu/keep/project/41644> (dostęp: 20.06.2017).

Wykaz ilustracji

Ilustracja 6. Mapa Euroregionów na granicach Polski. Źródło: dostępne na stronie: <http://www.euroregion-silesia.pl/files/strony/Euroregiony-w-Polsce.jpg> [dostęp: 18.06.2017].

Ilustracja 7. Mapa regionów członkowskich ERB. Źródło: dostępne na stronie: <http://www.eurobalt.org/> [dostęp: 18.06.2017].

Ilustracja 8. Członkowie Rady Młodzieżowej Euroregionu Bałtyk wraz z Sebastianem Magierem. Źródło: <https://www.facebook.com/EuroregionBalticYouthBoard/> (dostęp: 20.06.2017).

Nowy Jedwabny Szlak z perspektywy Polski (M. Kaczmarczyk)

The New Silk Road From Perspective of Poland

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono zarys koncepcji chińskiego Nowego Jedwabnego Szlaku, znanego także jako „Jeden Pas, Jedna Droga”. Jest to projekt zmierzający do ustanowienia połączenia kolejowego pomiędzy Chinami i Europą, pozwalający na znacząco szybszy transport niż statki frachtowe, przy mniejszych kosztach w porównaniu z samolotami towarowymi. W swojej treści opracowanie przedstawia także potencjalne korzyści, jakie mogą zostać osiągnięte przez Polskę i inne państwa środkowoeuropejskie, takie jak inwestycje infrastrukturalne, nowe rynki zbytu, rozwój handlu itp. Objąsnilo również geopolityczne przyczyny projektu Nowego Jedwabnego Szlaku, wynikające ze skomplikowanych relacji międzynarodowych na Dalekim Wschodzie i Azji.

Słowa kluczowe: Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych, Nowy Jedwabny Szlak, Szlak handlowy, Transport kolejowy, Współpraca międzynarodowa.

Abstract

The article describes China's New Silk Road, also known as the “One Belt, One Road”. It is a project intended to establish railway connection between China and Europe allowing for significantly faster transportation than freighter ships and at lower costs

comparing to cargo airplanes. This elaboration also presents potential benefits which might be acquired by Poland and other Central European states, such as infrastructural investments, new export markets, development of trade etc. In the text also explained geopolitical reasons of The New Silk Road project, resulting from complex international relations on the Far East.

Keywords: Asian Infrastructure Investment Bank, International cooperation, The New Silk Road, Railway transportation, Trade route.

Wstęp

Od stosunkowo niedawna w środkach masowego przekazu możemy się spotkać z coraz częściej pojawiającym się terminem „Nowy Jedwabny Szlak”. Występuje on często w kontekście licznych wiadomości medialnych informujących o prężnie rozwijającej się gospodarce Chińskiej Republiki Ludowej. Pod mianem tym kryje się promowany przez chińskie władze projekt współpracy międzynarodowej, zakładający budowę infrastruktury transportowej dalekiego zasięgu, łączącej Państwo Środka ze Starym Kontynentem. Jest to również chińska strategia na XXI wiek pomyślana na wzmocnienie pozycji Chin na arenie międzynarodowej. Istotną rolę w tym przedsięwzięciu ma również pełnić Polska, w której zaplanowano przeprowadzenie szeroko zakrojonych inwestycji, dających naszemu krajowi szansę na wzrost znaczenia w Europie, jako wielki węzeł transportowy na logistycznej mapie kontynentu.

Starożytne korzenie

Nowy Jedwabny Szlak swą nazwą oraz ideą odwołuje się do słynnego starożytnego Jedwabnego Szlaku, który przez blisko dwa tysiące lat stanowił główną trasę handlową łączącą Chiny z Europą i zachodem Azji. Początki jego istnienia sięgają już III wieku p.n.e. (a więc mniej więcej wtedy, gdy w basenie Morza Śródziemnego toczyły się Wojny Punickie między Rzymem a Kartaginą). Swoją drogę zaczynał on w miastach wschodnich Chin, już wówczas stanowiących znacznie rozwiniętą cywilizację, a następnie wiodł przez centralną Azję ku wybrzeżom Morza Śródziemnego. To właśnie tą drogą na nasz kontynent od czasów antycznych przez długie stulecia trafiały rzadkie i poszukiwane dobra, takie jak herbata, przyprawy, wyroby porcelanowe, czy właśnie jedwab¹. Zmierzch Jedwabnego Szlaku nastąpił wraz z epoką wielkich odkryć geograficznych, kiedy to środek ciężkości światowego handlu został przeniesiony na szlaki morskie; stan ten trwa do czasów obecnych. Wskutek tego Jedwabny Szlak zaczął stopniowo tracić na znaczeniu, a ostatecznie został zepchnięty na boczny tor w XVII wieku.

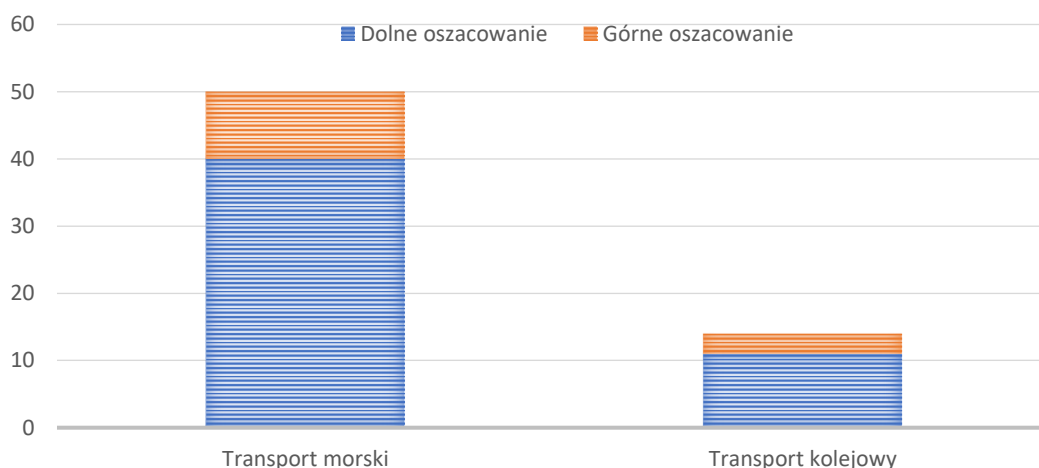
¹M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *Historia starożytna*, Warszawa 2007, s. 525.

Odrodzenie idei lądowej drogi handlowej łączącej Chiny z Europą

Pomysł odnowienia szlaku został po raz pierwszy publicznie ogłoszony późnym latem 2013 roku, podczas jednej z serii wizyt prezydenta ChRL Xi Jinpinga do państw środkowoazjatyckich, stanowiących w przeszłości republiki Związku Radzieckiego. 7 września 2013 roku na Uniwersytecie Nazarabajewa w Kazachstanie prezydent ChRL chiński przywódca po raz pierwszy ogłosił plan zbudowania rozwiniętej sieci transportowej łączącej Azję i Europę, jako element rozwoju współpracy międzynarodowej². Projekt ten, pod oficjalną nazwą „One Belt, One Road” (ang. „Jeden Pas, Jeden Szlak”), zakłada wybudowanie linii kolejowych wiodących z Chin do Europy oraz zintensyfikowanie wymiany handlowej ze Starym Kontynentem.

Obecnie transport morski z Chin do Europy wymaga od czterdziestu do pięćdziesięciu dni. Dla porównania przemierzenie Eurazji koleją zabrałoby od dziesięciu do czternastu dni³, co przedstawiono na rysunku 1.

Rys. 1. Porównanie czasu transportu morskiego i kolejowego z Azji Wschodniej do Europy (w dniach).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/nowy-jedwabny-szlak-szansa-dla-pkp-cargo-i-calej-gospodarki-81931.html> [dostęp: 23.07.2017].

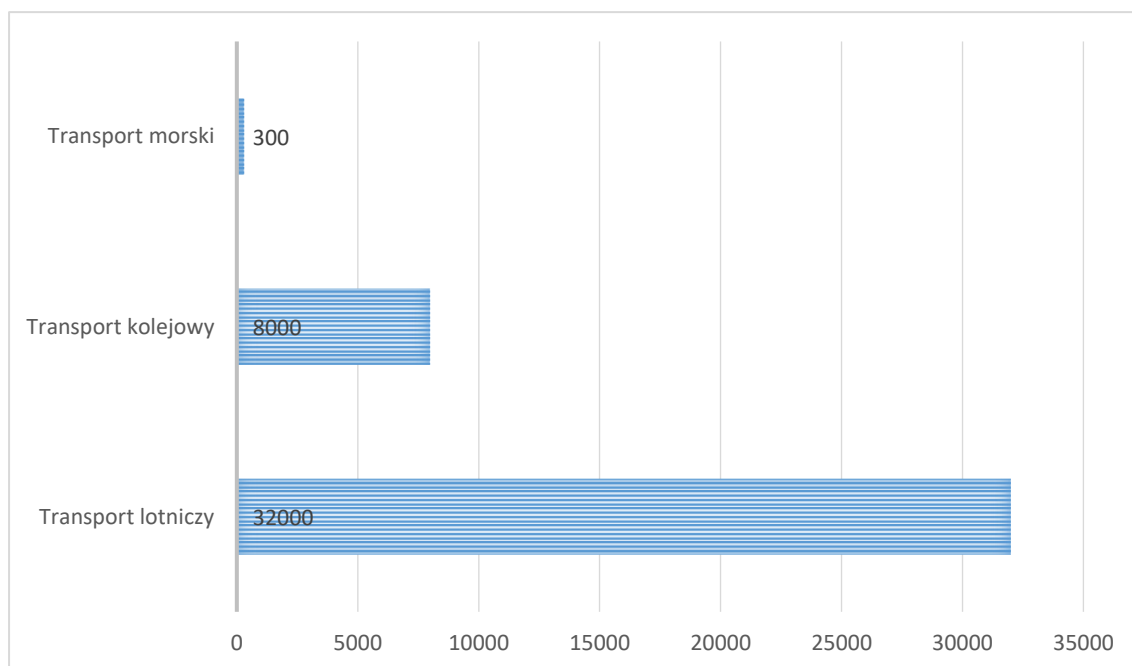
Zaprezentowane na rysunku 1 porównanie pokazuje zatem, że teoretycznie nawet pięciokrotnie mniej czasu, przy najbardziej skrajnych oszacowaniach, zabiera transport kolejowy w porównaniu z transportem morskim. Transport kolejowy jest również atrakcyjną alternatywą dla transportu lotniczego, który choć szybki, to jest jednak nawet czterokrotnie

²M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki* <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-10/nowy-jedwabny-szlak-uniwersalne-narzedzie-chinskiej-polityki> [dostęp: 23.07.2017]

³*Nowy Jedwabny Szlak. Polska może stać się łącznikiem między Europą, a Chinami*, Money.pl <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/nowy-jedwabny-szlak-polska-moze-stac-sie,35,0,2107939.html> [dostęp: 23.07.2017]

odeń droższy. Kolej stanowi rozsądny kompromis między powolnym transportem morskim, a kosztownym transportem powietrznym, dzięki najlepszemu stosunkowi czasu przewozu do ceny⁴, jednakże koszty transportu mogą podlegać znacznym wahaniom w zależności od przewoźnika, rodzaju przewożonych towarów czy typów stosowanych kontenerów co przedstawiono na rysunku 2.

Rys. 2. Porównanie kosztu transportu kontenera drogą lotniczą, kolejową i morską z Azji Wschodniej do Europy w dolarach amerykańskich. Stan: czerwiec 2015 (w USD).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.log24.pl/artykuly/nowy-jedwabny-szlak-szansa-dla-polski-ale-czy-az-tak-duza,6778> [dostęp: 23.07.2017].

Ścieżki Nowego Szlaku

Wbrew powszechnemu mniemaniu, Nowy Jedwabny Szlak nie stanowi jednej ściśle wytyczonej trasy. Ma być to raczej zespół kilku mniejszych korytarzy transportowych, które będą wspólnie zaczynały swój bieg we wschodnich Chinach, by następnie rozdzielić się i wieść ku oddalonym od siebie obszarom Europy i Azji mniejszej. Wyróżnia się trzy główne odnogi Szlaku: północną, centralną oraz południową. Trasa północna ma biec przez kraje byłego ZSRR, a więc przez państwa środkowej Azji, następnie przez Rosję i Białoruś, gdzie następnie miałaby zostać doprowadzona do Polski. Trasa centralna tak jak północna ma wieść początkowo również przez Azję środkową, jednakże dalej prowadziłyby ona przez okolice Zatoki Perskiej ku Azji zachodniej, by finalnie zakończyć się nad Morzem Śródziemnym.

⁴K. Majczyk, P. Otto, *Czas to pieniądz. Firmy liczą koszty transportu z Chin do Europy*, <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/915229,czas-to-pieniadz-firmy-licza-koszty-transportu-z-chin-do-europy.html> [dostęp: 23.07.2017]

Trzecia z tras, południowa, będzie wytyczona przez obszary Azji południowo-wschodniej oraz południowej aż do wybrzeży Oceanu Indyjskiego.

Dodatkowo, lądowy szlak ma być uzupełniony szlakiem morskim, który za pośrednictwem Kanału Sueskiego zapewni połączenie z Europą. Morski Szlak, znany oficjalnie jako Morski Jedwabny Szlak XXI wieku (ang. *21st Century Maritime Silk Road*), został zapowiedziany przez prezydenta Xi podczas jego wizyty w Indonezji w październiku 2013 roku, niedługo po szlaku lądowym⁵.

Północna nitka szlaku co przedstawiono na rysunku 3 wykorzystuje rosyjską koleją transsyberyjską (długość trasy: ok.10000 kilometrów) oraz odcinek kolei kazachstańskiej (11000 kilometrów), która pomimo większego dystansu jest częściej uczęszczana w okresie zimowym.

Rys. 3. Schemat północnej odnogi Nowego Jedwabnego Szlaku.



Źródło: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-02-10/new-silk-road-a-versatile-instrument-chinas-policy> [dostęp: 23.07.2017].

⁵K. Majczyk, B. Niedziński, *Nowy Jedwabny Szlak przyniesie korzyści nie tylko Chinom*, <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/885634,nowy-jedwabny-szlak-przyniesie-korzysty-nie-tylko-chinom.html> [dostęp: 23.07.2017].

Rywalizacja ze Stanami Zjednoczonymi

Nowy Jedwabny Szlak nie ogranicza się wyłącznie do sfery handlu, lecz jest również elementem mocarstwowej rywalizacji pomiędzy Chinami a Stanami Zjednoczonymi.

Stratedzy i geopolitycy wyróżniają dwie przeciwstawne sobie koncepcje geopolityczne: Rimland oraz Heartland. Powstała na początku XX wieku teoria Heartlandu zakłada, iż globalna dominacja jest warunkowana przez rozległy obszar lądowy Eurazji, a w szczególności terytoria obecnej Rosji i Chin⁶. Z kolei opracowana cztery dekady później koncepcja Rimlandu zakłada, iż dla światowej potęgi geopolitycznej decydujące są kraje położone nad oceanami i morzami, które oddzielają Heartland od wód. W koncepcję Rimlandu wpisują się Stany Zjednoczone wraz ze swoimi sojusznikami, które od zakończenia II wojny światowej właściwie niepodzielnie władają na największych światowych akwenach co przedstawiono na rysunku 4⁷.

Rys. 4. Światowa dominacja Stanów Zjednoczonych.



Źródło: Z. Brzeziński, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997, s. 22.

Amerykanie od dziesięcioleci dysponują rozlokowanymi na całym świecie bazami wojskowymi, umożliwiającymi dokonywanie operacji w skali globalnej, czego wymownym przykładem był demonstracyjny lot dookoła kuli ziemskiej bez międzylądowania w

⁶Z. Brzeziński, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997, s. 38.

⁷Tamże, s. 22-23.

wykonaniu bombowców strategicznych B-52 (używanych przez US Air Force do dziś) w 1957 roku⁸. Gospodarka Chin opiera się w znacznej mierze na eksporcie dóbr krajowej produkcji i cechuje się bilansem dodatnim: wartość eksportu ChRL w roku 2015 wyniosła ok. 2,273 biliona USD, w porównaniu z importem szacowanym na 1,68 biliona USD⁹. Zakłócenie zdolności transportowych Państwa Środka zdecydowanie negatywnie odbiłoby się na stabilności gospodarki tego kraju. Już obecnie najwyżsi amerykańscy oficjele zapowiadają możliwość blokady morskiej tzw. sztucznych wysp tworzonych przez ChRL na Morzu Południowochińskim¹⁰. Nowy Jedwabny Szlak ma uniezależnić ChRL od transportu morskiego, zdominowanego przez państwa zachodnie z USA na czele.

Należy pamiętać, że już przed okresem II wojny światowej Stany Zjednoczone dysponowały najsilniejszą marynarką wojenną na całym świecie; dowodem jej potęgi było całkowite wyeliminowanie podczas wojny na Pacyfiku Japońskiej Cesarskiej Marynarki Wojennej, która po amerykańskiej US Navy i brytyjskiej Royal Navy stanowiła trzecią największą wojskową formację tego rodzaju na świecie. Choć obecnie ChRL prowadzi intensywny program rozbudowy własnej marynarki wojennej, np. poprzez prace nad nowymi okrętami oceanicznymi oraz lotniskowcami¹¹, potrzeba jeszcze wielu lat, zanim będzie ona w stanie zrównać się pod względem możliwości z US Navy. Co więcej, Amerykanie w rejonie Oceanu Spokojnego dysponują licznymi bazami morskimi, np. na Hawajach, jak też w Japonii (w tym także na wyspie Okinawa) czy też w Korei Południowej. Amerykańska flota może być również w razie potrzeby wsparta przez znaczne siły lotnicze stacjonujące na Dalekim Wschodzie. Lotnictwo może być wykorzystywane np. do zaminowania wejść do portów, co Amerykanie mieli już okazję zademonstrować przy okazji wojny w sąsiadującym z Chinami Wietnamie, kiedy to w roku 1972 samoloty należące do US Navy zaminowały port w Hajfongu (warto wspomnieć, iż zatopiony został wówczas polski statek *MS Józef Konrad*), co spowodowało skuteczną blokadę dostaw zaopatrzenia dla Wietnamu Północnego. Historia zna dość podobne przypadki, jak na przykład blokowanie przez Prusy handlu Rzeczypospolitej w okresie rozbiorowym, czy też niemal roczna blokada Berlina

⁸Operation Power Flite, Wikipedia, the free encyclopedia, źródło: https://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Power_Flite [dostęp: 23.07.2017].

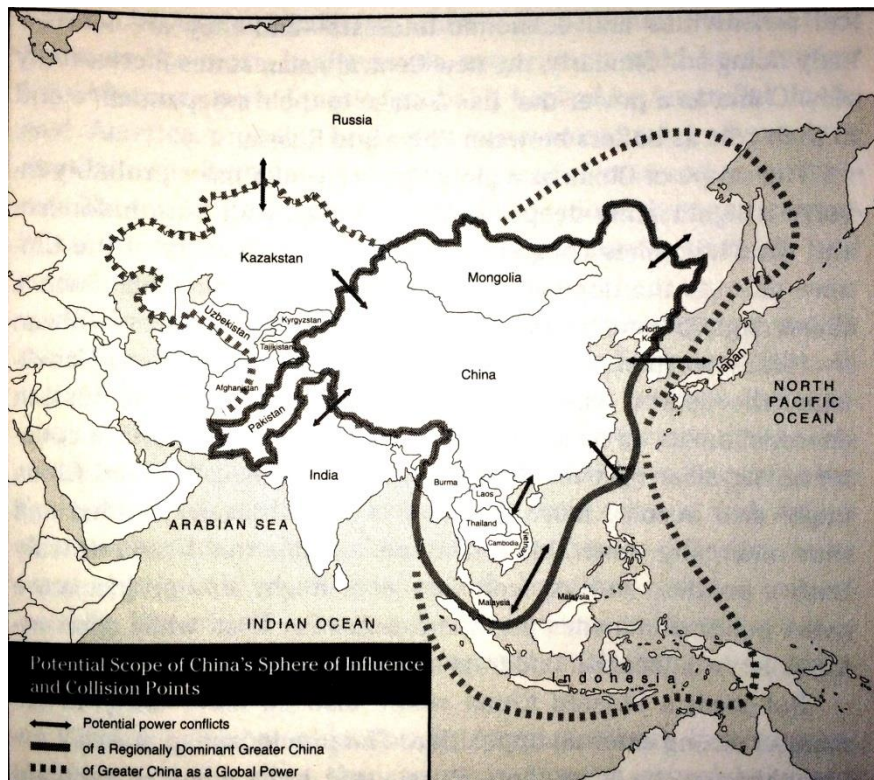
⁹Rocznik Statystyczny ChRL (2016), źródło: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm> [dostęp: 23.07.2017].

¹⁰USA zablokują dostęp Chin do kluczowych wysp?, Defence24.pl <http://www.defence24.pl/537004,usa-zablokują-dostęp-chin-do-kluczowych-wysp> [dostęp: 23.07.2017].

¹¹Chiny stawiają na lotniskowce, Polska-Zbrojna.pl, źródło: <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/20827?t=Chiny-stawiaja-na-lotniskowce> [dostęp: 23.07.2017].

Zachodniego przez Związek Radziecki w latach 1948-1949¹². Zasięg chińskiej sfery wpływów wraz z punktami zapalnymi w tej sferze przedstawiono na rysunku 5.

Rys. 5. Potencjalny zasięg chińskiej sfery wpływów oraz punkty zapalne.



Źródło: Z. Brzeziński, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997, s. 167.

W 2001 roku doszło do poważnego kryzysu dyplomatycznego pomiędzy Chinami, a Stanami Zjednoczonymi, gdy amerykański samolot rozpoznania morskiego zderzył się nad Morzem Południowochińskim z chińskim myśliwcem przechwytyjącym (chiński pilot zginął). Incydenty amerykańsko-chińskie nadal mają miejsce, czego stosunkowo niedawnym przykładem jest przejęcie przez chińską marynarkę wojenną amerykańskiego drona podwodnego w grudniu 2016 roku. Choć dron został niebawem zwrócony, wydarzenie to zostało ocenione jako wymowny sygnał pod adresem władz amerykańskich, a zwłaszcza nowo wybranego prezydenta D. Trumpa¹³, który jeszcze w trakcie kampanii wyborczej zapowiadał przededefiniowanie ChRL na największe zagrożenie dla USA¹⁴.

¹²A. Czubiński, *Historia powszechna XX wieku*, Poznań 2009, s. 510-511.

¹³M. Dura, *Chińczycy „porywają” i oddają amerykańskiego drona podwodnego*, źródło: <http://www.defence24.pl/512726,chinczycy-porywaja-i-oddaja-amerykanskiego-drona-podwodnego-ostrezenie-dla-trumpa> [dostęp: 23.07.2017].

¹⁴A. Kaliński, *Chiny największym zagrożeniem dla Ameryki*, źródło: <http://forsal.pl/artykuly/966709,chiny-najwiekszym-zagrozeniem-dla-ameryki-pekiny-jest-wsciekly-na-trumpa.html> [dostęp: 23.07.2017].

Napięte stosunki w rejonie Azji Wschodniej dodatkowo komplikuje spór między ChRL, Japonią i Tajwanem o wyspy Senkaku¹⁵, zwane przez Chińczyków z Kontynentu jako Diaoyu. W rejonie tego archipelagu położone są złoża ropy naftowej; znajdują się tam również obfite łowiska ryb. Konflikt ten jest jednym z przejawów historycznej chińsko-japońskiej rywalizacji, dodatkowo podsycanej silnymi resentymentami wynikającymi z drugiej wojny chińsko-japońskiej w latach 1937-1945 oraz japońskiej okupacji, której towarzyszyły rozliczne okrucieństwa. Odczuwająca zagrożenie ze strony rosnącej potęgi Chin Japonia może dążyć do zacieśnienia sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi¹⁶.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej wymienione komplikacje, Chiny dążą do przerzucenia swojego ruchu handlowego na kontynent, gdzie byłby on zdecydowanie mniej wrażliwy na kontrakcję oraz naciski dyplomatyczne ze strony USA. Ponadto, północna odnoga Szlaku przechodzi przez terytorium Federacji Rosyjskiej, która współpracuje z Chinami zarówno bilateralnie (np. w kooperacji wojskowo-technicznej), jak i na szerszym forum, takim jak grupa BRICS oraz Szanghajska Organizacja Współpracy.

Nowy Jedwabny Szlak a sprawa polska

Przyglądając się schematom Szlaku zauważymy, że nieuniknienie wieść ma przez naszą część Europy. W ramach już odbywających się transportów kolejowych z Dalekiego Wschodu chińskie pociągi wjeżdżają do Polski przez przejście graniczne Terespol-Brześć, a następnie dostarczają towary do punktu rozładunkowego w Małaszewiczach przy granicy polsko-białoruskiej, gdzie kontenery zostają załadowywane na normalnotorowe pociągi, zdolne do dotarcia na zachód Europy. Stałe połączenie kolejowe między Polską a Chinami istnieje od kwietnia 2013 roku. Zgodnie z najnowszymi planami, w rejonie Łodzi ma powstać tzw. hub, czyli węzeł rozładunkowy. Stanowiłby on punkt logistyczny, z którego rozprowadzano by dostarczane z Azji towary do reszty państw europejskich¹⁷. W ramach inwestycji związanych ze szlakiem planuje się również szeroko zakrojoną rozbudowę linii kolejowych oraz dróg kołowych, dzięki którym hub zostałby zintegrowany z europejską siecią transportową. W celu obsługi szlaku kolejowego Chińczycy powołali specjalnie do tego przeznaczoną spółkę China Railway Express, której pociągi towarowe kursują do Polski;

¹⁵ Z. Brzeziński, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997, s. 154.

¹⁶ S. P., Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, The Free Press, London 2002, s. 236.

¹⁷ K. Majczyk, B. Niedziński, *Nowy Jedwabny Szlak przyniesie korzyści nie tylko Chinom*, źródło: <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/885634,nowy-jedwabny-szlak-przyniesie-korzysti-nie-tylko-chinom.html> [dostęp: 23.07.2017].

podczas uroczystej inauguracji połączeń tego przewoźnika obecni byli prezydenci Polski i Chin¹⁸.

Obecnie polskie władze ściśle współpracują z chińskim rządem, między innymi poprzez częste wizyty przedstawicieli obydwu państw – zarówno w Chinach, jak i w Polsce. Co kilka miesięcy odbywają się międzypaństwowe spotkania na najwyższym szczeblu; o ich wadze świadczy fakt, iż od przeprowadzonej we wrześniu 2015 roku wizyty prezydenta A. Dudy w Państwie Środka bilateralne relacje polsko-chińskie nabrały charakteru wielopłaszczyznowego partnerstwa strategicznego. W kwietniu 2016 roku miała miejsce w Pekinie wizyta ministra spraw zagranicznych W. Waszczykowskiego, podczas której poruszano kwestie związane z udziałem Polski w budowie Nowego Jedwabnego Szlaku, wzajemnych ułatwień w handlu¹⁹. Dwa miesiące później do naszego kraju z oficjalną wizytą przybył prezydent Chin Xi Jinping; podpisano wówczas liczne umowy bilateralne o współpracy między RP oraz ChRL²⁰. W maju 2017 roku premier B. Szydło, na zaproszenie najwyższych władz Chin, reprezentowała nasz kraj na pekińskim Forum Pasa i Szlaku, w którym uczestniczyli przedstawiciele państw leżących w przebiegu trasy Nowego Jedwabnego Szlaku. jednym z tematów prowadzonych rozmów było dofinansowanie przez stronę chińską budowy Centralnego Portu Lotniczego i innych strategicznych inwestycji infrastrukturalnych²¹. 12 lipca 2017 roku do Polski przybył z pięciodniową wizytą przewodniczący Stałego Komitetu Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (chińskiego parlamentu), Zhang Dejiang. Z tej okazji urządzono Chińsko-Polskie Forum Inwestycji i Infrastruktury Logistycznej, w którym udział wzięli przedsiębiorcy z obu państw, m.in. z branży transportowej i budowlanej²² – sektorów kluczowych dla rozwijania Szlaku.

Od kwietnia 2012 roku istnieje grupa 16+1, znana również jako grupa Europa Środkowo-wschodnia – Chiny. Zrzesza ona wybrane państwa członkowskie Unii Europejskiej

¹⁸ *China Railway Express – symbol nowej ery transportu kolejowego Europa-Chiny*, źródło: <http://www.logistykamorska.pl/2016/06/china-railway-express-symbol-nowej-ery-transportu-kolejowego-europa-chiny/> [dostęp: 23.07.2017].

¹⁹ *Wizyta Ministra W. Waszczykowskiego w Pekinie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, źródło: http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/azja_i_pacyfik/wizyta_ministra_witolda_waszczykowskiego_w_pekinie [dostęp: 23.07.2017].

²⁰ *Wizyta Xi Jinpinga okazją do finalizacji ważnych porozumień*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, źródło: http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/azja_i_pacyfik/wizyta_xi_jinpinga_okazja_do_finalizacji_waznych_porozumien [dostęp: 23.07.2017].

²¹ *Premier Szydło w Chinach. Rozmowy o budowie Centralnego Portu Lotniczego w Polsce*, TVP Info, źródło: <http://www.tvp.info/30575001/premier-szydlo-w-chinach-rozmowy-o-budowie-centralnego-portu-lotniczego-w-polsce> [dostęp: 23.07.2017].

²² *Strategiczne partnerstwo Polski i Chin. Marszałek Sejmu podpisał z Przewodniczącym OZPL memorandum o współpracy*, Sejm RP, źródło: <http://marszalek.sejm.pl/marszalek8.nsf/wizyty.xsp> [dostęp: 23.07.2017].

(w tym Polskę), kraje bałkańskie oraz Chińską Republikę Ludową. Z chińskiej perspektywy ma ona umożliwić nawiązywanie nowych kontaktów handlowych oraz zapewnić chińską obecność w Europie, natomiast z punktu widzenia europejskich uczestników grupy ta inicjatywa ma przyciągać do naszego regionu chińskie inwestycje, w tym również infrastrukturalne. Warto wspomnieć, iż pierwszy szczyt 16+1 miał miejsce w Warszawie²³.

W kontekście projektu „Jednego Pasa i Jednej Drogi” nie sposób nie wspomnieć o innej międzynarodowej inicjatywie ChRL, a mianowicie o Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (ang. *Asian Infrastructure Investment Bank*, w skrócie AIIB), który ma stanowić przeciwwagę dla Banku Światowego²⁴. Oficjalnie stanowi on odrębny projekt, niepowiązany bezpośrednio ze Szlakiem. De facto cele Banku są zbieżne ze strategią „One Belt, One Road”. Polska jest jednym z państw założycielskich oraz udziałowcem AIIB; na podkreślenie zasługuje fakt, że nasz kraj jest pierwszym członkiem Banku z naszego regionu.

Z Nowym Jedwabnym Szlakiem łączy się często plan wybudowania Centralnego Portu Lotniczego, który ma zostać ulokowany między Warszawą, a Łodzią²⁵. Ma on odciążyć Port Lotniczy im. Chopina w Warszawie, który za kilka lat ma osiągnąć maksymalną graniczną przepustowość, a także stanowić hub lotniczy dla Europy centralnej. Pomysł ten spotkał się z aprobatą AIIB, który dostrzega w nim szansę na zwiększenie ruchu transportowego pomiędzy Europą i Dalekim Wschodem. Koszty wybudowania Centralnego Portu Lotniczego, szacowane na około 30 miliardów złotych, mogłyby zostać częściowo pokryte z funduszu AIIB²⁶.

Możliwe szanse rozwoju ekonomicznego dla Polski

Wprowadzone w związku z kryzysem ukraińskim przez Federację Rosyjską sankcje wymusiły na Polsce poszukiwanie nowych rynków zbytu dla eksportu żywności. Mające największą na świecie populację Chiny są idealnym klientem dla naszych producentów wyrobów żywnościowych. Dzięki istnieniu szlaku handlowego łączącego nasz kraj z Dalekim Wschodem możliwe byłoby relatywnie szybkie transportowanie eksportowanej żywności, a

²³ Szczyt 16+1 w Rydze, Polsko-Chińskie Forum Współpracy, źródło: <http://chpcf.pl/pl/szczyt-161-w-rydze/> [dostęp: 23.07.2017].

²⁴ Kolejne kraje w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, Polskie Radio, źródło: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1743191,Kolejne-kraje-w-Azjatyckim-Banku-Inwestycji-Infrastrukturalnych> [dostęp: 23.07.2017].

²⁵ Minister wskazuje, gdzie powinien powstać Centralny Port Lotniczy, Money.pl, źródło: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/centralny-port-lotniczy-andrzej-adamczyk-lodz,6,0,2280198.html> [dostęp: 23.07.2017].

²⁶ Powstanie Centralny Port Lotniczy. AIIB może zainwestować w Polsce, Bankier.pl, źródło: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Powstanie-Centralny-Port-Lotniczy-AIIB-moze-zainwestowac-w-Polsce-7513784.html> [dostęp: 23.07.2017].

także wyrobów przemysłowych w dużych ilościach. Nowy Jedwabny Szlak daje możliwość prowadzenia wymiany handlowej nie tylko z ChRL, ale również z państwami, przez które przebiega. Nawiązanie nowych kontaktów handlowych może umożliwić dywersyfikację eksportu naszego państwa, dzięki czemu zyska ono na niezależności względem państw ościennych.

Nowy Jedwabny Szlak będzie niewątpliwie wymagał aktywnej współpracy między obydwoma państwami. Może to zaowocować utrwaleniem pozytywnych relacji międzypaństwowych z ChRL jako państwem aspirującym do miana światowego supermocarstwa. Jest to o tyle istotne, że ChRL jest jednym z pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, a co za tym idzie: jednym z czołowych graczy w polityce międzynarodowej, z którego głosem liczą się także światowe mocarstwa²⁷.

Wymieniając korzyści płynące z Nowego Jedwabnego Szlaku nie należy przemilczać także potencjalnych negatywnych skutków ubocznych. Szlak ma stanowić narzędzie chińskiej ekspansji ekonomicznej, dlatego istnieją obawy, że istotnie zostanie zwiększony napływ tanich chińskich towarów na rynek europejski, co może spowodować wypieranie europejskich producentów. Co więcej, w związku z tym możliwa jest utrata miejsc pracy w Unii Europejskiej w niektórych sektorach gospodarczych.

Podsumowanie

Po raz pierwszy od schyłku Rzeczypospolitej Obojga Narodów, dotychczas niekorzystne położenie Polski na mapie Europy, pozbawione naturalnych granic, może odegrać pozytywną rolę jako miejsce, gdzie przecinać się będą szlaki handlowe łączące ze sobą kraje oddalone o tysiące kilometrów. Dzięki projektowi „Jednego Pasa i Jednej Drogi” Polska może zyskać dogodną pozycję negocjacyjną z najsilniejszymi graczami światowej polityki i tym samym uzyskiwać optymalniejsze dla siebie rozwiązania.

Nowy Jedwabny Szlak zdecydowanie wzmocni pozycję Polski jako pomostu pomiędzy Wschodem i Zachodem. Jakkolwiek pozytywny wpływ miałby mieć projekt „One Belt, One Road” na nasze państwo, ponadczasowe i uniwersalne zasady *Realpolitik* wymagają oceniania tej inicjatywy przez pryzmat żywotnych interesów Rzeczypospolitej: Nowy Jedwabny Szlak nie jest koncepcją powodowaną prometejskimi pobudkami i chęcią bezinteresownego pomagania państwom Eurazji, lecz ma stanowić środek realizacji chińskich interesów. Na chwilę obecną propozycja Chińczyków z perspektywy Polski prezentuje się nad wyraz

²⁷ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 327.

korzystnie oraz sensownie, wobec czego nasze państwo powinno kontynuować współpracę na tym polu i, w miarę możliwości, dążyć do zintensyfikowania jej celem osiągnięcia obopólnych korzyści ekonomicznych i społecznych.

Bibliografia/ Bibliography

Literatura

Brzeziński Z., *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York 1997, s. 22-23, 38, 154.

Czubiński A., *Historia powszechna XX wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2009, s. 510-511.

Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 327.

Huntington S.P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, The Free Press, London 2002, s. 236.

Jacynowska M., Musiał D., Stępień M., *Historia starożytna*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2007, s.525.

Źródła internetowe

Dura M., *Chińczycy „porywają” i oddają amerykańskiego drona podwodnego [...] [online]*, Defence24.pl, źródło: <http://www.defence24.pl/512726,chinzy-porywaja-i-oddaja-amerykanskiego-drona-podwodnego-ostrezenie-dla-trumpa>, dostęp 23.07.2017;

Kaczmarek M., *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki [online]*, Ośrodek Studiów Wschodnich, źródło: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-10/nowy-jedwabny-szlak-uniwersalne-narzedzie-chinskiej-polityki>, dostęp 23.07.2017;

Kaliński A., *Chiny największym zagrożeniem dla Ameryki [...] [online]*, Forsal.pl, źródło: <http://forsal.pl/artykuly/966709,chini-najwiekszym-zagrozeniem-dla-ameryki-pekini-jest-wsciekly-na-trumpa.html>, dostęp 23.07.2017;

Kalwasiński M., *Powstanie Centralny Port Lotniczy. AIIB może zainwestować w Polsce [online]*, Bankier.pl, źródło: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Powstanie-Centralny-Port-Lotniczy-AIIB-moze-zainwestowac-w-Polsce-7513784.html>, dostęp 23.07.2017;

Majczyk K., Otto P., *Czas to pieniądz. Firmy liczą koszty transportu z Chin do Europy [online]*, Gazeta Prawna.pl, źródło: <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/915229,czas-to-pieniadz-firmy-licza-koszty-transportu-z-chin-do-europy.html>, dostęp 23.07.2017;

Majczyk K., Niedziński B., *Nowy Jedwabny Szlak przyniesie korzyści nie tylko Chinom [online]*, Gazeta Prawna.pl, źródło: <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/885634,nowy-jedwabny-szlak-przyniesie-korzysci-nie-tylko-chinom.html>, dostęp 23.07.2017;

Wawryszak B., *Minister wskazuje, gdzie powinien powstać Centralny Port Lotniczy [online]*, Money.pl, źródło: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/centralny-port-lotniczy-andrzej-adamczyk-lodz,6,0,2280198.html>, dostęp 23.07.2017;

China Railway Express – symbol nowej ery transportu kolejowego Europa-Chiny [online], Logistyka Morska, źródło: <http://www.logistykamorska.pl/2016/06/china-railway-express-symbol-nowej-ery-transportu-kolejowego-europa-chiny/>, dostęp 23.07.2017

Chiny stawiają na lotniskowce [online], Polska-Zbrojna.pl, źródło: <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/20827?t=Chiny-stawiaja-na-lotniskowce>, dostęp 23.07.2017;

Kolejne kraje w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych [online], Polskie Radio, źródło: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1743191,Kolejne-kraje-w-Azjatyckim-Banku-Inwestycji-Infrastrukturalnych>, dostęp 23.07.2017;

Nowy Jedwabny Szlak. Polska może stać się łącznikiem między Europą, a Chinami [online], Money.pl, źródło: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/nowy-jedwabny-szlak-polska-moze-stac-sie,35,0,2107939.html>, dostęp 23.07.2017;

Operation Power Flite [online], Wikipedia, the free encyclopedia, źródło: https://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Power_Flite, dostęp 23.07.2017;

Premier Szydło w Chinach. Rozmowy o budowie Centralnego Portu Lotniczego w Polsce [online], TVP Info, źródło: <http://www.tvp.info/30575001/premier-szydlo-w-chinach-rozmowy-o-budowie-centralnego-portu-lotniczego-w-polsce>, dostęp 23.07.2017;

Strategiczne partnerstwo Polski i Chin. Marszałek Sejmu podpisał z Przewodniczącym OZPL memorandum o współpracy [online], Sejm RP, źródło: <http://marszalek.sejm.pl/marszalek8.nsf/wizyty.xsp>, dostęp 23.07.2017;

Szczyt 16+1 w Rydze [online], Polsko-Chińskie Forum Współpracy, źródło: <http://chpcf.pl/pl/szczyt-161-w-rydze/>, dostęp 23.07.2017;

Rocznik Statystyczny ChRL (2016) [online], stats.gov.cn, źródło: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>, dostęp 23.07.2017;

USA zablokują dostęp Chin do kluczowych wysp? [online], Defence24.pl, źródło: <http://www.defence24.pl/537004,usa-zablokuja-dostep-chin-do-kluczowych-wysp>, dostęp 23.07.2017;

Wizyta Ministra W. Waszczykowskiego w Pekinie [online], Ministerstwo Spraw Zagranicznych, źródło: http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/azja_i_pacyfik/wizyta_ministra_witolda_waszczykowskiego_w_pekiniu, dostęp 23.07.2017;

Wizyta Xi Jinpinga okazją do finalizacji ważnych porozumień [online], Ministerstwo Spraw Zagranicznych, źródło: http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/azja_i_pacyfik/wizyta_xi_jinpinga_okazja_do_finalizacji_waznych_porozumien, dostęp 23.07.2017.

Spis ilustracji i wykresów/ List of images and charts

1. *Porównanie czasu transportu morskiego i kolejowego z Azji Wschodniej do Europy w dniach/Comparison of shipping time by shipborne transportation and railway in days*, źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/nowy-jedwabny-szlak-szansa-dla-pkp-cargo-i-calej-gospodarki-81931.html> [dostęp: 23.07.2017].

2. *Porównanie kosztu transportu kontenera drogą lotniczą, kolejową i morską z Azji Wschodniej do Europy w dolarach amerykańskich. Stan: czerwiec 2015./Comparison of container shipping costs by airborne, shipborne and railway transportation in U.S. dollars. State: june 2015*, Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.log24.pl/artykuly/nowy-jedwabny-szlak-szansa-dla-polski-ale-czy-az-tak-duza,6778> [dostęp: 23.07.2017].

3. *Schemat północnej odnogi Nowego Jedwabnego Szlaku/Scheme of the northern route of the New Silk Road*, źródło: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-02-10/new-silk-road-a-versatile-instrument-chinas-policy> [dostęp: 23.07.2017].

4.. *Światowa dominacja Stanów Zjednoczonych/American Global supremacy*, źródło: Brzeziński Z., *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997, s. 22.

5. *Potencjalny zasięg chińskiej sfery wpływów oraz punkty zapalne/Potential Scope of China's Sphere of Influence and Collision Points*, źródło: Brzeziński Z., *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997, s. 167.

**Wirtschaftswunder – Cud gospodarczy Republiki Federalnej
Niemiec po II wojnie światowej (F. Borko)**

***Wirtschaftswunder - Economic miracle of the Federal Republic of
Germany after the Second World War***

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono charakterystykę czynników, które wpłynęły na rozwój gospodarki Republiki Federalnej Niemiec w latach 1948-1966. W szczególności przedstawiono liberalne reformy Ludwiga Erharda, determinanty podaży i popytu rynku oraz doktrynę ordoliberalizmu. Ponadto w artykule scharakteryzowano założenia transformacji gospodarczej jaką Niemcy przeszły na początku drugiej połowy XX wieku tj. z socjalistycznej gospodarki nakierowanej głównie na przemysł zbrojeniowy do największego eksportera i producenta w Europie.

Słowa kluczowe: Ludwig Erhard, Wirtschaftswunder, ordoliberalizm, Republika Federalna Niemiec, plan Marshalla.

Summary

The purpose of this article is to analyze the factors that influenced the economy of the Federal Republic of Germany in 1948-1966. In particular, describing Ludwig Erhard's liberal reforms, supply and demand determinants, and the ordoliberalist doctrine. In addition, the article will present the economic transformation that Germany underwent at the beginning of the second half of the twentieth century, from a socialist economy focused mainly on the armed industry to the largest exporter and producer in Europe.

Key words: Ludwig Erhard, Wirtschaftswunder, ordoliberalism, Federal Republic of Germany, Marshall plan.

Wstęp

Okres lat 1948 - 1966 w historii gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec został określony przez Niemców mianem Wirtschaftswunder, czyli cudem gospodarczym. W okresie tym przeprowadzono wiele wolnorynkowych reform, których głównym konstruktorem był Ludwig Erhard. Między innymi przeprowadzono reformę walutową, podatkową, uwolniono ceny, czego skutkiem było zlikwidowanie ubóstwa, wzrost produktu krajowej brutto, wzrost wydajności pracy i zarobków obywateli RFN oraz zmniejszenie bezrobocia. Jednak zanim do tego doszło, Republika Federalna Niemiec musiała się zmierzyć z socjalistyczną przeszłością oraz skutkami klęski podczas II wojny światowej.

Socjalistyczna przeszłość Niemiec

W Niemczech od roku 1871, w którym doszło do podpisania dokumentu o zjednoczeniu państwa myśl socjalistyczna była szeroko rozwijana, a wręcz stanowiła główny nurt polityczno-gospodarczy kraju. Świadczy o tym fakt, że Niemcy jako pierwszy kraj na świecie pod przywództwem Otto von Bismarcka wprowadziły obowiązkowe ubezpieczenia chorobowe oraz wypadkowe w 1883 roku, a siedem lat później obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne dla robotników¹. Nie można także zapomnieć, że główni myśliciele nurtu socjalistycznego Marks i Engels pochodzili z Niemiec, a największym poparciem w pierwszej połowie XX wieku cieszyła się Narodowosocjalistyczna Niemiecka Partia Robotników. Szeroko zakorzeniona idea socjalistyczna wśród obywateli Niemiec, przemysł całkowicie podporządkowany produkcji zbrojeniowej oraz klęska III Rzeszy doprowadziły kraj do ubóstwa. Ludwig Erhard, w celu zobrazowania sytuacji, jaka panowała przed 1948r. wskazał, że według ówczesnych statystyk, każdy Niemiec otrzymywał 1 talerz na 5 lat, co 12 lat parę butów, a co 15 lat nowe ubranie, co piąte niemowlę miało własne pieluchy, a co trzeci obywatel miał szansę na pogrzeb w trumnie. W 1947 r. wskaźnik produkcji w stosunku do 1938 r. (1938 = 100) wynosił w Niemczech Zachodnich 34, w Wielkiej Brytanii 110, we Francji 99, w Szwecji 142 a we Włoszech 93².

¹ Locker (forum), *Niemiecki cud gospodarczy, Warunki brzegowe do spełnienia*, <http://www.historycy.org/index.php?showtopic=18824>, dostęp: 15.07.2018

² W. Giza, *Niemiecki „cud gospodarczy” jako efekt realizacji ordoliberalnej polityki gospodarczej – analiza krytyczna*, Optimum. Studia Ekonomiczne Nr 4 (52) 2011, s. 113

Ludwig Erhard – Architekt cudu gospodarczego

W pogrążonym w kryzysie gospodarczym kraju na ratunek pojawił się Profesor Ludwig Erhard. Ludwig Erhard był niemieckim ekonomistą i politykiem urodzonym w 1897 roku w Fürth. Z I wojny światowej wrócił jako inwalida, w 1925 roku zdobył tytuł doktora nauk politycznych na uniwersytecie we Frankfurcie nad Menem. W czasie II wojny światowej był dyrektorem Instytutu Badań Ekonomicznych, by w latach 1946 – 1947 pracować dla amerykańskiego gubernatora Bawarii, jako minister handlu i rzemiosła. Następnie alianci zlecieli mu, jako dyrektorowi Zarządu Zjednoczonych Obszarów Gospodarczych wybranemu w marcu 1948 roku, przygotowanie programu reform, które wprowadziłyby w Niemczech gospodarkę rynkową³. Pierwszym zadaniem jakiego Erhard podjął się było przeprowadzenie reformy walutowej. 18 czerwca 1948 roku obradujący we Frankfurcie Zarząd Gospodarczy uchwalił planowane przez Erharda zmiany 50 głosami przy 36 głosach sprzeciwu. Dwa dni później przedstawiono nową walutę Deutsche Mark, która zastąpiła dotychczasową Reichs Mark. Każdy niemiecki obywatel, w dniu wprowadzenia reformy w życie publiczne dostał 40 nowych marek a kilka dni później kolejne 20. Ostatecznie kurs wymiany ustalono na 6,5 nowej marki za 100 reichsmarek⁴. Reforma walutowa była przeprowadzona w tajemnicy tak samo jak operacja „Bird dog”, czyli wydrukowanie 6 mld nowych marek, które odbyło się w USA. Drogę z Nowego Jorku do Bremy ważące 500 ton pieniądze pokonały na statku w 23 tys. drewnianych skrzynek⁵. Celem utajnienia reformy było utrzymanie sowietów w stanie niewiedzy, aby powstrzymać ich od ingerencji w walutę krajową. Wspomniana wyżej reforma nie odbyła się bez problemów. Po podwyżkach cen związanych z wprowadzonymi wcześniej zmianami 12 listopada 1948 r. związki zawodowe ogłosiły strajk. Jak wspominał Erhard w książce „Dobrobyt dla wszystkich”, w „Radzie Gospodarczej Biznisi barometr wskazywał na burzę”. Jednak minister, główna obok kanclerza Konrada Adenauera figura ówczesnej polityki niemieckiej, pozostał niewzruszony, co jak później się okazało było słusznym rozwiązaniem⁶. Kolejnym krokiem Ludwiga Erharda było uwolnienie płac, czym osłabił potęgę związków zawodowych⁷. Po czym w 1949 roku zwiększył progi podatkowe z 60 tysięcy do 250 tysięcy dla okropnie wysokiego podatku dochodowego, którego stawka

³Wirtschaftswunder – niemiecki cud gospodarczy, <http://empiresilesia.pl/wirtschaftswunder-niemiecki-cud-gospodarczy-cz-1/>, dostęp: 15.07.2018

⁴ Ibidem.

⁵ M. Miłosz, Niemiecki cud gospodarczy: fakty i mity, <http://forsal.pl/artykuly/700652,niemiecki-cud-gospodarczy-fakty-i-mity.html>, dostęp: 15.07.2018

⁶ Ibidem.

⁷Ojciec niemieckiego "cudu" gospodarczego, <https://blogpress.pl/node/5531>, dostęp: 15.07.2018

wynosiła 95%, a w 1950 roku ustanowił stawkę podatku dochodowego na 18% dla dochodu nie przekraczającego 2400 Deutsche Mark⁸. Kolejnym ważnym krokiem w dziejach Republiki Federalnej Niemiec było uchwalenie 27 lipca 1957 r. przez Bundestag ustawy przeciw ograniczaniu konkurencji, nazwanej "wielką kartą społecznej gospodarki rynkowej". Delegalizowała ona wszelkie umowy, które "wpływały na produkcję lub stosunki rynkowe w dziedzinie obrotu towarów lub usług przez ograniczenie konkurencji"⁹.

Ordoliberalizm – doktryna, która uratowała Niemcy

Teoretyczne zaplecze dla odrodzenia gospodarczego Republiki Federalnej Niemiec nadali tzw. ordoliberalowie, którzy wywodzili się z tzw. szkoły freiburskiej. Alfred Müller-Armack stworzył hasło: „wolna, czyli społeczna gospodarka rynkowa”¹⁰. Ordoliberalizm był próbą modyfikacji anglosaskiego klasycznego liberalizmu i przystosowania go do warunków i mentalności niemieckiej. Poszanowanie dla własności prywatnej i reguł gospodarki rynkowej łączono z katolicką nauką społeczną i konserwatyzmem obyczajowym. Ordoliberalizm opierał się na katolickiej nauce o naturze człowieka, dostrzegając rolę wspólnoty, tradycji, obyczaju i religii. Wolność, zdaniem ordoliberalów była konsekwencją ludzkiej wolnej woli. Ustawy nie powinny tworzyć nowych norm, lecz ujmować tradycyjne obyczaje w kategorii prawne¹¹. Najważniejsze jednak zmiany dokonały się w drodze ustanowienia zasad konstytucyjnych, które stanowiły trzon społecznej gospodarki rynkowej. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć:

- stworzenie i pielęgnowanie elastycznego mechanizmu cenowego, prawidłowo rejestrującego grę popytu i podaży;
- ustabilizowanie siły nabywczej pieniądza przez odpowiedni system bankowy;
- wprowadzenie swobody dostępu do rynków;
- ochronę i rozszerzanie prywatnej własności środków produkcji w połączeniu z zasadą konkurencji;
- ustalenie swobody zawierania transakcji i umów;
- wprowadzenie odpowiedzialności materialnej uczestników gospodarki kapitalistycznej;

⁸ *Niemiecki cud gospodarczy*, <http://www.argumenty.net/1461#sdfootnote7sym>, dostęp: 15.07.2018

⁹ R. Gwiazdowski, *Cud Erharda*, <https://www.wprost.pl/66169/Cud-Erharda>, dostęp: 15.07.2018

¹⁰ T. Cukiernik, *Ordoliberalowie i niemiecki cud gospodarczy*, <http://tomaszcukiernik.pl/artykuly/artykuly-histeryczne/niemiecki-cud-gospodarczy/>, dostęp: 15.07.2018

¹¹ *Ordoliberalizm*, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Ordoliberalizm>, dostęp: 15.07.2018

- ustabilizowanie polityki gospodarczej, co wzmocniło skłonność do ryzyka i innowacji, a zminimalizowało element niepewności¹².

Czynniki mające wpływ na cud gospodarczy

Jednym z głównych czynników, który miał wpływ na gospodarkę Republiki Federalnej Niemiec był Plan Marshalla. Przedstawiony 5 czerwca 1947 r. na Uniwersytecie Harvarda przez amerykańskiego sekretarza stanu gen. George Catlett Marshalla, zakładał pomoc gospodarczą dla europejskich krajów oraz Turcji dotkniętych zniszczeniami wojennymi. Suma przekazana Niemcom Zachodnim w latach 1948-1952 wynosiła 1 412,8 mln USD¹³. Oczywiście nie można wysunąć tezy, że gen. George Catlett Marshall był ojcem sukcesu gospodarczego Niemiec, bardziej odpowiednim stwierdzeniem byłoby, że dołożył cegiełkę do późniejszego dobrobytu Republiki Federalnej Niemiec. W skali roku przekazana kwota nigdy nie przekraczała 5% produktu krajowego brutto RFN, a w tym samym czasie koszty alianckiej okupacji i reparacje wojenne pochłaniały od 11 do 15% niemieckiego PKB. Zatem pieniądze płynęły raczej z Niemiec do krajów zwycięskich, nie odwrotnie¹⁴.

Inny determinantem, który pozytywnie wpłynął na stan gospodarki RFN była emigracja firm z sowieckich terytoriów okupowanych i późniejszego NRD do stref zachodnich i późniejszej Republiki Federalnej. Tereny wcześniej nie uprzemysłowione lub w małym stopniu stały się obszarami zindustrializowanymi. Na przykład koncern Auto Union AG (obecnie Audi AG) przeniósł swoją produkcję z Chemnitz do Ingolstadt w pierwszych latach po wojnie, czy Siedziba firmy Siemens została przeniesiona z Berlina do Monachium i Erlangen¹⁵.

Kolejnym czynnikiem, który miał wpływ na Wirtschaftswunder (cud gospodarczy) była migracja ludności niemieckiej. W latach 1945-1961, czyli od zakończenia wojny do powstania muru berlińskiego, z radzieckiej strefy okupacyjnej wyemigrowało do RFN ok. 3,8 mln ludności. W początkowym okresie napływ ludności, na ogół pozbawionej dorobku swojego życia, stanowił poważne wyzwanie. Należało zapewnić jej schronienie i podstawowe środki utrzymania. Jednak w dłuższej perspektywie fala migracji znacząco wzmocniła potencjał produkcyjny Niemiec¹⁶. Była to ludność znająca język oraz kulturę niemiecką,

¹² T. Cukiernik, *Ordoliberalowie i ...op. cit.*

¹³ W. Giza, *Op. Cit.*, s. 114

¹⁴ Locker, *Niemiecki cud gospodarczy, Warunki brzegowe do spełnienia*, <http://www.historycy.org/index.php?showtopic=18824>, 15.07.2018

¹⁵ Wirtschaftswunder, <https://de.wikipedia.org/wiki/Wirtschaftswunder>, 15.07.2018

¹⁶ W. Giza, *Op. Cit.*, s. 116

dlatego nie był potrzebny okres asymilacyjny, aby przybyła ludność zasiłała rynek pracy oraz ze względu na pochodzenie nie zaburzała homogenicznej struktury społeczeństwa.

Następne determinanty mogące mieć wpływ na finanse zachodnich Niemiec zostały opisane w badaniach niemieckiego historyka prof. Götza Aly'ego. W książce „Państwo Hitlera” udowadnia on, że w latach 1939-1945 Rzesza Niemiecka uzyskała minimum 2 biliony euro z grabieży krajów okupowanych¹⁷. Jednakże nie ma opracowań, bynajmniej trudno je znaleźć, ile ze zrabowanej kwoty trafiło do Republiki Federalnej Niemiec, i czy w ogóle jakaś suma wpłynęła.

Także istotnym czynnikiem wywierającym wpływ na rozwój gospodarki Republiki Federalnej Niemiec było wstąpienie do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz do organizacji traktatu północnoatlantyckiego. Otworzyło to Niemcom rynki zachodnie oraz umożliwiło wzięcie udziału w wolnym handlu oceanicznym gwarantowanym przez marynarkę wojenną Stanów Zjednoczonych - US Navy. EWWiS dążyła do poprawy standardów życia w państwach członkowskich, zwiększenia zatrudnienia oraz do wspierania rozwoju gospodarczego, co zostało ujęte w art. 2 traktatu paryskiego, na czym skorzystali obywatele Zachodnich Niemiec¹⁸.

Jednym z kolejnych bodźców wpływających na rozwój potencjału produkcyjnego gospodarki Niemiec Zachodnich był fakt, że Niemcy, mimo znaczących strat terytorialnych, w szczególności Śląska, nadal zachowały dominującą pozycję na kontynencie europejskim jako producent węgla kamiennego, będącego w latach po-wojennych podstawowym źródłem energii dla przemysłu. W 1955r. lider w produkcji węgla – Wielka Brytania wydobywała rocznie 225 mln ton, Niemcy Zachodnie (wraz z zagłębem Saary należącym ówczesnie do Francji) 131 mln ton, (samo zagłębienie Saary 17 mln ton), Francja zaledwie 55 mln ton¹⁹.

Wirtschaftswunder

Pierwsze lata po II wojnie światowej dla obywateli Niemiec były bardzo trudne. Panowała powszechna bieda, półki w sklepach świeciły pustkami, Reichsmarka traciła na wartości, większość handlu odbywała się na zasadach barterowych²⁰. Nikt z Niemców nie przewidywał poprawy sytuacji w najbliższej przyszłości. Jednakże dzięki przeprowadzonym reformom

¹⁷ M. Muszyński, K. Rak, Komu Niemcy ukradli dobrobyt, <https://www.wprost.pl/tygodnik/112706/Komu-Niemcy-ukradli-dobrobyt.html>, 15.07.2018

¹⁸ Europejska Wspólnota Węgla i Stali, https://pl.wikipedia.org/wiki/Europejska_Wsp%C3%B3lnota_W%C4%99gla_i_Stali, 15.07.2018

¹⁹ W. Giza, Op. Cit., s. 116

²⁰ Wirtschaftswunder – niemiecki cud gospodarczy, <http://empiresilesia.pl/wirtschaftswunder-niemiecki-cud-gospodarczy-cz-1/>, 15.07.2018

oraz wypracowanym w kulturze niemieckiej etosie pracy, cechującym się pracowitością, sumiennością oraz solidnością w wykonywaniu zadań, niemiecka gospodarka podniosła się z kolan. „Począwszy od 1948 roku wskaźnik produkcji przemysłowej każdego roku systematycznie się poprawiał i poziom przedwojenny został osiągnięty już w roku 1950. Stawki godzinowe robotników wzrosły z 0,99 marki w czerwcu 1948 roku do 1,13 marki w grudniu tego samego roku. Był to istotny wzrost zarobków, wynikający ze zwiększenia wydajności pracy (...). W następnych latach roczne godzinowe przyrosty wydajności pracy przedstawiały się następująco: 1950 rok: +10,7%. 1955: +6,2%, 1960 rok: +7,9%”²¹. Wzrost zarobków obywateli niemieckich przełożył się na konsumpcję. Liczona w cenach z 1954 r. konsumpcja podniosła się z 69 mld marek w 1950 r. do 172 mld marek w 1962 r. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego indeks prywatnej konsumpcji mierzony w cenach porównywalnych (1950 = 100) wzrósł przez te lata do poziomu 236²². „Od października 1949 roku do grudnia 1950 roku eksport zachodnioniemiecki został potrojony.” W 1960 roku „Niemcy Zachodnie uplasowały się już na drugim miejscu w światowym rankingu producentów i eksporterów, a waluta tego kraju – (...) stała się drugą podstawową walutą w systemie finansów międzynarodowych²³. O wiele bardziej obrazowo wzrost produkcji pokazują liczby dotyczące poszczególnych towarów. W 1950 r. wytworzono 120 tys. sztuk lodówek elektrycznych, w 1957 r. już ponad 937 tys., a w 1960 r. prawie 2,5 mln. Jeśli chodzi o auta, to w 1949 r. z taśm montażowych zjechały ich dokładnie 104 tys. W 1962 r. produkcja dobijała już do 2 mln²⁴. W latach 50tych XX wieku niemiecka machina ruszyła i coraz szybciej zaczęła nabierać prędkości. Niemcy Zachodnie „zwiększały dochód narodowy średnio o 7,8 proc. rocznie.” W latach 1950-75 realny produkt narodowy brutto RFN wzrósł pięciokrotnie — „ze 143,6 mld do 750,7 mld marek. Przeciętny realny dochód netto na zatrudnionego potroił się w tym okresie wzrastając z 3 960 do 12 138 marek. (...) realny produkt społeczny brutto na mieszkańca wzrósł (...) w tym czasie 2,8-krotnie²⁵.

²¹ T. Cukiernik, *Ordoliberalowie i ...*op. cit.

²² M. Miłosz, *Niemiecki cud* ..op. cit.

²³ T. Cukiernik, *Ordoliberalowie i ...*op. cit.

²⁴ M. Miłosz, *Niemiecki cud* ..op. cit.

²⁵ T. Cukiernik, *Ordoliberalowie i ...*op. cit.

Zmierzch Wirtschaftswunder

Gospodarka Republiki Federalnej Niemiec rosła pokaźnie w siłę aż do 1967 roku. Zmiana polityki rządu w stronę socjalną, spowodowana rezygnacją Ludwiga Erharda z funkcji kanclerza, a co za tym idzie odejście od doktryny ordoliberalizmu spowodowała lekką recesję. Rozpędzona machina powoli zaczęła tracić na prędkości, choć cały czas pozostawała na lewym pasie. Momentem, w którym gospodarka Niemiec Zachodnich zaczęła hamować okazał się rok 1973. W tym roku miał miejsce kryzys naftowy spowodowany przez gwałtowny wzrost cen ropy naftowej na rynkach światowych, wynikający z embarga (sankcji) państw zrzeszonych w OPEC zastosowanych wobec Stanów Zjednoczonych po wybuchu wojny izraelsko-arabskiej w październiku 1973 roku²⁶. Cena za baryłkę wzrastała w błyskawicznym tempie z 2,83 dolara do ponad 40 dolarów. Wywołało to w krajach zachodnich zjawisko stagflacji. Charakteryzujące się ono jednoczesnym spadkiem cen produktów oraz wzrostem inflacji²⁷. Gospodarka Republiki Federalnej Niemiec po kryzysie naftowym ustabilizowała się i utrzymywała w miarę równy wzrost gospodarczy.

Podsumowanie

Lata 1948-1966 dla obywateli Niemiec Zachodnich okazały się okresem burzliwych zmian, których głównym inicjatorem był Ludwig Erhard. Przedstawiciel szkoły freiburskiej²⁸ opierając się na klasycznych zasadach doktryny liberalnej połączonej z nauką społeczną kościoła dokonał cudu gospodarczego. Przeprowadzone liberalne reformy, wstąpienie do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz do organizacji traktatu północnoatlantyckiego, zastrzyk gotówki w postaci planu Marshalla, napływ ludności gotowej do zasilenia rynku pracy, emigracja koncernów przemysłowych oraz posiadane zasoby surowcowe spowodowały, że Republika Federalna Niemiec uplasowała się na drugim miejscu w światowym rankingu producentów i eksporterów, a waluta tego kraju stała się drugą podstawową walutą w systemie światowych finansów. Gospodarka kwitła osiągając nawet 11,5% wzrostu PKB a bezrobocie stopniowo obniżało się. W roku 1950 stanowiło około 11%,

²⁶ Kryzys Naftowy, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kryzys_naftowy, 15.07.2018

²⁷ A. Krajewski, *Krew Cywilizacji. Biografia ropy naftowej*, Kraków, Wydawnictwo WAM, 2018, s. 335.

²⁸ Inaczej: *szkoła fryburskiej*, grupy ekonomistów i prawników działającej na gruncie ekonomicznej myśli ordoliberalnej w ramach utworzonej w 1932r. Wspólnoty Badawczo-Naukowej Prawników i Ekonomistów. Grupę utworzyli W. Eucken, F. Böhm i H. Großmann-Doerth, a członkiem tej grupy był także L. Erhard; por. A. Grabowski, *Znaczenie państwa w gospodarce rynkowej w myśli ordoliberalnej*.

w 1956 roku zaledwie 4,4%, a w roku 1965 już tylko 0,7%²⁹. Po roku 1966 pod naciskiem socjalistów oraz czynników zewnętrznych niemiecka gospodarka wprawiona w ruch przez Ludwiga Erharda zaczęła spowalniać, dobrobyt kraju nie rósł tak szybko jak wcześniej, wzrost gospodarczy był niższy, ale pomimo błędnych decyzji finansowych rządu Niemiec gospodarka nieco później ustabilizowała się i dzięki solidnym fundamentom powstałym w latach 1948-1966 nadal jest w ruchu z perspektywą jej wzrostu.

²⁹ T. Cukiernik, *Ordoliberalowie i ...*op. cit.

Bibliografia

- Cukiernik T., *Ordoliberalowie i niemiecki cud gospodarczy*, <http://tomaszcukiernik.pl/artykuly/artykuly-histeryczne/niemiecki-cud-gospodarczy/>, dostęp: 15.07.2018
- Europejska Wspólnota Węgla i Stali*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Europejska_Wsp%C3%B3lnota_W%C4%99gla_i_Stali, dostęp: 15.07.2018
- Giza W., *Niemiecki „cud gospodarczy” jako efekt realizacji ordoliberalnej polityki gospodarczej – analiza krytyczna*, OPTIMUM. STUDIA EKONOMICZNE NR 4 (52) 2011.
- Grabowski A., *Znaczenie państwa w gospodarce rynkowej w myśli ordoliberalnej*, źródło: https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/migrated/content_uploads/11_07.pdf, dostęp: 20.06.2018r.
- Gwiazdowski R., *Cud Erharda*, <https://www.wprost.pl/66169/Cud-Erharda>, dostęp: 15.07.2018.
- Krajewski A., *Krew Cywilizacji Biografia ropy naftowej*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2018.
- Kryzys Naftowy*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kryzys_naftowy, dostęp: 15.07.2018
- Locker (forum): *Niemiecki cud gospodarczy, Warunki brzegowe do spełnienia*, <http://www.historycy.org/index.php?showtopic=18824>, dostęp: 15.07.2018.
- Miłosz M., *Niemiecki cud gospodarczy: fakty i mity*, <http://forsal.pl/artykuly/700652,niemiecki-cud-gospodarczy-fakty-i-mity.html>, dostęp: 15.07.2018.
- Muszyński M., Rak K., *Komu Niemcy ukradli dobrobyt*, <https://www.wprost.pl/tygodnik/112706/Komu-Niemcy-ukradli-dobrobyt.html>, dostęp: 15.07.2018
- Niemiecki cud gospodarczy*, <http://www.argumenty.net/1461#sdfootnote7sym>, dostęp: 15.07.2018 *Ojciec niemieckiego "cudu" gospodarczego*, <https://blogpress.pl/node/5531>, dostęp: 15.07.2018.
- Ordoliberalizm*, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Ordoliberalizm>, dostęp: 15.07.2018
- Wirtschaftswunder – niemiecki cud gospodarczy*, <http://empiresilesia.pl/wirtschaftswunder-niemiecki-cud-gospodarczy-cz-1/>, dostęp: 15.07.2018.

**Wpływ Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na
politykę lokalnego rynku pracy osób niepełnosprawnych (J. Kawa)**

***The impact of the Convention on the Rights of persons with
disabilities in the policies of the local labour market of people with
disabilities***

Streszczenie

Polityka w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, dostępność, intensywność i rodzaj pomocy oferowanej przez różnego rodzaju organizacje i instytucje wsparcia zaliczane są do zewnętrznych czynników wpływających na aktywność zawodową i społeczną tej grupy osób. Kolejne badania pozwalają twierdzić, że regulacje prawne i praktycznie realizowane w Polsce rozwiązania rynku pracy w stosunku do osób niepełnosprawnych powszechnie uznawane są za nieskuteczne¹.

W artykule przedstawiono wybrane aspekty związane z prawem do pracy osób niepełnosprawnych związane z ratyfikacją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przez Polskę Rzeczpospolitą. Na użytek opracowania wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu oraz dokumentów prawa i regionalnej polityki rynku pracy wobec osób niepełnosprawnych województwa warmińsko mazurskiego powiązanej z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych.

Słowa kluczowe: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, NGO, Niepełnosprawność, Polityka rynku pracy, Rehabilitacja zawodowa niepełnosprawnych, Aktywność zawodowa niepełnosprawnych

¹ Por. m.in.: S. Golinowska (red.), *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych ocena działań instytucji*, IPiSS, Raport 25, Warszawa 2004; E. Kryńska (red.), *Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, PFRON, Warszawa 2013 (źródło: watchdogpfron.pl; dostęp: 2016, czerwiec); O. Kowalczyk, *Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce w kontekście praw społecznych – wybrane zagadnienia*, ZUS, Warszawa 2015 (źródło: ZUS.PL; dostęp: 2016, czerwiec).

Summary

Policies in the field of occupational activation of disabled people, accessibility, intensity and type of assistance offered by various organizations and support institutions are classified as external factors affecting the professional and social activity of this group of people. The results of studies to show that the legal regulations and practical solutions implemented in Poland in the labour market in relation to persons with disabilities generally are considered to be ineffective.

The article describes selected aspects related to the right to work of disabled people related to the ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities by the Polish Republic. The study used a method of analysis of literature and documents of law and regional labour market policy towards disabled people of the Warmia and Mazury associated with the Convention on the Rights of persons with disabilities.

Key words: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, NGOs, Disability, Labor Market Policy, Vocational Rehabilitation of the Disabled, Professional Activity of the Disabled

Wstęp

Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych (dalej: Konwencja KPON lub KPON) przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku. Celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Aktualnie Konwencję podpisało 166 krajów, a ratyfikowało 145¹.

Rząd Polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012r.², stając się najpóźniejszym aktem prawa międzynarodowego o ogólnoświatowym zasięgu przyjętym w Polsce. Polska zobowiązana jest do wprowadzenia w życie zawartych w Konwencji standardów postępowania w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw³.

Okres ratyfikacji stał się jednym z najdłuższych na świecie⁴, co może świadczyć o trudnościach w przystosowaniu się Polski do wymagań Konwencji. Nie powinno to mieć miejsca, gdyż osobom niepełnosprawnym przysługuje w Polsce prawo do równego traktowania chociażby na podstawie ustawy zasadniczej⁵, ponadto Polska jest już sygnatariuszem innych aktów o podobnej randze, jak chociażby Konwencji 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy (1985r.) dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz systematycznie prowadzi prace w ramach Karty Praw Osób Niepełnosprawnych. Niezależnie, *osoby niepełnosprawne są beneficjentami wszystkich praw, które przysługują osobom pełnosprawnym*⁶, które także wynikają zarówno z

¹ Źródło: <http://indicators.ohchr.org/> (dostęp: lipiec 2016).

² Tekst Konwencji dostępny jest między innymi w Internecie na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://www.rpo.gov.pl/pl/konwencja-o-prawach-osob-niepelnosprawnych> (dostęp: lipiec 2016).

³ M. Szreniawska, *Znaczenie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, [w:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr III/2012(4) oraz F. Mehrhoff, *Rekomendacje dla Polski na podstawie doświadczeń międzynarodowych. Wdrożenie Art. 27 Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON)*, Niemieckie Społeczne Ubezpieczenie Wypadkowe (DGUV), [w:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr IV/2016(21).

⁴ Obecnie wśród krajów, które podpisały Konwencję z jej ratyfikacją zwlekają Stany Zjednoczone, które podpisały ją w 2007 roku.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, artykuły 68 ust. 3 i 69, Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami. Realizacja praw osób niepełnosprawnych odbywa się na podstawie kilku ustaw, z których za najważniejsze uważa się ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001) oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

⁶ M. Jankowska, *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, [w:] *kwartalnik Niepełnosprawność* Nr I/2011(1), I/2012(2), Fundacja SYNAPSIS/PFRON, Warszawa 2012, s.28., źródło: <http://www.pfron.org.pl/kn/poprzednie-numery/68,Prawa-osob-niepelnosprawnych-w-miedzynarodowych-aktach-prawnych-The-rights-of-di.html> (dostęp: czerwiec 2018).

prawa krajowego jak i międzynarodowego przyjętego przez Polskę do powszechnego stosowania.

Celem artykułu jest przybliżenie czytelnikowi podstawowych wymagań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych, co wynika bezpośrednio z art. 27 KPON oraz zaprezentowanie wyników badań zmierzających do ustalenia, w jakim stopniu zapisy Konwencji znalazły swoje miejsce w praktyce służb publicznych regionu Warmii i Mazur. W badaniach wykorzystano metodę badań literatury przedmiotu, analizę dokumentów instytucji publicznych i analizę statystyczną danych o rezultatach działań aktywizacji zawodowej w regionie.

Zmiany w stosunku społeczeństw do kwestii niepełnosprawności na przestrzeni dziejów. Aspekt ekonomiczny i państwowy.

Wspólną cechą stosunku społeczeństwa do osób niepełnosprawnych są zauważalne, postępujące na przestrzeni dziejów zmiany w tych relacjach w kierunku od postaw dyskryminacji i wyniszczania, izolacji i segregacji po postawę integracji. Zmiany te są silnie powiązane z rosnącym ogólnym dobrobytem i rosnącymi możliwościami wspierania niepełnosprawnych⁷, poczynając od czasów starożytnych. W Egipcie, a później także w starożytnej Grecji i Rzymie można znaleźć dowody traktowania osób z niepełnosprawnością w sposób bliski naszej współczesności, a przyczyn niepełnosprawności szukano w ówczesnej medycynie⁸. Dostępne świadectwa podpowiadają, że ludzie zawsze dążyli do wspomagania słabszych członków społeczeństwa i widzieli w tym głębszy sens, wykraczający daleko poza zaspokojenie swoich własnych potrzeb⁹.

Okres nowożytny w relacjach społeczeństwa w stosunku do osób niepełnosprawnych charakteryzuje dążenie do intensyfikacji działań wobec tych osób, co doprowadziło do utworzenia polityki społecznej¹⁰. Kolejne akty prawa krajowego i międzynarodowego ukazują

⁷ Szerzej autor zaprezentował te zagadnienia w: Kawa J., 2012, *Podmiotowość prawa a aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych.*; [w:] *Podmiotowość w prawie* (red. Sitek B., Szwejkowska M.); Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie; ISBN 978-83-62383-28-3; s. 81-104.

⁸ Woźniak Z., *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej.*, Academica, Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2008, s.37

⁹ Wydaje się, że dbałość o członków swojego gatunku ludzie mają we krwi. Opublikowane w ostatnich latach badania archeologiczne pozwalają sądzić, że nawet u pokrewnych ludzi współczesnym neandertalczykach cecha ta była obecna; por. Joanna Grabowska (6 listopada 2017), *Neandertalczyki troszczyli się o niepełnosprawnych.*, źródło: <http://wyborcza.pl/7,75400,22609496,nie-docenialismy-ich-czlowieczestwa-neandertalczyki-troszczyli.html> (dostęp: 15 czerwca 2018).

¹⁰ Bożena Kołaczek – polityka społeczna wobec ON IPiSS, Warszawa 2010, seria "Studia i Monografie", 978-83-61125-31-0.

zatem zarówno rosnące prawa osób niepełnosprawnych, jak i stanowią kwintesencję rozwoju myśli społecznej i ekonomicznej na danym etapie rozwoju społeczeństwa.

Początek tym procesom w erze nowożytnej dało staroangielskie *prawo ubogich* z 1601 roku¹¹, wydane za panowania królowej Elżbiety I. Ustawa ta zebrała wszystkie wcześniejsze prawa i zarządzenia w jednym akcie. Prawo dla ubogich określało ówczesny podział na tych, którzy sami ponoszą odpowiedzialność za swoje niskie położenie, oraz na tych, którzy są biedni nie z własnej winy. Jednocześnie ustawa zobowiązała wszystkie parafie do prawnej odpowiedzialności za sprawowanie opieki nad osobami ubogimi i niepełnosprawnymi oraz tymi, którzy ze względu na swój wiek (za młodzi lub za starzy) lub niepełnosprawność nie byli w stanie pracować. Dążenie do zapewnienia samodzielności ekonomicznej osobom niepełnosprawnym stanowi zatem jeden z najstarszych wątków polityki społecznej¹².

Drugim kierunkiem obecnym w polityce społecznej jest rosnąca rola państwa. Praktyka wykształciła szereg wcześniej nieznanymi ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi funkcjami współczesnego państwa, jak i jej dominujące modele: liberalny [państwo minimum] i nurt (model) interwencjonistyczny. W kontekście opieki nad osobami ubogimi, w tym niepełnosprawnymi, wyróżnia się koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, gdzie państwo odpowiedzialne jest za odpowiednie ramy instytucjonalno-prawne, wspomagające prywatną własność, swobodną przedsiębiorczość i wysoką konkurencyjność oraz koncepcja państwa opiekuńczego [*welfare state*, państwo dobrobytu]. Ta druga koncepcja wywodzi się aż ze średniowiecznej, chrześcijańskiej dobroczynności i pomocy biednym, która była stopniowo przejmowana przez państwo wskutek uchwalanego prawa. W praktyce Wielkiej Brytanii, gdzie koncepcja *welfare* pojawiła się relatywnie najszybciej, wymienia się takie akty prawa, jak: 1. wspomniana wyżej ustawa o pomocy ubogim (*The Poor Law Act* z 1601r.), 2. poprawka do ustawy o pomocy ubogim (*The Poor Law Amendment* z 1834r.), 3. tzw. Liberalne reformy z lat 1906-1914 i 4. ustawodawstwo powojenne z lat 1944-48. Z kolei w Stanach Zjednoczonych często wymienia się aktywność państwa po Wielkim Kryzysie, tzw. *New Deal* (Nowy Ład). Wymienia się tutaj takie rozwiązania, jak system ubezpieczeń, a w latach sześćdziesiątych system programów pomocy określany jako „wojna przeciwko biedzie”. Ważnym argumentem kreowania nowego ustawodawstwa skoncentrowanego na

¹¹ – The Act for the Relief of the Poor of 1601 (ustawa o pomocy ubogim); por. Priestley M., *Disability*, s.402-410, [in:] Alcock P., May M., Rowlingson K., 2008, *The student's companion to social policy*, Blackwell Publishing, Oxford Wielka Brytania

¹² Por. Garbat M., *Pauperyzacja i powstanie polityki społecznej na przykładzie Anglii w epoce elżbietańskiej*; Uniwersytet Rzeszowski, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy/zeszyt 34*, źródło: <http://www.ur.edu.pl/nauka/czasopisma-uniwersytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy/zeszyt-nr-34>(dostęp: lipiec 2016).

pomocowej funkcji państwa jest zawodność rynku, który nie zapewnia wszystkim grupom społecznym odpowiedniej pracy i płacy i prowadzi do rozwarstwienia społecznego¹³.

Poglądem obrazującym współczesny sposób rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych w oparciu o państwo i podnoszenie zdolności niepełnosprawnych do samodzielnego pozyskiwania środków utrzymania na równi z innymi członkami społeczeństwa obrazuje stanowisko rządu Wielkiej Brytanii, wyrażone w raporcie o realizacji postanowień konwencji w Wielkiej Brytanii¹⁴. Uznaje on, że [cytat] *Wielka Brytania jest zobowiązana do umożliwienia osobom niepełnosprawnym podejmowanie pracy na równych zasadach z innymi osobami. Podnoszenie i spełnienia aspiracji zatrudnienia [osób niepełnosprawnych] jest priorytetem dla rządu*. W raporcie potwierdzono stanowisko rządu, że zatrudnienie stanowi drogę wyjścia z ubóstwa, i pozwala ludziom mieć większy wybór i kontrolę nad decyzjami, które mają wpływ na ich życie. Umożliwia ludziom pełne uczestnictwo we wszystkich aspektach życia społecznego¹⁵. W wyniku podejmowanych działań na rynku pracy różnica między wskaźnikiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych zmniejszyła się w czasie od około 36% w roku 2002 do około 29% w roku 2010¹⁶. Dane z brytyjskiego rynku pracy pokazały, że osoby niepełnosprawne nie były niewspółmiernie bardziej dotknięte obecnym¹⁷ spowolnieniem gospodarczym [wskutek realizowanej polityki]. Rząd Wielkiej Brytanii w swoim raporcie podkreślił swoje zdecydowanie w dążeniu do konsekwentnego opierania się na osiągniętych postępach oraz do szukania i dostarczania nowych i lepszych sposobów wspierania osób niepełnosprawnych na rynku pracy, które w opinii rządu lepiej odzwierciedlają ich aspiracje, a także dążenie do zreformowania systemu opieki, tak, że praca zawsze się opłaca¹⁸.

¹³ za: Milewski R. (red.), 2002, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2002, s. 385-410) oraz Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 4-8.

³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention. Initial reports of States parties due in 2011 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, znak: UN CRPD/C/GBR/1 United Nations 24 November 2011.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ W Polsce w tym samym okresie od 2002 do 2010r. różnica ta wzrosła z 37,2% do 42,5%, a w roku 2008 wynosiła nawet 44,2%.

¹⁷ Tzn. W okresie kryzysu lat 2008-2009 I w roku 2010, poprzedzającym sporządzenie cytowanego raportu.

¹⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Consideration of reports*op. cit.

Współczesny system praw przysługujących osobom niepełnosprawnym. Miejsce i znaczenie Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych.

Zawodowe aktywizowanie osób niepełnosprawnych stanowi przedmiot wielu międzynarodowych regulacji, wśród których Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych stanowi ich ukoronowanie (tabela 1). Do najważniejszych należą:

- *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* ONZ z 1948 r.¹⁹, gdzie w art. 25 zapisano m.in. prawo do świadczeń socjalnych na wypadek choroby, niezdolności do pracy lub utraty środków do życia w inny sposób, od niej niezależny;
- *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych* ONZ z 1993 r., gdzie zawarto 22 zasady dotyczące całokształtu problemów osób niepełnosprawnych, w tym zasadę dotyczącą przygotowania do pracy i zatrudnienia;
- *Cele Millenium 2000* (ONZ, 2000 ²⁰), wskazujące walkę z ubóstwem jako jeden z głównych celów świata;
- *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 1950 r. oraz *Europejska Karta Społeczna* z 1961 r., w których osobom niepełnosprawnym przyznano prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj ich inwalidztwa;
- Konwencja 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy (1985r.) dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- Dokumenty UE, a w tym *Europejska Karta Społeczna Rady Europy*, *Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników*, oraz *Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników*, a także dokumenty i znaczeniu wykonawczym, np. *Komunikat Komisji Europejskiej <COM(96),406 final>* i *Komunikat Komisji Europejskiej <COM(2000) 284 final >*²¹.

¹⁹ Informacje dostępne m.in. na stronie internetowej Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/pcz_kategorie.php, (dostęp: wrzesień 2014r.)

²⁰ Treść dokumentu dostępna na stronach Ośrodka Informacji ONZ <http://www.unic.un.org.pl/cele.php> oraz strony głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych <http://www.un.org/millennium/>.

²¹ Por.: omówienia prawodawstwa międzynarodowego poświęconego osobom międzynarodowym: por. Kołaczek, 2006, s.17 i dalsze); por.: Piasecki M. (red.), 2009, *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej. Akty prawne.*, Fundacja Fuga Mundi, Lublin, źródło: <http://euronet.ffm.pl/> (dostęp: wrzesień 2012r.).

Tabela 1 Zestawienie najważniejszych dokumentów międzynarodowych – potencjalnych źródeł norm postępowania i regulacji prawnych związanych z problematyką osób niepełnosprawnych i ich aktywizacją zawodową i społeczną (wybór).

Lp.	Nazwa dokumentu/ zakres obowiązywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej	Przedmiot/cel regulacji	Miejsce i data ogłoszenia lub dokumentu opublikowanego w języku polskim, źródła informacji dodatkowych ²²
I	Dokumenty dedykowane osobom niepełnosprawnym		
1.	Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych – dokument podpisany w 2007, ratyfikowany w 2012r.;	Celem konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Konwencja definiuje także osoby niepełnosprawne - jako te, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.	UN [ONZ]: Convention on the Rights of Persons with Disabilities [A/RES/61/106] http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=61 http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-organizacji-narodow-zj/konwencja-o-prawach/ Por. por. 1. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, MP Nr 50, poz.474 i 475, 2. http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,11417974.html
2.	Konwencja 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy (1985r.)	Konwencja dotyczy rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych ²³	Pełny tekst Konwencji dostępny jest na stronie: http://www.mop.pl/html/polska_w_mop/konwencje_polska.html .
II	Dokumenty o charakterze ogólnym, w których problematyka osób niepełnosprawnych występuje na równi z innymi zagadnieniami		
3.	Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948	W art. 25 Konwencji mówi się o potrzebie pomocy osobie niepełnosprawnej zapisano m.in. prawo do świadczeń socjalnych na wypadek choroby, niezdolności do pracy lub utraty środków do życia w inny sposób, od niej niezależny	Strona internetowa Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie: http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/pcz_kategorie.php
4.	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz Europejska Karta Społeczna z 1961 r	W dokumentach przyznano osobom niepełnosprawnym prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj ich inwalidztwa.	Tekst ogłoszony w Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284 Tekst ogłoszony w Dz. U. 1999 nr 8 poz. 67. (patrz nn. Tabela, poz. 4a))
4a)	Europejska Karta	Karta, powiązana z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka, wyznacza nowoczesne standardy prawa	Tekst ogłoszony w Dz.U. 1999 Nr 8

²² Dostęp do źródeł internetowych: lipiec 2016.

²³ Konwencja nr 159 formułuje m.in. zasady polityki rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych (art. 2-5 Konwencji), a w tym 1. Zobowiązuje Każdego Członka, sygnatariusz Konwencji do opracowania i zastosowania polityki krajowej w dziedzinie rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz do jej okresowego przeglądu; 2. Wyznacza kierunek tej polityki poprzez dążenie do zapewnienia, aby właściwe środki rehabilitacji zawodowej były dostępne dla wszystkich kategorii osób niepełnosprawnych, oraz do popierania możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych na wolnym rynku pracy; 3. Zobowiązuje do oparcia Polityki na zasadzie równości szans między pracownikami niepełnosprawnymi a pracownikami w ogóle, do przestrzegania zasady równości szans i traktowania między niepełnosprawnymi pracownikami płci męskiej i żeńskiej oraz równoprawnego traktowania pracowników niepełnosprawnych i innych pracowników; 4. Konwencja wskazuje także, że realizacja tej Polityki, włączając w to środki, jakie powinny być podejmowane dla popierania współpracy i koordynacji między instytucjami publicznymi i prywatnymi zajmującymi się rehabilitacją zawodową, winna być konsultowana z reprezentatywnymi organizacjami pracodawców i pracowników, a także konsultowana z reprezentatywnymi organizacjami osób niepełnosprawnych i organizacjami działającymi na ich rzecz.

	Spółeczna Rady Europy.	pracownika do pracy, płacy, kształcenia i opieki. Ponadto, w przypadku aktywności zawodowej i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, m.in. w części I, ust. 15. Karta stwierdza, że osoby niepełnosprawne mają prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej na równych zasadach, bez względu na przyczynę i rodzaj ich inwalidztwa; patrz także część I art. 15 Karty, który uszczegóławia te postanowienia. Rządy-sygnatariusze Europejskiej Karty Społecznej (członkowie Rady Europy), zdecydowały się podjąć wspólnie wszelkie wysiłki na rzecz podnoszenia poziomu życia i popierania dobrobytu społecznego, zarówno ludności miejskiej, jak i wiejskiej, za pomocą odpowiednich instytucji i działań.	poz. 67, dokument ratyfikowany w Polsce w 1997r.; obszernie omówienie dostępne na stronach MPiPS: http://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/rada-europy-europejska-karta-spoleczna/ oraz w portalu niepełnosprawni.pl: http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/8315
III	Dokumenty o charakterze ogólnym, w których problematyka osób niepełnosprawnych występuje domyślnie (np. w obszarze ubóstwa)		
5.	<i>Cele Millenium 2000</i> (ONZ, 2000).	<i>Cele Millenium</i> wskazują walkę z ubóstwem jako jeden z głównych celów świata.	Treść dokumentu dostępna na stronach Ośrodka Informacji ONZ http://www.unicef.org/cele.php oraz strony głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych http://www.un.org/millennium/.
III	<i>Dokumenty, mające wpływ na prawodawstwo dotyczące osób niepełnosprawnych w Polsce w związku z wstąpieniem Polski do UE (wybór)</i>		
6.	Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników	Artykuł 21 wprowadza zakaz wszelkiej dyskryminacji, w tym ze względu na niepełnosprawność, W artykule 26 Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.	Karta obowiązuje w większości krajów Unii Europejskiej, ale nie została przyjęta przez Wielką Brytanię i Polskę. Ustalenia obu artykułów są jednak obecne w polskim prawodawstwie. Treść Karty jest dostępna m.in. na stronie: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:01:PL:HTML (<i>Dziennik Urzędowy C 326</i>, 26/10/2012 P. 0391 – 0407).
7.	Communication of the commission on equality of opportunity for people with disabilities <COM(96)406 final> [Komunikat Komisji Europejskiej]	W przyjętym przez Unię Europejską podejściu do niepełnosprawności uznaje się, że bariery środowiskowe stanowią większą przeszkodę w społecznej partycypacji niż funkcjonalne ograniczenia. Usuwanie barier poprzez legislację, przystosowanie, uniwersalne projektowanie i inne środki zostały zidentyfikowane jako klucz do równych szans osób z niepełnosprawnością. Dokument ukierunkowuje działania Komisja Europejskiej (a więc pośrednio całej Unii) na wzmocnienie polityki zapobiegania długotrwałemu bezrobociu i integracji osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym: „głównym celem funduszy strukturalnych (zwłaszcza w zakresie świadczeń społecznych), jest zwiększenie zatrudnienia”.	Treść komunikatu jest dostępna na stronie http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0406:FIN:EN:PDF
8.	Towards a Barrier Free Europe for People with Disabilities <COM(2000) 284 final> Komunikat Komisji Europejskiej	Na podstawie Artykułu 13 i 95 Traktatu o Unii Europejskiej, Komisja Europejska przyjęła 26 listopada 1999 r. kompleksowy pakiet antydyskryminacyjny. W celu dopełnienia wyżej wymienionej inicjatywy, dotyczącej brania pod uwagę potrzeb osób z niepełnosprawnością w tworzeniu instrumentów w ramach Artykułu 95 Traktatu, niniejszy Komunikat dąży do przeglądu kluczowych obszarów polityki Unii Europejskiej, które mogą przyczynić się do zwiększenia dostępu dla osób z niepełnosprawnością. Specjalny akcent jest położony na osiągnięcie większej	Treść komunikatu jest dostępna na stronie eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0284:FIN:FR:PDF

		synergii pomiędzy powiązаныmi zagadnieniami z dziedziny zatrudnienia, edukacji i szkolenia zawodowego, transportu, wewnętrznego rynku, społeczeństwa informacyjnego, nowych technologii, polityki konsumenckiej i mobilności.	
8.	Strategia Lizbońska 2000 i Strategia Europa 2020	Dokumenty strategiczne wyznaczają wyzwania społeczne i gospodarcze dla Unii Europejskiej i szczególnie dla każdego z członków. M.in. w strategii Europa 2020 ustalono wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (20-64 lat) dla Unii na poziomie 75% i dla Polski na poziomie 71% (por. rozdz. 1.1.3.3); Projektem przewodnim Komisji Europejskiej wyrażonym w strategii jest „Europejski program walki z ubóstwem”, a w min: 1. opracowanie i wdrożenie programów propagujących innowacje społeczne na rzecz osób w trudnej sytuacji społecznej, przede wszystkim poprzez dostęp do innowacyjnego kształcenia, szkoleń i możliwości zatrudnienia wśród społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ekonomiczno-społecznej; 2. walka z dyskryminacją (np. osób niepełnosprawnych).	Treść strategii Europa 2020 dostępna jest na stronie http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy prawodawstwa międzynarodowego i literatury

Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON) stanowi najnowszy akt międzynarodowy. Jej doniosłość podkreśla fakt, że została podpisana i szybko ratyfikowana przez większość krajów. Konwencja odzwierciedla fundamentalną zmianę, jak niepełnosprawność jest traktowana w politykach krajowych i międzynarodowych. Osoby niepełnosprawne są coraz bardziej traktowane jako obywatele i jako posiadacze praw, a nie jako obiekty opieki społecznej i charytatywnej. Potwierdza to opinia MOP²⁴, wyrażona w raporcie z 2015 r., zgodnie z którą KPON zapewnia nowy impuls do działań MOP promujących równe szanse dla osób niepełnosprawnych w szkoleniu, zatrudnienia i pracy. W raporcie podkreśla się zasadę *godnej pracy dla osób niepełnosprawnych* oraz wartość Konwencji do promowania praw w globalnej agendzie rozwoju jako zasób dla krajów we wdrażaniu postanowień istniejących standardów MOP, Kodeksu MOP o Praktyce Zarządzania Niepełnosprawnością w Miejscu Pracy oraz KPON. Ponadto stwierdza się, że Konwencja wyznacza wzrost zainteresowania niepełnosprawnością z uwzględnieniem problematyki niepełnosprawności w międzynarodowych i krajowych standardach od początku XX wieku, a także stanowi podstawę przeglądu środków polityk w krajach na całym świecie, wraz z danymi na temat ich skuteczności²⁵.

²⁴ *Decent work for persons with disabilities: promoting rights in the global development agenda*, International Labour Office – Geneva, Third edition 2015, ISBN: 978-92-2-129358-3 (web pdf).

²⁵ Zgodnie z art. 35 Konwencji każdy z Krajów sygnatariuszy zobowiązany jest do przygotowywania raportów z realizacji Konwencji. Zbiór sprawozdań czytelnik znajdzie na stronie: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx (dostęp ostatni 10 lipca 2018r.).

Kluczowa rola pracy w rozwiązywaniu problemów osób niepełnosprawnych

Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON) odzwierciedla fundamentalną zmianę, jak niepełnosprawność jest traktowana w politykach krajowych i międzynarodowych. Osoby niepełnosprawne są coraz bardziej traktowane jak inni obywatele oraz jako posiadacze praw, a nie jako obiekty opieki społecznej i charytatywnej. KPON zapewnia nowy impuls do działań MOP promujących równe szanse dla osób niepełnosprawnych w szkoleniu, zatrudnieniu i pracy. Prawa osób niepełnosprawnych na rynku pracy definiuje zarówno art. 27 KPON, jak i powiązane z nim artykuły mówiące o zakazie dyskryminacji, swobodzie przemieszczania się czy prawach kobiet.

Zmiana ta jednak nie została jeszcze w pełni odzwierciedlona w rynku pracy. Równe szanse zatrudnienia kobiet i mężczyzn z niepełnosprawnością w stosunku do osób sprawnych w dużej mierze pozostają w sferze aspiracji. Osoby niepełnosprawne mają niższe wykształcenie, oferowane są im stanowiska gwarantujące niższe stawki płac, dotyczy ich wyższe bezrobocie i nadal jest bardziej prawdopodobne, aby pozostawać ekonomicznie nieaktywnymi niż to ma miejsce w odniesieniu do osób pełnosprawnych. W razie ich zatrudnienia jest też bardziej prawdopodobne, że praca będzie niskopłatna ze słabymi perspektywami zawodowymi i warunkami pracy. Na całym świecie istnieje niezaprzeczalny związek między niepełnosprawnością, ubóstwem i wykluczeniem. Brak równości szans zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych stanowi jedną z przyczyn ubóstwa i wykluczenia wielu członków tej grupy²⁶.

Promowanie godnej pracy dla osób niepełnosprawnych i ich praw w globalnej agendzie rozwoju ma służyć jako *zasób* dla krajów we wdrażaniu postanowień i sformułowanych dotąd standardów MOP, Kodeksu MOP o Praktyce Zarządzania Niepełnosprawnością w Miejscu Pracy oraz KPON. Uchwalenie, a następnie ratyfikowanie Konwencji przez zdecydowaną większość krajów świata stanowi kolejny, istotny dowód na to, że poczynając od początku XX wieku na świecie narasta zjawisko zainteresowania niepełnosprawnością w międzynarodowych i krajowych standardach. Ratyfikacja KPON w danym kraju stanowi także podstawę przeglądu środków polityk w krajach na całym świecie, wraz z danymi na temat ich skuteczności, a następnie przekazanie adekwatnej informacji do wiadomości międzynarodowej społeczności w drodze przekazania odpowiedniego raportu do Komitetu KPON przy ONZ²⁷. Procedura ta pokazuje wyraźnie, że poczyniono postępy

²⁶ Na podstawie: *Decent work for persons ...op. cit.*

²⁷ Szczegółowe zapisy dot. powołania Komitetu KPON i jego współpracy z państwami stronami Konwencji czytelnik znajdzie w art.35-40 Konwencji KPON (dostęp do treści Konwencji jak w tabeli 1).

cywilizacyjne związane z krajowymi politykami społecznymi i ich powiązaniem z międzynarodowymi standardami. Procedura ta podkreśla także i to, że wysiłki krajowe i międzynarodowe muszą ulec zwiększeniu, włączając w to Program na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030²⁸, aby przełamać bariery dezintegracji gospodarczej i społecznej osób niepełnosprawnych, ograniczenie ubóstwa w tej społeczności poprzez respektowanie praw osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, w tym zapewnienie skutecznego prawa do pracy, a przez to wzmocnienie gospodarki o cenny zasób ludzki oraz wzbogacenie społeczeństwa w ogóle.

Uwzględnienie powyższej procedury monitorowania przestrzegania praw osób z niepełnosprawnością, w tym prawa do pracy, w połączeniu z monitorowaniem i zarządzaniem polityką pracy dla osób niepełnosprawnych wydaje się kwestią najważniejszą, centralną. Pozostałe kwestie, na przykład przeciwdziałanie przejawom dyskryminacji (w tym na rynku pracy i w urzędach) oraz polityka rehabilitacji poprzez prace i naukę dostęp do służby zdrowia, dostęp do środków komunikacji i bariery architektoniczne, aczkolwiek ważne gdy chodzi o możliwość zmniejszania rozmiarów niepełnosprawności i jej wpływu na życie niepełnosprawnych wydają się służebne wobec kwestii podstawowej – tworzenia możliwości prowadzenia samodzielnego życia ekonomicznego, a poprzez to samodzielnego pokonywania barier.

Realizacja Konwencji w skali międzynarodowej w praktyce pociąga wiele problemów. Do najważniejszych należą: odmienność krajowych definicji niepełnosprawności od definicji zawartej w Konwencji KPON oraz wynikająca stąd nieporównywalność narodowych statystyk, np. statystyk pracy i bezrobocia osób z niepełnosprawnością czy liczebności populacji osób z niepełnosprawnością²⁹ - tabela 2.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Por.: MOP 2015, s.128, pkt. 3.11.1 i 3.11.2. Wskazane przepisy odnoszą się do Kodeksu opublikowanego przez MOP, jednak analogiczne problemy dotyczą także Konwencji KPON.

Tabela 2 Wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych i sprawnych według różnych ośrodków badawczych w wybranych krajach świata (%) oraz PKB per capita w tych krajach (ppp/USD, 2015)

Kraje	Dostępne źródła /rok wydania/ 1,2,3 –jak w pkt II			Rok podpisania/ ratyfikacji	MOP 2015 Wskaźnik zatrudnienia osób sprawnych %/rok	Wskaźnik zatrudnienia niepełnospraw- nych wg ANED 2012 ³⁰	Wskaźnik zatrudnienia sprawnych wg ANED 2012 ³¹	Wskaźnik zatrudnienia niepełnospraw- nych wg EUROSTAT 2012, % (w wieku 15+)	Wskaźnik zatrudnienia Ogółem ANED [w %/rok] 3	Wskaźnik zatrudnie- nia sprawnych wg EUROSTAT 2012, % (w wieku 15+)	PKB per capita wg ppp/USD (2015r.) ³²
	1	2	3								
Polska	2014	-	2015	2007/2012	na	36,8	70,3	11,8	41,4	51,5	26064
Kraje anglojęzyczne											
Wielka Brytania	2011	-	2014 (Szkocja)	2007/2009	76,4	45,9	80,1	26,3	48,5	58,8	41780
Nowa Zelandia	2013 i RLI	2014	wiele	2007/2008	na	na	na	na	53,2	na	37897
Kanada ³³	2012			2007/2010	75,1	na	na	na	53,0	na	46387
USA ³⁴	-	-	-	2009/-	76,3	na	na	na	46,9	na	55732
Australia	2012	2013	2012	2007/2008	83,4	na	na	na	50,7	na	50090
Kraje europejskie wysokorozwinięte (Skandynawia i niemieckojęzyczne)											
Niemcy	2013 i RLI	2015	wiele	2007/2009	na	57,9	79,7	35,0	53,0	62,6	47444
Austria	2011	2013	Dwa raporty	2007/2008	na	49,6	74,4	31,1	52,2	64,3	46655
Szwecja	2012 i RLI	2014	wiele	2007/2008	81	61,4	83,5	34,2	49,2	59,8	48535
Dania	2013 i RLI	2014	wiele	2007/2008	83	49,7	75,3	27,5	50,0	56,3	46357
Śąsiedzi Polski o podobnej historii i poziomie bogactwa											
Czechy	2013 i RLI	2015	2011	2007/2009	na	38,5	73,1	14,1	48,3	63,7	31228
Słowacja	2014	2016	2015/2016	2007/2010	na	48,0	71,1	21,8	40,7	57,4	29568
Litwa	2014 i RLI	2016	2016	2007/2010	na	33,2	72,3	15,4	38,2	53,1	28466

Źródło: opracowanie własne

Przedstawione w tabeli 2 porównanie danych charakteryzujących populację osób z niepełnosprawnością stanowi przykład zróżnicowania dostępnych danych opisujących zatrudnienie osób z niepełnosprawnością. W tabeli celowo pominięto wskaźniki rządowych instytucji statystycznych, gdzie różnice są jeszcze większe, gdyż każdy kraj stosuje własną metodykę prowadzenia badań statystycznych i różne definicje według których zalicza swoich obywateli do grupy osób z niepełnosprawnością. Utrudnia to analizę porównawczą sytuacji osób z niepełnosprawnością, wybór dobrych praktyk publikowanych w przestrzeni międzynarodowej odnoszących się do rozwiązywania problemów osób z niepełnosprawnością z uwagi na nieczytelną w porównaniach międzynarodowych ich skuteczność oraz formułowanie na ich podstawie projektów polityk i decyzji oraz kontrolowanie ich wykonania. Zjawisko to jako negatywne w odniesieniu do danych o zjawisku niepełnosprawności w skali krajowej i międzynarodowej podkreśliła Międzynarodowa

³⁰ Stefanos Grammenos, *European comparative data on Europe 2020 & People with disabilities. Task 6: Comparative data and indicators*, Centre for European Social and Economic Policy (CESEP ASBL) on behalf of the Academic Network of European Disability Experts (ANED), University of Leeds, December 2014, s.54.

³¹ Dla osób w wieku 20-64.

³² *Productivity Brief Summery Tables_2016*, Table 8, kolumna 7; źródło: www.confedrence-board.org (dostęp: sierpień 2016).

³³ Human Resources & Skills Development Canada. 2009. *2009 Federal Disability Report: Advancing the Inclusion of People with Disabilities* (Gatineau, Quebec), s. 31; źródło: http://www.gov.mb.ca/dio/pdf/2009_fdr.pdf (dostęp: wrzesień 2016); por. *Decent work for persons ...op. cit.* s. 65.

³⁴ Kraus, Lewis. (2016). *2015 Disability Statistics Annual Report*. Durham, NH: University of New Hampshire; por.: http://www.disabilitycompendium.org/docs/default-source/2015-compendium/kraus_2015compendium.pdf oraz <http://www.disabilitystatistics.org/> (dostęp: lipiec 2016).

Organizacja Pracy (MOP). W swoim raporcie potwierdza ona, że obecnie (tj. w roku 2015) *nie ma spójności serii danych międzynarodowych w kontekście ich porównywalności, wiarygodności i aktualności* (dosł: ważne dane). Wśród przyczyn MOP wymienia mnogość definicji stosowanych w poszczególnych krajach (w Polsce co najmniej dwie), ale także ze względu na braki w zbiorach danych i stosowanych metod (gromadzenia i prezentacji – jk). Zatem szacunki liczby osób w grupie ludności w wieku produkcyjnym, które są lub mogą być sklasyfikowane jako mające trudności z tytułu niepełnosprawności różnią się pomiędzy krajami, nie tylko ze względu na różnice w odniesieniu do tego, co stanowi niepełnosprawność, ale także ze względu na różnorodność podejść w wykorzystaniu do gromadzenia i opracowania takich danych³⁵.

Rozwiązania lokalne po ratyfikacji Konwencji przez Polskę

Chociaż Konwencja KPON jako dokument międzynarodowy nie ma automatycznie charakteru obowiązującego, to już jej opublikowanie stało się ważną przesłanką dla treści prawa krajowego i interpretacji przepisów. W przypadku ich ratyfikacji przez parlament danego kraju stają się częścią stanu prawnego w tym kraju³⁶. W praktyce regionu Warmii i Mazur przenoszenie zapisów Konwencji (i innych aktów prawa międzynarodowego) do rozwiązań stosowanych na terenie województwa najbardziej widoczne jest w preambule do *Wojewódzkiego programu wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2016-2020 (dalej: Program)*.³⁷

³⁵ Ibidem.

³⁶ W przypadku podpisania KPON konieczna była jej ratyfikacja przez dany kraj – państwo stroną dokumentu. Por. m.in. Austria, gdzie wszystkie traktaty ONZ zostały ratyfikowane z zastrzeżeniem konstytucyjnym, co oznacza, że traktaty nie są stosowane bezpośrednio. Aby osiągnąć moc prawną, jej treść musi zostać przekształcona w prawie krajowym. Oznacza to brak automatyzmu w skutkach prawnych w wyniku ratyfikacji traktatów międzynarodowych. Austria ratyfikowała Konwencję Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ w lecie 2008 (federalnej ustawy Gazette, BGBl. III nr 155/2008) i osadza dokumentu ratyfikacyjnego w dniu 26 września 2008 w Nowym Jorku. Ponieważ Konwencja weszła w życie na poziomie krajowym w dniu 26 października 2008 roku, rząd federalny (poziom krajowy), landy (szczebel regionalny) i władze lokalne (szczebel lokalny) zostały jednakowo zobowiązane do wdrożenia Konwencji w Austrii. Obok władz administracyjnych, ustawodawca (federalni i prowincjonalni ustawodawcy), jak również sądownictwo zostali wezwani do podjęcia środków, które są zgodne z postanowieniami Konwencji i do jej wykonania. W celu realizacji obowiązków austriackich, które wchodzą w zakres jurysdykcji rządu federalnego, nowelizacja ustawy o Niepełnosprawności Federalnej (BBG) utworzyła krajowy mechanizm monitorowania [konwencji] (BGBl. I nr 109/2008); za: Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention. Austria, znak pisma: CRPD/C/AUT/1, United Nations 2.11. 2010r.; źródło: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx> (dostęp: lipiec 2016).

³⁷ *Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2016-2020.*, Zarząd Warmii i Mazur, Olsztyn 2015; źródło:

W Programie jego autorzy stwierdzają między innymi, że *Konwencja wyznacza minimalne standardy w respektowaniu godności ludzkiej oraz długoterminowe cele prowadzące do pełnej integracji osób z niepełnosprawnościami ze społeczeństwem. Zobowiązuje ona Państwa do ochrony wszystkich praw człowieka i praw podstawowych osób z niepełnosprawnościami* ³⁸. Równolegle, w Programie przywołano inne dokumenty o charakterze strategicznym:

- *Europejską strategię w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier;*
- *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 69 o treści: Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej;*
- *Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych*³⁹.

Wojewódzki program wyrównywania szans...na lata 2016-2020 jest w dużej mierze kontynuacją zadań Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego na rzecz osób z niepełnosprawnościami (...) uwzględniając założenia Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z informacją rządu z realizacji Konwencji z roku 2015⁴⁰, rezultaty poprzednich programów włączono do rezultatów wdrażania Konwencji⁴¹. Oznacza to, że także rezultaty *Wojewódzkiego programu wyrównywania szans (...)* za lata 2012-2015 automatycznie zostały zaliczone do rezultatów wdrożenia Konwencji (tabela 3).

Tabela 3 Podstawowe wskaźniki opisujące skalę i rezultaty wdrażania Konwencji na rynku pracy, Art. 27

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Liczba osób niepełnosprawnych prawnie (2011r.)	144 082		
Liczba osób niepełnosprawnych biologicznie (2011r.)	53 211		
Razem osoby niepełnosprawne (2011r.)	197 293		

http://bip.warmia.mazury.pl/urzed_marszalkowski/system/pobierz.php/Projekt_Programu_konsultacje_spoleczne_19.10.2015.pdf?id=26006 (dostęp: lipiec 2016)

³⁸ *Wojewódzki program...* op. cit. s.3.

³⁹ Przyjęta uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z 13.08.1997 r. Nr 50 poz. 475). Karta zobowiązuje rząd Rzeczypospolitej Polskiej do przygotowywania dorocznej informacji o jej realizacji w kolejnych latach. W roku 2013 informacja zawiera także szczegóły ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób niepełnosprawnych; za: *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”*, znak: RM-24-139-13_zal_1, Warszawa, 2013 r., źródło: bip.kprm.gov.pl (dostęp: lipiec 2016).

⁴⁰ Za: *Sprawozdanie przedstawiane przez rząd Rzeczypospolitej polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 35 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień, Rzeczpospolita Polska*, Warszawa; W sprawozdaniu przedstawione zostały prawo i realizowane programy według stanu w 2012 i 2013 r., w możliwym zakresie podane zostały informacje za 2014 r., art. 27

⁴¹ Ibidem.

Liczba osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (2011r.; 52,93%)	104427		
Liczba osób niepełnosprawnych pracujących, z czego:	12 009	12 138	12 898
Liczba osób w WTZ (2014 - 35 jednostek)	1422		
Liczba osób zatrudnionych w ZAZ (2014 - 7 jednostek)	160	171	225
Liczba osób w ZPCh (2014 - 55 jednostek)	5950	6337	6149
Liczba osób w CIS (2014 - 7 jednostek)	670	811	842
Liczba osób w KIS (2014 - 48 jednostek)	4575	3935	3355
Razem liczba osób niepełnosprawnych objętych pomocą	12777	12676	11993
Liczba osób pracujących na otwartym rynku pracy	5 483	5 604	6 213
Liczba osób pracujących na chronionym rynku pracy	6 526	6 534	6 685
Razem osoby niepełnosprawne pracujące	12 009	12 138	12 898
- wskaźnik zatrudnienia w stosunku do osób niepełnosprawnych ogółem	6,1%	6,2%	6,5%
- wskaźnik zatrudnienia liczony w stosunku do osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym	11,5%	11,6%	12,4%
Liczba osób niepełnosprawnych bezrobotnych	5843	6536	5921
Razem liczba osób niepełnosprawnych (pracujących i bezrobotnych)	17 852	18 674	18 819
Odsetek w stosunku do osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym	17,1%	17,9%	18,0%
Liczba Środowiskowych Domów Samopomocy funkcjonujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (stan na koniec grudnia).	61	66	67
Liczba osób objętych programami pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego realizowanych przez PUP	1656	2143	2722

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędu marszałkowskiego i WUS w Olsztynie

Działania wobec osób niepełnosprawnych na rynku pracy województwa warmińsko-mazurskiego charakteryzują trzy zjawiska: duży odsetek niepełnosprawnych pozostających poza świadczoną pomocą na rynku pracy (w roku 2014 ok. 88,5%/93,9%) oraz niski wskaźnik zatrudnienia (w roku 2014 ok. 6,5%/12,4%) w odniesieniu do ogółu osób niepełnosprawnych województwa i osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym.

Ocenę tę potwierdzają najnowsze dane z rynku pracy, ocenianego już niekiedy jako rynku pracownika⁴². Za przykład tej sytuacji służą tutaj dane z rynku pracy w mieście Olsztyn. Stolica województwa warmińsko-mazurskiego posiada najlepszą w regionie sytuację na rynku pracy, o czym mówi sama statystyka poziomu bezrobocia. W tej doskonałej sytuacji okazuje się, że w obliczu ogólnego wzrostu ofert pracy dla osób bezrobotnych r/r w okresie I-V 2018 i I-V 2017 o 21,1%, liczba ofert pracy dla bezrobotnych z niepełnosprawnością spadła w tym samym okresie o 19,0%. W tym samych okresach I-V 2017 i 2018, porównując dane w układzie r/r, liczba osób bezrobotnych ogółem, w tym szczególnie osób w wieku 50+ oraz długotrwale bezrobotnych spada szybciej, niż ma to miejsce w przypadku osób bezrobotnych z niepełnosprawnością (odpowiednio dane: -18,6%, -23,0%, -20,2% i w przypadku osób z niepełnosprawnością: -17,6%).⁴³

Uwagę przyciąga także zjawisko wysokiego odsetka osób z niepełnosprawnością, którym nie przyznano pomocy odmawiając nadania statusu osoby niepełnosprawnej (tzw. niepełnosprawność prawna), pomimo zaklasyfikowania ich jako osoby niepełnosprawne (niepełnosprawność biologiczna). Istnieje duży rozdźwięk pomiędzy definicją niepełnosprawności stosowaną w polskim orzecznictwie, opartą na stwierdzeniu występowania medycznych aspektów niepełnosprawności, a definicją stosowaną w Konwencji KPON, czy wcześniej przez Międzynarodową Organizację Zdrowia. O ile polską definicję można zaliczyć do tzw. medycznych definicji niepełnosprawności, o tyle definicja zawarta w Konwencji oparta jest na społecznym paradygmacie niepełnosprawności. Zakłada on, że niepełnosprawność wiąże się z niekorzystną sytuacją jednostki, która wynika z uwarunkowań społecznych i czyni z tej sytuacji problem społeczny⁴⁴. Lektura raportów z wykonania zaleceń Konwencji pokazuje jednak, że w praktyce paradygmat społeczny

⁴² Opinie te są zróżnicowane, ale w porównaniu z poprzednimi latami w roku 2018 występowanie zjawiska „rynku pracownika” w Polsce zaczęło się coraz częściej pojawiać w dyskusjach o rynku pracy w Polsce; por. m.in.: *Rok 2018 będzie rokiem pracownika*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rok-2018-bedzie-rokiem-pracownika-7569949.html> (data publikacji: 2018-01-31 13:09); K Mokrzycka., *Rynek pracownika dopiero nadchodzi*, źródło: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/rynek-pracownika-dopiero-nadchodzi/> (data publikacji: 12.03.2018).

⁴³ *Informacja o sytuacji na rynku pracy. Stan na 31 maja 2018r.*, Miejski Urząd Pracy w Olsztynie, Olsztyn czerwiec 2018.

⁴⁴ K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014, s. 14; Por. Krause A., *Współczesne paradygmaty pedagogiki specjalnej*, Impuls, Kraków 2010; Małgorzata Szreniawska M., *Znaczenie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2013.

niepełnosprawności nie jest jeszcze ugruntowany także w innych krajach, co przejawia się powszechnym stosowaniem medycznej definicji niepełnosprawności.⁴⁵

Podsumowanie

Aspekt prawa do pracy osób niepełnosprawnych stanowi zagadnienie ewoluujące w długoletniej tradycji. Najbardziej zaawansowane poglądy związane są z dążeniem do ekonomicznej samodzielności i niezależności osób niepełnosprawnych. Długi okres rozważań nad tym problemem doprowadził do powstania całego systemu rozwiązań prawnych, których znaczenie dla osób niepełnosprawnych jest nie do przecenienia a wykorzystanie myśli i tradycji pozostaje w różnych krajach daleko zróżnicowane.

W rozwiniętych krajach zachodnich dokonywane zmiany prowadzą do systematycznego ekonomicznego usamodzielniania się osób niepełnosprawnych. Z kolei w regionach uboższych, do których należy zaliczyć Polskę, a w szczególności region Warmii i Mazur, obserwuje się znaczący odsetek osób pozostających poza systemem wsparcia. Rezultatem tego jest niezwykle niski wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz ogólnie niski odsetek osób, do których jakiejkolwiek wsparcie dociera. Dzieje się tak, pomimo że w Wielkiej Brytanii i innych bogatych krajach stosuje się medyczną definicję niepełnosprawności, podobnie jak w Polsce i przejście większości krajów do obszaru definicji społecznej niepełnosprawności stanowi w większości krajów kwestię przyszłości. Występujące różnice w efektywności podejmowanych działań skłaniają do podjęcia badań celem zidentyfikowania przyczyn powstających różnic, a następnie wskazanie na niedoskonałości systemów wsparcia osób niepełnosprawnych oraz sformułowania wspólnych zaleceń i dobrych praktyk dla wszystkich krajów Unii Europejskiej.

⁴⁵ Wniosek taki wypływa z lektury raportów inicjujących (tzw. *Initial reports*) sporządzonych przez kraje strony Konwencji oraz z komentarzy omawiających te raporty; źródło: raporty i ich omówienia są dostępne na stronie http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx (ostatni dostęp: lipiec 2018).

Bibliografia

Literatura

- Garbat M., *Pauperyzacja i powstanie polityki społecznej na przykładzie Anglii w epoce elżbietańskiej*; Uniwersytet Rzeszowski, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*/zeszyt 34.
- Golinowska S. (red.), *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych ocena działań instytucji*, IPiSS, Raport 25, Warszawa 2004.
- Jankowska M., *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, [w:] kwartalnik Niepełnosprawność Nr I/2011(1), I/2012(2), Fundacja SYNAPSIS/PFRON, Warszawa 2012, s.28., źródło: <http://www.pfron.org.pl/kn/poprzednie-numery/68,Prawa-osob-niepelnosprawnych-w-miedzynarodowych-aktach-prawnych-The-rights-of-di.html> (dostęp: czerwiec 2018).
- Kawa J., 2012, *Podmiotowość prawa a aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych.*; [w:] *Podmiotowość w prawie* (red. Sitek B. , Szwejkowska M.); Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie; ISBN 978-83-62383-28-3; s. 81-104.
- Kołaczek B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, IPiSS, Warszawa 2010, seria "Studia i Monografie", 978-83-61125-31-0.
- Kołaczek B., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce: uwarunkowania i skutki*, IPiPS, Warszawa 2006.
- Kowalczyk O., *Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce w kontekście praw społecznych – wybrane zagadnienia*, ZUS, Warszawa 2015 (źródło: ZUS.PL; dostęp: 2016, czerwiec).
- Krause A., *Współczesne paradygmaty pedagogiki specjalnej*, Impuls, Kraków, 2010;
- Kryńska E. (red.), *Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, PFRON, Warszawa 2013 (źródło: watchdogpfron.pl; dostęp: 2016, czerwiec).
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.
- Mehrhoth F., *Rekomendacje dla Polski na podstawie doświadczeń międzynarodowych. Wdrożenie Art. 27 Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON)*, Niemieckie Społeczne Ubezpieczenie Wypadkowe (DGUV), [w:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr IV/2016(21).
- Milewski R. (red.), 2002, *Podstawy ekonomii.*, PWN, Warszawa 2002.
- Piasecki M. (red.), 2009, *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej. Akty prawne.*, Fundacja Fuga Mundi, Lublin.
- Priestley M., *Disability*, s.402-410, [in:] Alcock P., May M., Rowlingson K., 2008, *The student's companion to social policy*, Blackwell Publishing, Oxford Wielka Brytania
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego.*, PWN , Warszawa 2004.
- Szreniawska M., *Znaczenie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2013.
- Woźniak Z., *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej.*, Academica, Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2008.

Raporty i programy

- Decent work for persons with disabilities: promoting rights in the global development agenda*, International Labour Office – Geneva, Third edition 2015, ISBN: 978-92-2-129358-3 (web pdf).
- Informacja o sytuacji na rynku pracy. Stan na 31 maja 2018r.*, Miejski Urząd Pracy w Olsztynie, Olsztyn, Czerwiec 2018.
- Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa 2015.
- Sprawozdanie przedstawiane przez rząd Rzeczypospolitej polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 35 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej*

postanowień, Rzeczpospolita Polska, Warszawa; W sprawozdaniu przedstawione zostały prawo i realizowane programy według stanu w 2012 i 2013 r., w możliwym zakresie podane zostały informacje za 2014 r.

Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2016-2020., Zarząd Warmii i Mazur, Olsztyn 2015.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Poradnik RPO. BIULETYN RPO – Materiały nr 82, Warszawa, 2013; źródło: <https://www.rpo.gov.pl>.

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention. Austria., znak: CRPD/C/AUT/1, United Nations 2.11. 2010r.

Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, znak: RM-24-139-13_zal_1, Warszawa, 2013 r., źródło: bip.kprm.gov.pl.

Akty prawa

Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z 13.08.1997 r. Nr 50 poz. 475)

61/06 Convention on the Rights of Persons with Disabilities., (Międzynarodowa Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych), dokument z dnia 13 December 2006, znak: A/RES/61/106, preambuła punkt (e),

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych; M.P. 1997 nr 50 poz. 475.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; Dz. U. 1997 nr 123 poz. 776.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; Dz.U. 2004 Nr 99 poz.1001.

The Act for the Relief of the Poor of 1601 (ustawa o pomocy ubogim).

Źródła internetowe

<http://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/organizacja-narodow-zjednoczonych/konwencja-o-prawach-osob-niepelnosprawnych/test/> - strona MRPiPS - Sprawozdania Polski z wykonywania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

<http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/bodnar-ratyfikowac-protokol-do-konwencji-o-prawach-osob-niepelnosprawnych> - strona Wyd. Lex – artykuł pt. ratyfikować protokół do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

<https://www.rpo.gov.pl/> - strona Rzecznika Praw Obywatelskich.

<http://streamedia.pl/brpo-sprawozdanie/> - BRPO – sprawozdanie dot. osób niepełnosprawnych.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx> - strona Biura ONZ ds. praw osób niepełnosprawnych.

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,49,konwencja-o-prawach-osob-niepelnosprawnych> - strona biura Rzecznika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poświęcona Konwencji.

<http://konwencja.org/> - strona Kongresu Osób z Niepełnosprawnościami.

<http://bip.warmia.mazury.pl> – Biuletyn Informacji Publicznej, strona urzędu marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (obecnie jest to strona archiwalna, stan na lipiec 2016).

bip.kprm.gov.pl – Biuletyn Informacji Publicznej, strona Komitetu Prezesa Rady Ministrów.

Spis tabel

Tabela 1 Zestawienie najważniejszych dokumentów międzynarodowych – potencjalnych źródeł norm postępowania i regulacji prawnych związanych z problematyką osób niepełnosprawnych i ich aktywizacją zawodową i społeczną (wybór).....	200
Tabela 2 Wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych i sprawnych według różnych ośrodków badawczych w wybranych krajach świata (%) oraz PKB per capita w tych krajach (ppp/USD, 2015)	204
Tabela 3 Podstawowe wskaźniki opisujące skalę i rezultaty wdrażania Konwencji na rynku pracy, Art. 27....	207

**CSR (Corporate Social Responsibility) jako podstawa współpracy
z organizacjami na Warmii i Mazurach - „misjonarze przyszłości”
(P.K. Wyczawska)**

*Private sector and the NGOs co-op in the CSR activity
- „missionaries of the future”*

Streszczenie

Firmy oraz organizacje pozarządowe od zarania dziejów pełnią ważną rolę w rozwijających się społeczeństwach. Ogólnie znane problemy społeczne nie obeszły się bez dźwięku, angażując firmy w wolontariat na cele dobroczynne wobec społeczności lokalnych. Zmieniający się świat, potrzeby i poglądy ludzkie doprowadziły do rozwoju ideologii korporacyjnej odpowiedzialności społecznej, przyczyniając się tym samym do poprawy jakości życia społeczności lokalnych. Definicja CSR (*Corporate Social Responsibility* – Korporacyjna Odpowiedzialność Społeczna) nie pozostaje jednak statyczna, elastycznie dopasowuje się do wymogów ewoluującego świata biznesu. Dzięki „szytym na miarę” programom społecznym możemy śmiało powiedzieć, że „traktowanie innych tak, jak sami chcielibyśmy być traktowani” naprawdę się opłaca, co jest sentencją niniejszego opracowania.

Słowa kluczowe: CSR – Firmy Odpowiedzialne Społecznie, Wolontariat Pracowniczy, Organizacje Pozarządowe – NGOs, Transformacja, Ewolucja gospodarcza, Zrównoważona Gospodarka.

Abstract

Corporations and NGOs play the crucial role in the developing economies for many centuries. Generally known social problems did not go without any response, what allowed corporations to get involved in solving them in the form of the voluntary work, called CSR. Changing world, human needs and perceptions lead to developing of a new ideology of corporate social responsibility; what has allowed for local communities for better standard of living. The definition of CSR does not stay static, with elasticity it adapts to the evolving world of business. Thanks to „made to measure” social programs we can easily say, that „treating others the way we want to be treated” really pays off, what will be proven in the below study.

Key words: CSR – Corporate Social Responsibility, Voluntary work, Non Government Organisations - NGOs, Trasformation, Economical Evolution, Sustainable Economy

Wstęp

W czasach kolonialnych (1492-1763) kościół Zachodu wysyłał misjonarzy do krajów rozwijających się, gdzie szerzyli oni chrystianizację, jak również pomagali potrzebującym. Owa pomoc skupiała się wokół takich aspektów jak edukacja, pisanie, społeczna sprawiedliwość, zdrowie oraz rozwój ekonomiczny. W tamtych czasach misjonarze pomagali społeczeństwu cierpiącemu od opresji, ignorancji, rozprzestrzeniających się chorób, kombinacji politycznych, ekonomicznych oraz religijnych nasileń, które w porozumieniu z reżimem działały na rzecz rządzącego i rządzonego.¹

Wraz z postępującym rozwojem sektora organizacji pozarządowych praca misjonarzy została ubarwiona działaniami organizacji pozarządowych, powszechnie nazywanych NGOs (term. Eng.: *non government organisation*).

Początki rozwoju koncepcji CSR sięgają drugiej połowy XIX wieku, pionierami działań, które dziś uznajemy za społecznie odpowiedzialne – byli przedsiębiorcy-filantropi tacy jak J. H. Patterson, czy J.D. Rockefeller. Przełomowym okresem dla idei CSR były lata 50 XX w., kiedy ukazała się pierwsza książka, która kompleksowo opisywała społeczną odpowiedzialność – „*Social Responsibilities of the Businessman*” R. Bowena.

Dalszy intensywny rozwój koncepcji nastąpił w latach 1960 – 1970, dzięki wpływowi dwóch wielkich ruchów społecznych: ekologicznego i konsumenckiego. Ważną rolę odegrały wówczas osoby Ralpha Nadera – aktywisty, który kwestionował rozwiązania dotyczące bezpieczeństwa, stosowane przez koncerny samochodowe oraz Rachela Carsona – autora książki „*Silent Spring*”, w której poddał krytyce przemysł chemiczny.

Pierwsza definicja CSR pojawiła się już w latach 70-tych za sprawą Archiego Carrola – na jej podstawie powstała później piramida CSR, która uwzględnia odpowiedzialność ekonomiczną, prawną, etyczną i filantropijną. Równocześnie powstał pierwszy kodeks CSR – „*The Sullivan Principles*”.

Podczas kolejnych lat i zmieniających się gospodarek, ideologia CSR przeżywała swoje lata świetności, gdzie firmy angażowały się w działania społeczne w celach budowania wizerunku firm, ich promocji oraz poprawy bytu interesariuszy.

Od czasu recesji w 2008 roku, NGOs zaczęły odgrywać znaczącą rolę w owym dynamicznie rozwijającym się nurcie biznesowym zwanym Korporacyjną Odpowiedzialnością Społeczną CSR (term. Eng., *Corporate Social Responsibility*). Niestety

¹ T. Falola, *Violence in Nigeria: The Crisis of Religious Politics and Secular Ideologies*. University Rochester Press 2001. p.33.

na początku tego okresu organizacje prowadzące programy CSR zaczęły używać tego narzędzia do celów stricte PR-owskich, co nie osłoniło korporacji przed atakami z zewnątrz. Zarządy firm redukowały wydatki na działania pośrednio związane z biznesem. Tym samym było to często krytykowane, a ofiarami cięcia kosztów były w pierwszym kroku koszty marketingowe, nie mówiąc już o kosztach związanych z kreowaniem wizerunku, których elementem są właśnie programy społeczne (CSR). Wielokrotnie mówiono o tym, że programy społeczne powinny być ściśle związane z sednem biznesu firmy (z jego strategią) i wspierać firmę nie tylko wizerunkowo, ale także stricte biznesowo, wspierając równocześnie osiąganie celów społecznych i biznesowych. Myśl taka była choćby myślą przewodnią artykułu M. Kramera i M. Portera „Strategia a społeczeństwo. Społeczna odpowiedzialność biznesu – pożyteczna moda czy nowy element strategii konkurencyjnej”, który stał się kamieniem milowym w myśleniu o CSR, przyczyniając się tym samym do zmian w pojmowaniu istoty CSR. W latach następnych organizacje wspólnie pracowały nad wspólnym mianownikiem usprawnienia swoich programów społecznych, jak również ściśle z nimi powiązanych strategiami firm. Dzisiaj możemy otwarcie mówić o ewolucji w sferze programów społecznych.

Filantropijne korzenie CSR na ziemiach polskich

W Polsce korporacyjna odpowiedzialność społeczna wywodzi się z działalności dobroczynnej ściśle związanej z tradycją chrześcijańską średniowiecznej Europy. Średniowieczna zinstytucjonalizowana działalność społeczna prowadzona była początkowo przez Kościół, parafie oraz zakony i koncentrowała się na pracy oświatowej oraz dobroczynnej wśród najuboższych, którzy niejednokrotnie dobrowolnie wybierali stan ubóstwa jako sposób osiągnięcia doskonałości i zbawienia. Rozwój instytucji pozarządowych oraz prywatnej dobroczynności był wynikiem oddziaływania splotu czynników, spośród których do najważniejszych należały zmiany struktury społecznej ludności - różnicowanie się sytuacji materialnej (przyrost liczby osób ubogich i bogatych) – i wynikająca stąd konieczność łagodzenia konfliktów społecznych oraz zmiana stanowiska społecznego wobec ubóstwa.²

Wyrażna jest apoteoza ubóstwa i jałmużny - ubodzy otaczani byli szacunkiem, zaś samo ubóstwo stało się wartością duchową. Takie podejście do zjawiska ubóstwa da się

² Tamże, s. 17.

wyjaśnić tym, iż problem pauperyzmu nie miał jeszcze wówczas charakteru zjawiska masowego.

Drugim wymiarem działalności społecznej Kościoła rzymskiego było prowadzenie szkolnictwa. Według źródeł historycznych inspiracją dla rozwoju oświaty kościelnej były postanowienia soboru laterańskiego IV z 1215r., nakazujące prowadzenie działalności oświatowej przy kościołach parafialnych oraz utrzymywanie nauczyciela gramatyki.³

Przykładowo w Anglii Kościół zobowiązywał parafie i zakony do przekazywania części dochodów uzyskiwanych z dziesięciny i zapisów testamentowych na wyposażenie przytułków dla ubogich, finansowanie zasiłków oraz szkolnictwa podstawowego dla najuboższych.⁴

Od XI w. równolegle z działalnością prowadzoną przez Kościół i zakony powstawały także bractwa ubogich (*confreries de misericorde*). Podobnie jak w innych krajach Zachodu, we Francji w okresie od XII do XIV w. praktycznym urzeczywistnieniem nakazu miłosierdzia był rozwój z inicjatywy osobistości kościelnych i osób świeckich fundacji charytatywnych finansujących budowę szpitali - przytułków. Szpitale fundacyjne uzyskiwały różne ulgi od władz królewskich oraz przywileje podatkowe, np. nie płaciły dziesięciny.⁵

Jak podają niektóre źródła, szpital we Wrocławiu, ufundowany w 1108r. przez fundację biskupią, był najstarszą instytucją charytatywną w Polsce. W 1152 r. Jan Gryfita, arcybiskup gnieźnieński, ufundował opactwo cysterskie wraz ze szpitalem w Jędrzejowie i powierzył cystersom prowadzenie szpitala. Szpitale w wiekach średnich były przede wszystkim instytucjami dobroczynnymi, gdyż łączyły w sobie funkcje przytułku dla opuszczonych i hospicjum dla nieuleczalnie chorych.⁶

U schyłku tegoż stulecia Conrad Celtes, także w Krakowie, założył pierwsze w Europie Środkowej stowarzyszenie humanistyczne p.n. *Nadwiślańskie Bractwo Literackie*. Bractwo to wzorowane było na *sympozjach platońskich* i zrzeszało profesorów oraz studentów Akademii Krakowskiej, a także patrycjat Krakowa i dworzan.⁷

³ R. Pelczar, *Szkolnictwo Parafialne w Ziemi Sanockiej XVIIIw.*, Oficyna Aspra-JR, Warszawa 1998, s.19.

⁴ M. Chesterman, *Charities, Trusts and Social Welfare*, Weidenfield and Nicolson, London 1979, s. 28, cyt. za: M. Taylor, J. Kendall, *History of the Voluntary Sector*, [w:] *The Voluntary Sector*.

⁵ J.-L. Goglin, *Nędzarze w Średniowiecznej Europie*, Oficyna Wydawnicza Volumen Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1998, s.136-137)

⁶ Próbą typologii funkcji charytatywnych średniowiecznych szpitali jest ujęcie Antonina z Florencji, który w XV w. dzieli średniowieczne szpitale na takie, w których schronienie znajdowali pielgrzymi i ubodzy (*syndochium*), przytułki zapewniające schronienie starcom (*gerontocomium*), sierocińce zapewniające schronienie sierotom (*orphanotrophium*), gospody dla ubogich (*procotrophium*) oraz punkty żywienia dzieci (*brephotrophium*); por. B. Geremek, *Litość i szubienica. Dzieje Nędzy i Miłosierdzia*, Czytelnik, Warszawa 1989, s. 52.

⁷ W. Kopaliński, *Sodalitas Litteraria Vistulana*, [w:] *Słownik Mitów i Tradycji Kultury*, cyt. wyd., s.1083.

Fundamentalne znaczenie dla ewolucji działalności społecznej miały okresy ożywienia i załamań koniunktury ekonomicznej. Wpływały one decydująco na sytuację społeczną. Taki charakter miał kryzys koniunktury ekonomicznej z połowy XV w. Pozostawał on w ścisłym związku z przemianami struktury własnościowej na wsi i rozpadem tradycyjnych struktur społeczeństwa feudalnego w krajach Zachodu. Zjawiska te doprowadziły następnie do *deklasacji społecznej* i *pauperyzacji*.⁸

Pauperyzację pogłębiały jeszcze klęski głodu oraz epidemie i skutki wojen. W XV i XVI stuleciu ma miejsce stopniowy dualizm gospodarczy w rozwoju terytoriów europejskich.⁹ Na obszarze Europy Zachodniej następuje rozwój wczesnych form gospodarki kapitalistycznej, natomiast w Polsce rozwija się gospodarka folwarczno-pańszczyźniana. Tym niemniej zarówno w Europie Zachodniej, jak i w Polsce zapotrzebowanie społeczeństwa na pomoc wyraźnie wzrasta. Instytucje filantropijne w różnym stopniu radziły sobie z problemami deklasacji społecznej oraz niedostateczną absorpcją ludności napływającej ze wsi do miast. Działania opiekuńcze podejmowane w krajach Zachodu na przełomie XV i XVI w. miały na ogół doraźny charakter.¹⁰

Ogólnie należy jednak zauważyć, że reformy charytatywne w XVI-wiecznej Europie powstały zarówno z inspiracji katolików i protestantów, a także były dziełem środowisk humanistycznych rekrutujących się z różnych kręgów wyznaniowych i społecznych. Istotą nowej koncepcji filantropii była częściowa laicyzacja pomocy dla najuboższych, centralizacja działań opiekuńczych i zwiększenie nadzoru nad ubogimi oraz wprowadzenie obowiązkowych podatków na rzecz biednych.¹¹

Według M. Taylor i J. Kendalla angielskie Prawo o Dobroczynności, uchwalone w 1601 r (Eng.: *Statute of Charitable Uses*) oraz Prawa Ubogich (*Poor Law*) stanowiły kodyfikację dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących przewycięzania ubóstwa. Nowe prawo stanowiło też próbę określenia obowiązków władz lokalnych i prywatnej dobroczynności w tym zakresie.

⁸ J. Topolski, *Nędza, Ubóstwo, Dostatek jako Kategorie Teoretyczne w Badaniu Historycznym i ich Wartość Eksplanacyjna*, [w:] J. Sztetyła (red.), *Nędza i Dostatek na Ziemiach Polskich od Średniowiecza do Wieku XX*, Instytut Historii Kultury Materialnej PAN, Warszawa 1991, s. 14-15.

⁹ Ibidem.

¹⁰ B. Geremek, *Świat „Opery Żebraczej”. Obraz Włóczęgów i Nędzarzy w Literaturach Europejskich XV-XVII wieku*, Warszawa 1989, s. 19.

¹¹ E. Leś, *Organizacje Społeczne. Studium Porównawcze*, Program Phare-Dialog Społeczny, Warszawa 1998, s. 8.

Rozwój misji CSR w czasach nowożytnych

Prawo o dobroczynności stanowiło pierwszą próbę uregulowania działań na rzecz ubogich, kodyfikowało je i wyznaczało nowe dla ówczesnej Europy i świata standardy. Na XVII wiek i pierwszą połowę XVIII stulecia przypada drugi etap w rozwoju dobroczynności w Europie i początki amerykańskich *Voluntary Associations*. W tym czasie kraje europejskie mają już za sobą pierwsze doświadczenia związane z reformą instytucji charytatywnych. Chodzi zwłaszcza o przełomowe w skali europejskiej rozwiązania ustawodawstwa angielskiego nakładającego na gminy obowiązek pomocy publicznej oraz podział zadań między władze lokalne i prywatną dobroczynność w sprawach opieki nad ubogimi.

Ta nowożytna reforma dobroczynności, poprzedzona wcześniejszymi poszukiwaniami rozwiązań w sprawach opiekuńczych, jak XVI-wieczna miejska reforma szpitali przekazująca te instytucje dobroczynne pod zarząd świecki w wielu miastach europejskich, dokonała ograniczonej zmiany struktur charytatywnych, stanowiąc element ewolucji wczesnokapitalistycznej oraz dostosowywania instytucji dobroczynnych do wymogów i wyzwań okresu przechodzenia od ładu feudalnego do porządku kapitalistycznego, w którym apoteoza ubóstwa i pochwała jałmużny ustępowała miejsca nakazowi pracy zdolnych do niej ubogich.¹²

Ideowe podstawy i historyczne źródła amerykańskich *Voluntary Associations* wywodzą się z tradycji europejskich, w tym zwłaszcza angielskich gmin protestanckich, przeniesionych następnie przez osadników na grunt amerykański. Organizacje te, reprezentujące wiele grup religijnych, po przybyciu do Ameryki propagowały idee odrodzenia moralnego, głosiły zasadę rozdziału Kościoła od państwa, promowały nowy typ prywatnej przedsiębiorczości o zbiorowym charakterze i gospodarkę prywatną nowego typu, a także zainicjowały nowy kierunek działalności filantropijnej - świecką działalność dobroczynną¹³

Narodziny świeckich organizacji filantropijnych przypadły na wiek XVII. Jak podają Ralf Dolgoff i Donald Feldstein, w 1657r. powstało Szkockie Towarzystwo Dobroczynne (*The Scots' Charitable Society*) - jako pierwsze towarzystwo pomocy wzajemnej założone przez grupę narodowościową i ukierunkowane na pomoc osadnikom narodowości szkockiej.¹⁴

W powyższych historycznych dowodach możemy zaobserwować szybki wzrost organizacji pozarządowych, który narodził się z wypraw misyjnych.

¹² E. Leś, *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce*, cz.I, BORDO.

¹³ D. Boorstin, *The National Experience*, New York 1965, s. 52.

¹⁴ R. Dolgoff, D. Feldstein, *Social Values and Social Welfare: The American Experience*, [w:] *Understanding Social Welfare*, Harper & Row, Publishers, New York, 1980, s. 64.

DEFINICJA / WSPÓŁCZESNE ROZUMIENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI SPOŁECZNEJ CSR

Nie ma jednoznacznej definicji zakresu i rodzaju działań „odpowiedzialnych społecznie”, gdyż wiele zależy od lokalnej kultury, stopnia rozwoju kraju i branży, w której działa firma. Próby określenia standardów CSR podejmują jednak organizacje międzynarodowe, branżowe oraz same przedsiębiorstwa, które opracowują własne kodeksy etyczne i politykę odpowiedzialności.

Komisja Europejska w swoich dokumentach traktuje odpowiedzialność społeczną jako koncepcję, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają kwestie społeczne i ekologiczne w swojej działalności gospodarczej oraz w relacjach ze swoimi interesariuszami. Podkreśla również, iż odpowiedzialność społeczna nie oznacza jedynie stosowania się do wymagań prawnych w tym zakresie, ale także „dodatkowe” inwestowanie w kapitał ludzki, ochronę środowiska oraz relacje z interesariuszami.

W 1976 r. kraje stowarzyszone w OECD opracowały Wytoczne dla przedsiębiorstw wielonarodowych uaktualnione w 2000 r., które zakładają, że korporacje mają postępować w zgodzie z polityką państw, w których funkcjonują, przestrzegając zasad jawności informacji, uczciwej konkurencji, warunków zatrudniania i ochrony środowiska. W 1994 r. założyciele stowarzyszenia *Caux Round Table*, skupiającego liderów biznesu z Europy, Japonii i USA, przyjęli *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej*, które dotyczą odpowiedzialności społecznej biznesu w kontekście zmian zachodzących na świecie w sferze społecznej, politycznej i ekonomicznej. Zasady definiują podstawowe obowiązki korporacji wobec klientów, pracowników, właścicieli i inwestorów, dostawców, konkurentów i wspólnot lokalnych.

Program samoregulacji biznesu znany pod nazwą *Global Compact*, ustanowiony pod koniec lat 90. z inicjatywy ówczesnego Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych Kofiego Annana, choć nie definiuje wprost odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, to zakłada iż obejmuje ona stosowanie we wszystkich sferach działalności dziesięciu fundamentalnych reguł z zakresu praw człowieka, standardów pracy i środowiska naturalnego oraz podejmowanie wspólnych akcji na rzecz ich promowania.

Komisja Europejska opublikowała nową strategię realizacji i upowszechniania koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Znajduje się w niej nowa definicja CSR oraz strategia na lata 2011-2014. Nowa definicja społecznej odpowiedzialności biznesu brzmi „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo”. Nowa strategia ma

natomiast stworzyć przyjazne warunki do zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia w średnim i długim okresie.

Strategia działań na lata 2011-2014 wymieniała osiem obszarów, w ramach których należało podjąć działania:

1. Poprawa zauważalności CSR i rozpowszechnianie dobrych praktyk
2. Poprawa i obserwacja poziomu zaufania w przedsiębiorstwach
3. Poprawa procesów w zakresie samoregulacji i współregulacji
4. Poszerzanie rozwiązań, jakimi rynek może zrekompensować przedsiębiorstwom ich odpowiedzialną postawę:
 - Konsumpcja
 - Zamówienia publiczne
 - Inwestycje
5. Poprawa ujawniania przez przedsiębiorstwa informacji dotyczących kwestii społecznych i środowiskowych
6. Nadanie większej wagi CSR w kontekście kształcenia, szkolenia i badań naukowych
7. Podkreślanie znaczenia krajowych i regionalnych polityk w zakresie CSR
8. Lepsze dostosowanie europejskiego i globalnego podejścia do CSR:
 - Koncentracja na uznanych międzynarodowych zasadach i wytycznych dotyczących CSR,
 - Realizacja wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka,
 - Podkreślenie znaczenia CSR w stosunkach z innymi państwami i regionami na świecie.

Na przestrzeni ponad 60 lat rozwoju koncepcji CSR organizacje wypracowały szeroką paletę narzędzi, takich jak:

- kampanie społeczne – działanie ukierunkowane na zmianę postaw lub zachowań wybranej grupy społecznej, przy pomocy mediów jako nośnika przekazu;
- marketing zaangażowany społecznie (cause related marketing) – programy marketingowe łączące cele sprzedażowe z celami społecznymi;
- programy etyczne dla pracowników – przedsięwzięcie mające na celu integrowanie pracowników firmy wokół wspólnych wartości;
- raportowanie społeczne – proces przygotowania i publikacji dokumentu, który w transparenty sposób prezentuje aktywność organizacji w obszarze CSR;

- nadzór korporacyjny – zespół mechanizmów wykorzystywanych do kontrolowania i koordynowania zachowań różnych, mających własne interesy udziałowców, którzy współdziałają z kadrą zarządzającą w celu efektywnej realizacji stawianych przed spółką zadań;
- eko-znakowanie i znakowanie społeczne - polega na umieszczaniu na opakowaniach lub etykietach produktów dodatkowych informacji z zakresu ekologicznej lub społecznej odpowiedzialności;
- ograniczanie emisji odpadów, zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych przez optymalizację procesów produkcji, transportu i logistyki;
- wolontariat pracowniczy – działania polegające na podejmowaniu przez pracowników-wolontariuszy różnego rodzaju prac na rzecz potrzebujących, przy finansowym i organizacyjnym wsparciu firmy-pracodawcy;
- współpracę międzysektorową – podejmowaną przez biznes z organizacjami pozarządowymi, uczelniami wyższymi, pozwalająca dzięki efektowi synergii na lepszą realizację wspólnych działań
- i wiele innych.¹⁵

Efektywność narzędzi CSR uzależniona jest od prawidłowego ich doboru do specyfiki organizacji. Wymaga to głębokiej wiedzy na temat samej koncepcji jak również poszczególnych narzędzi oraz umiejętności ich skutecznego wdrażania. Skuteczny dobór narzędzi uzależniony jest bowiem od formuły CSR przyjętej przez organizację. Autorzy Rangan, Chase i Karim (2015), na podstawie badania przeprowadzonego na 142 menadżerach zajmujących się społeczną odpowiedzialnością biznesu, zdefiniowali trzy formuły działania¹⁶:

- *Formuła 1 – zorientowana na filantropię*; W tej formule CSR nie ma na celu poprawy wyników działalności firmy, lecz ma charakter czysto altruistyczny. Typowymi dla tej formuły narzędziami są granty dla organizacji społecznych w postaci środków finansowych lub sprzętu, zaangażowanie w inicjatywy dotyczące społeczności lokalnej oraz organizowanie i wspieranie wolontariatu pracowniczego.
- *Formuła 2 – zorientowana na poprawę efektywności operacyjnej*; W tej formule CSR ma na celu poprawę efektywności operacyjnej przy jednoczesnym

¹⁵ www.odpowiedzialnybiznes.pl (dostęp: lipiec 2018).

¹⁶ K. Rangan, L. Chase, S. Karim, The Truth about CSR, [w:] Harvard Business Review, JANUARY–FEBRUARY 2015 ISSUE, źródło: [HTTPS://HBR.ORG/2015/01/THE-TRUTH-ABOUT-CSR](https://hbr.org/2015/01/the-truth-about-csr) (dostęp: lipiec 2018).

zaangażowaniu w sprawy społeczne i ekologiczne. Typowe dla tej formuły narzędzia CSR to ograniczanie zużycia zasobów naturalnych (np. wody, energii elektrycznej, papieru), co w konsekwencji przekłada się na obniżenie kosztów działalności przedsiębiorstwa, a tym samym poprawę jego zyskowności. Działania w tej formule są często zorientowane na pracownika (np. inwestycje w edukację/rozwój, w jakość warunków pracy, równowagę między życiem zawodowym i prywatnym), co przekłada się na zaangażowanie w pracę, obniżenie fluktuacji i budowanie pozytywnego wizerunku pracodawcy.

- *Formuła 3 – zmiana modelu biznesowego*; W tej formule CSR organizacja dąży do zmiany modelu biznesowego i zintegrowania go z wyzwaniami społecznymi i ekologicznymi. U jej podstaw leży przekonanie, że lepsze wyniki biznesowe można osiągnąć przez jednoczesne osiąganie wyników w obszarze społeczeństwa i środowiska naturalnego. Jako przykład wdrożenia tej formuły autorzy podają projekt Shakti (*empowerment*) realizowany przez Hindustan Unilever w Indiach. Zamiast prowadzić działalność bazując na tradycyjnym kanale dystrybucji (hurtownia-detalista-nabywca), aby dotrzeć ze swoimi produktami do odległych wiosek firma rekrutuje wiejskie kobiety, udostępnia im mikro-pożyczki i szkoli w zakresie sprzedaży bezpośredniej. Ponad 65 000 kobiet uczestniczących w projekcie podwaja dochody swoich rodzin, jednocześnie zwiększając dostęp społeczności wiejskich do detergentów i środków higieny. W ten sposób, dzięki programom o charakterze prospołecznym firma zrealizowała również cele biznesowe – przykładowo, w 2012 roku obroty w ramach projektu przewyższyły 100 milionów dolarów, co zachęciło firmę do rozwinięcia projektu na inne kraje.¹⁷

Aby w pełni wykorzystać biznesowy potencjał CSR¹⁸ przedsiębiorstwa rekomendują strategiczne podejście do tej koncepcji oraz stworzenie unikalnej propozycji dla interesariuszy a także odróżnienie od konkurencji przez obniżanie kosztów lub lepsze zaspokojenie potrzeb klientów. W ich opinii związek biznesu ze społeczeństwem przyjmuje dwie formy: *z wewnątrz na zewnątrz*, kiedy działania organizacji wywierają wpływ na społeczeństwo oraz *z zewnątrz do wewnątrz*, kiedy społeczeństwo wpływa na działalność organizacji.

Autorzy wskazują trzy etapy strategicznego CSR kreującego przewagę konkurencyjną:

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ J. Berniak-Woźny, Skuteczna edukacja w zakresie skutecznej odpowiedzialności biznesu CSR, [w:] Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula nr 1 (51)/2017, s. 22-34.

Etap 1 – identyfikacja punktów styczności pomiędzy biznesem a społeczeństwem, takich jak na przykład bezpieczne warunki pracy, emitowane zanieczyszczenia itp.

Etap 2 – identyfikacja problemów społecznych, których rozwiązanie (lub którym przeciwdziałanie) przełoży się w sposób pozytywny na działalność organizacji.

Etap 3 – wyselekcjonowanie niewielkiej liczby inicjatyw, które wygenerują istotne i wyróżniające się korzyści dla społeczeństwa i organizacji¹⁹.

CSR W PRAKTYCE

Od kilkunastu lat forum Odpowiedzialny Biznes publikuje raporty pt. „Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre praktyki”, w którym co roku zawarta jest poszerzająca się liczba organizacji oraz firm skutecznie wdrażających ideę odpowiedzialności społecznej CSR. Raport prezentuje wszystkie praktyki zgodnie z siedmioma obszarami ISO 26000. Niezmiennie najwięcej działań, zarówno nowych, jak i długoletnich, dotyczy zaangażowania społecznego i rozwoju społeczności lokalnych. Często są one krytykowane jako najprostsze i najbardziej podstawowe, jednak wiele aspektów dotyczy:

- wspierania rozwoju kompetencji różnych grup (również tych zagrożonych wykluczeniem),
- budowania partnerstwa i kapitału społecznego,
- odpowiadania na istotne wyzwania.

Ważnym aspektem jest również stuprocentowy wzrost liczby praktyk dotyczących miejsca pracy, co potwierdza rodzący się nurt „rynku pracownika”.

Przyglądając się bliżej zmieniającej się sytuacji ekonomicznej oraz politycznej na całym świecie możemy również zaobserwować rozwój sfer, w których praktykowane są działania CSR. Rok 2016 był drugim rokiem wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju SDG (*Sustainable Development Goals*). Pełna nazwa: *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, która była skrócona do *2030 Agenda*.²⁰ Do celów Agendy 2030 zaliczono:

1. Koniec z ubóstwem
2. Zero głodu
3. Zdrowie i dobrobyt
4. Jakość Edukacji

¹⁹ Ibidem.

²⁰ CSR Europe, *The Sustainable Development Goals (SDGs): The Value for Europe*, 2017. Źródło: Fundacja Ellen MacArthur.

5. Równość płciowa
6. Czysta woda i warunki sanitarne
7. Dostępna i czysta energia
8. Przyzwoita praca i wzrost ekonomiczny
9. Innowacja infrastruktury oraz przemysłu
10. Obniżone nierówności
11. Samowystarczalne miasta oraz społeczności
12. Odpowiedzialna konsumpcja oraz produkcja
13. Akcje klimatyczne
14. Życie pod wodą
15. Życie na ziemi
16. Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje
17. Współpraca dla wspólnych celów.

Obecnie wiele spółek dąży do osiągnięcia stopniowego wzrostu wydajności, aby zabezpieczyć się przed skutkami nagłych wzrostów cen i niestabilną sytuacją na rynkach towarów. Coraz bardziej oczywisty staje się jednak fakt, że tradycyjne strategie zwiększenia wydajności mają ograniczoną skuteczność w obliczu ogólnosystemowych zmian, jakim podlega dzisiejsza globalna gospodarka.

Ten scenariusz jest jednym z powodów, dla których coraz więcej liderów biznesu, polityków i analityków sugeruje, że model gospodarki przerobowej, stosowany od czasów rewolucji przemysłowej, polegający na pobieraniu, przetwarzaniu i pozbywaniu się zasobów i energii, nie zapewnia socjologiczno-ekonomicznych rozwiązań potrzebnych w dzisiejszych czasach. Wygląda na to, że zmieniły się „zasady gry”.²¹

Sto lat spadków cen towarów wymazane w 10 lat, oczekiwane 3 mln nowych konsumentów klasy średniej do roku 2030 oraz bezprecedensowa niestabilność cen na rynkach — to wszystko sprawia, że liderzy świata biznesu, polityki i edukacji szukają alternatywy, która zagwarantuje dalszy postęp w XXI wieku. CSR zdaje się być korporacyjnym rozwiązaniem na bolączki ówczesnych przedsiębiorców, gdy rozmawiamy o zrównoważonej gospodarce.

Jedną z możliwości jest przejście na model gospodarki opartej na obiegu zamkniętym (*circular economy*), który ostatnio zyskuje rosnącą popularność na świecie. Gospodarka oparta na obiegu zamkniętym to samoodnawialny system, wykorzystujący dwa oddzielne

²¹ Ibidem.

przepływy materiałów: biologiczny i techniczny. Produkty i usługi są projektowane w sposób umożliwiający optymalizację ich obiegu — materiały biologiczne powracają do sektora żywnościowego i rolniczego, a materiały techniczne są ponownie wykorzystywane w produkcji, bez negatywnego wpływu na ich jakość. Ponowne używanie i przetwarzanie materiałów pozwala na obniżenie energii wymaganej do zasilania tego systemu, dzięki czemu stopniowe przejście na wykorzystanie odnawialnych źródeł energii jest bardziej prawdopodobne.

W ciągu ostatnich lat Fundacja Ellen MacArthur zyskała zwolenników tego modelu wśród liderów poszukujących nowych mechanizmów tworzenia wartości, które zapewniają długofalową prężność biznesu. Aby przygotować przekonujące uzasadnienie biznesowe dla przejścia na model gospodarki o obiegu zamkniętym Fundacja ta, we współpracy z firmą McKinsey and Company, opracowała trzy raporty, w których udowodniono, że taka gospodarka nie tylko umożliwia oddzielenie rozwoju gospodarczego od wyczerpujących się zasobów naturalnych, ale także oferuje możliwości finansowe na poziomie ponad biliona dolarów dla innowatorów gotowych rozpocząć tę przemianę²².

Coraz więcej firm już wykorzystuje tę okazję. Renault stale rozszerza zakres działalności w zakładzie produkcyjnym Choisy-le-Roi we Francji, w którym procesowi ponownej obróbki poddawane są cztery typy komponentów. Proces ten pozwala przywrócić pierwotną jakość elementów, ale przy 30–50% kosztów. Z kolei firma Kingfisher inwestuje w innowacje związane z gospodarką opartą na obiegu zamkniętym, np. poprzez odzyskiwanie surowców ze zużytych elektronarzędzi oraz wprowadzenie pionierskiego systemu wynajmu narzędzi.

Unia Europejska również dostrzegła potencjał gospodarki opartej na obiegu zamkniętym – wyznaczony został szereg priorytetów związanych z zarządzaniem zasobami do 2050 roku i rozpoczęto prace nad rozwojem zasad polityki ramowej, których celem jest zainicjowanie zmian zmierzających w kierunku wprowadzenia takiej gospodarki. Pełne wykorzystanie możliwości tego modelu wiąże się jednak z wieloma wyzwaniem. Główne elementy wymienione w raporcie *Droga w kierunku gospodarki opartej na obiegu zamkniętym* (z 2012 roku) obejmują:

- udoskonalenie projektów produktów, aby umożliwić ich ponowne wykorzystanie i oddzielenie materiałów;

²² Ibidem.

- budowanie solidniejszego odwróconego łańcucha dostaw oraz rozwijanie nowych modeli biznesowych;
- współpraca - wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym nie oznacza zmiany tylko jednego produktu, przedsiębiorstwa, przemysłu czy kraju.

W roku 2013 w jednym ze swoich wywiadów komisarz Janez Potočnik, tłumaczył o potencjalnej współpracy pomiędzy Europą a Chinami, która mogłaby przyspieszyć proces przejścia na model takiej gospodarki. Wyzwania związane z tym systemem stały się potężnym bodźcem do wdrażania innowacji i zmiany status quo, np. poprzez zastąpienie dążenia do posiadania produktu zapewnieniem dostępu do usług oraz wykorzystanie możliwości internetu do tworzenia nowych modeli biznesowych.

W roku 2017 w raporcie opublikowanym przez Odpowiedzialnybiznes.pl zaobserwowaliśmy wzrost trendów i sfer, na których organizacje skupiały się pod kątem CSR. Były to między innymi:

1. SDG (Sustainable Development Goals)
2. Raportowanie niefinansowe
3. Różnorodność
4. Gospodarka Cyrkularna (CE)
5. Prawa człowieka, etyka, sygnaliści
6. Nowe technologie, Hackathony, Start-Upy i OEE.

Mówiąc o biznesie, nie można całkowicie oddzielać gospodarki obiegu zamkniętego od społecznej odpowiedzialności biznesu, ponieważ u podstaw gospodarki cyrkularnej leży dbałość o interesy społeczne i ochronę środowiska. W tym przypadku ważne jest, aby firma utożsamiała się z konkretnymi wartościami i świadomie uczestniczyła w procesie odnawiania społecznych i gospodarczych zasobów. Musimy zrozumieć, że szeroką skalę tworzą małe rzeczy. Jeśli firmy zdecydują się przejąć dobre praktyki, będą rosnąć w siłę i zbudują przewagę konkurencyjną opartą na obiegu zamkniętym, a efektem ubocznym będą wygenerowane zyski.²³

Nurt *Circular Economy* (CE) przychodzi do nas z Brukseli, tak jak 15 lat temu z Brukseli przyszedł CSR. Ale CSR-u polscy przedsiębiorcy nie mieli we krwi i tylko korporacje ponadnarodowe usiłowały mówić językiem odpowiedzialności społecznej. Na szczęście CE, jeśli będzie sensownie przedstawiane, jest znacznie bliższe sercu przedsiębiorców. Bo to przecież część naszego polskiego, kreatywnego podejścia, jak zrobić

²³ D. Bettman, *Współpraca dla zrównoważonego rozwoju*, 2018.

coś z niczego jak wykorzystać to, co inni już by chcieli wyrzucić. Biznes w Obiegu Zamkniętym (BOZ) to naturalne połączenie zysku z odpowiedzialnością.²⁴

Gospodarka obiegu zamkniętego to obecnie jedna z ważniejszych koncepcji, która ma się przyczynić do bardziej zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw i społeczeństw. W 2018 roku ma się ukazać *Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym* przygotowywana obecnie przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii.²⁵

Bardzo ważną kwestią w dzisiejszym CSR jest również dbanie o prawa człowieka. Musimy upewnić się, aby przedsiębiorcy uzmysłowili sobie, że dobre praktyki w zakresie antymobbingu, niedyskryminacji, różnorodności, równouprawnienia czy przestrzegania standardów etycznych nie są fanaberią urzędników i organizacji pozarządowych lub jedynie środkiem do poprawienia wizerunku firm poprzez puste deklaracje. Przestrzeganie gwarancji praw i wolności jednostki w środowisku biznesowym to imperatyw, bez którego realizacji nie możemy mówić o dalszym świadomym rozwoju gospodarczym.²⁶

W czerwcu 2017 roku zaprezentowane zostały wyniki drugiej edycji badania „CSR w praktyce – barometru Francusko-Polskiej Izby Gospodarczej”. W badaniu wzięli udział przedstawiciele 67 przedsiębiorstw, którzy odpowiadali na pytania o kondycję CSR w Polsce, o działania ukierunkowane na poszczególne grupy interesariuszy (klienci, pracownicy, dostawcy, społeczność lokalna), a także o zarządzanie i komunikowanie działań CSR oraz zarządzanie wartościami etycznymi w organizacji. W opinii badanych czynnikami, które w największym stopniu wpływają na rozwój CSR w Polsce, są dzielenie się dobrymi praktykami oraz oczekiwania interesariuszy (obie odpowiedzi wskazane przez 59% respondentów). Z kolei czynnikami, które najczęściej hamują rozwój CSR w Polsce, są brak wiedzy na temat odpowiedzialnego biznesu (67%) oraz brak środków finansowych na ten cel (50%).²⁷

Dziesięć lat po globalnym kryzysie finansowym, który w znaczący sposób ograniczył zaangażowanie biznesu *pro publico bono*, sektor prywatny ponownie stał się aktywnym podmiotem inicjatyw społecznych. Ten trend jest dość dobrze widoczny w sektorze pomocy humanitarnej, co w obliczu rosnącej liczby potrzebujących, wynoszącej dziś ponad 145 milionów osób, jest niezwykle krzepiące. Rozszerzanie grona instytucji współpracujących na rzecz rozwiązywania problemów takiej rzeszy ludzi wymagających wsparcia staje się wręcz koniecznością.

²⁴ B. Rok; *Dlaczego odpowiedzialny stanie się biznesem w obiegu zamkniętym*, 2018.

²⁵ M. Grzybek, *CSR w badaniach w 2017 roku*, 2017.

²⁶ A. Bodnar, *Odpowiedzialny biznes a prawa człowieka*, 2018.

²⁷ *CSR w praktyce – barometr Francusko-Polskiej Izby Gospodarczej*, Francusko-Polska Izba Gospodarcza, 2017.

Bez wątpienia współpraca organizacji humanitarnych z biznesem na polu chociażby komunikacji czy logistyki nie jest niczym nowym. Dla przykładu: firma DHL Global Forwarding od ponad dwóch dekad wspiera dostarczanie pomocy humanitarnej organizowanej przez międzynarodowe agencje pomocowe, instytucje rządowe i pozarządowe. Z kolei Microsoft od lat wspiera transformację organizacji pozarządowych na całym świecie, udostępniając im nieodpłatnie lub na preferencyjnych warunkach swoje oprogramowanie, a ostatnio również zasoby sieciowe w chmurze. Z takiego wsparcia korzysta m.in. Polska Akcja Humanitarna, dla której tego typu rozwiązania są gwarantem sprawnej i bezpiecznej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.

Nie bez znaczenia dla organizacji pozarządowych jest więc rozwijanie współpracy z biznesem, a także rozszerzanie jej na inne branże. Ważnym przejawem zaangażowania sektora prywatnego w działania służące ratowaniu życia i zdrowia w kryzysach humanitarnych jest dzielenie się najnowszymi technologiami. Już kilka lat temu UNICEF dostrzegł ogromny potencjał płynący z wykorzystania dronów. I tak w Malawi ta oenzetowska agenda wykorzystuje drony do transportu próbek krwi do badań, dzięki czemu czas oczekiwania na wyniki małego pacjenta zagrożonego wirusem HIV skrócił się z kilku miesięcy do kilku dni.

Nieco innym wymiarem wspólnych działań sektora prywatnego i pomocowego jest dystrybucja pomocy gotówkowej, wykorzystująca lokalnie funkcjonujący system transferów pieniężnych. Z tego typu rozwiązania korzysta np. organizacja Mercy Corps Europe, która we współpracy z międzynarodową korporacją Mastercard przekazywała karty przedpłacone przybywającym do Grecji uchodźcom, a także Polska Akcja Humanitarna, która osobom wewnątrznie przemieszczonym w Somalii przelewa pieniądze za pomocą telefonów komórkowych.

W jeszcze większym stopniu na wzmocnienie miejscowego rynku wpływają działania ukierunkowane bezpośrednio na pomoc zakładom wytwarzającym dobra pierwszej potrzeby w społecznościach dotkniętych kryzysem. W przypadku Syrii PAH, wykorzystując m.in. finansowe wsparcie firmy International Paper Polska, zaopatrywano lokalne piekarnie w mąkę i drożdże. Zaletą dostarczania mąki do piekarni zamiast bezpośrednio do rodzin było, po pierwsze, zapewnienie pracy lokalnym wytwórcom, a po drugie, dotarcie z pomocą do większej liczby rodzin.²⁸

W przeciągu ostatnich lat gospodarka światowa a w tym i polska ulegała ciągłej transformacji. Od grudnia 1989, kiedy to Rząd Leszka Balcerowicza wprowadził 10 ustaw

²⁸ K. Diłanian - Pinkowicz, *Wspieranie przez biznes pomocy humanitarnej*; 2018.

gospodarczych, będących ekonomiczną Konstytucją Polski, głównym zadaniem było napędzenie maszyny gospodarczej i stworzenie silnego kraju z zapleczem finansowym. Rząd Balcerowicza usunął monopol państwa i wprowadził prywatyzację, która jak każdy dobry pomysł, została w pewnym stopniu wypaczona. Przez kolejne lata, ekonomie lokalne nabierały kształtu i przechodziły w ręce tych, których albo dzięki nepotyzmowi, albo łapówkom, kupowali przychyłność władz. Pomimo faktu, że Polska w roku 1992 została Tygrysem Europy Wschodniej, dzisiaj jesteśmy krajem, który zamyka się na świat i Europę. Pod względem wskaźnika społecznego jesteśmy postrzegani jako kraj rozwinięty z mieszaną gospodarką (sektor prywatny, państwowy, zagraniczny). Jednak największymi problemami polskiej gospodarki są trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej, wynikające z nadmiernej biurokracji i niejasnego prawa, jak również wysokich kosztów administracyjnych nakładanych na obywateli oraz niewystarczająco rozwinięta infrastruktura. Istotną rolę w stymulowaniu rozwoju gospodarczego i przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych odgrywa 14 Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE), które są niczym innym jak wyodrębnionymi obszarami administracyjnymi, gdzie inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą, uzyskując przy tym pomoc regionalną w postaci zwolnienia z podatku dochodowego (CIT i PIT) od dochodu uzyskanego z działalności określonej w uzyskanym zezwoleniu. Celem funkcjonowania SSE jest przyspieszenie nowych inwestycji, rozwój eksportu i tworzenie nowych miejsc pracy. SSE mają funkcjonować do 31 grudnia 2026 roku. Dlatego też ważnym aspektem rozwoju ekonomiczno-gospodarczego kraju jest odpowiedzialność społeczna organizacji. Dzięki temu zaangażowaniu przedsiębiorcy mają możliwość rozwoju nie tylko samych organizacji, ale również społeczności, w których funkcjonują. Miejmy nadzieję, że tym razem uda się nam „zastąpić życie udawane – życiem udanym”²⁹

CASE STUDIES – SEKTOR PRYWATNY ORAZ POZARZĄDOWY

Organizacji zaangażowanych w programy społeczne jest bardzo dużo, co możemy wyczytać w raportach Forum Odpowiedzialnego Biznesu. W tym artykule pragnę przytoczyć dwa przykłady takich działań na terenie naszego pięknego miasta Olsztyn, mieszczącego się w samym centrum „zielonych płuc Polski”.

²⁹ Wypowiedź L. Balcerowicz w PR1 w 1991; źródło: <https://www.polskieradio.pl/8/3401/Artykul/1111858,Leszek-Balcerowicz-bylem-wierny-programowi-nie-czlowiekowi> (dostęp: lipiec 2018).

W dniach 11-13 Maja 2018 roku podczas Start-Up Weekend eventu Olsztyn gościł reprezentantów z całego świata. Na salonach olsztyńskiego ratusza były obecne takie firmy jak IBM, Talent Media, Zortrax, VMR Interactive Agency, Polyend i inni. Głównymi partnerami w tym przedsięwzięciu było Miasto Olsztyn, Centrum Innowacji i Transferu Technologii, Stowarzyszenie Olcamp. Michelin, Zortrax, Netlords, Kreatika Studio. Inicjatorem oraz organizatorem Star-Up weekendu było Centrum Innowacji i Transferu Technologii przy Uniwersytecie Warmińsko - Mazurskim. Dzięki temu wydarzeniu, firmy mogły pokazać się z lepszej strony, ze strony korporacyjnej odpowiedzialności społecznej. Podczas 3 dni uczestnicy mogli wysłuchać reprezentantów firm, poradzić się ich w sprawie swoich pomysłów na biznes oraz wziąć udział w szeroko pojętej burzy mózgów, która trwała nawet całą noc.

Według Agnieszki Domańskiej z CIITT: "Startup Weekend Olsztyn to 54-godzinny maraton pracy nad własnymi pomysłami biznesowymi. Nie ma narzuconej tematyki, można przyjść z każdym pomysłem jaki gdzieś tam kielkuje u nas w głowie. Ale można też przyjść bez pomysłu. Bo tacy ludzie też są potrzebni - jeśli mają odpowiednie umiejętności. Każdy zgłasza się indywidualnie na wydarzenie. Natomiast podczas samego wydarzenia (pierwszego dnia - w piątek 11 maja) tworzą się zespoły. Po prostu dołączamy do tych osób, których pomysł najbardziej się nam podoba. Zaczynamy wydarzenie prezentowaniem swoich pomysłów przez te osoby, które przyszły właśnie ze swoim pomysłem. Mają na to 60 sekund. Żadnym pomocy dodatkowych, slajdów, prezentacji... Mają w 60 sekund opowiedzieć o swoim pomysle i w ten sposób zachęcić innych uczestników do dołączenia do ich drużyny."

Centrum Innowacji i Transferu Technologii bardzo zależało na promocji talentów i synergii ich wiedzy z firmami lokalnymi, jak również zagranicznymi. Zainteresowanie eventem było dość duże, co można było zauważyć w przekroju uczestników. Pokazało to, jak ważna jest współpraca młodych talentów z firmami już doświadczonymi; i jak skutecznie można budować nowe relacje i tworzyć pomysły, gdy wsparciem jest doświadczony mówca. Start-Up weekend to jeden z przykładów na to, jak skuteczne może być CSR.³⁰

W Olsztynie, również w maju 2018 roku odbył się projekt IBM. Biorąc pod uwagę globalną firmę IBM, która dzięki programowi CSR pod nazwą *Corporate Service Corps* obecna była tym roku w Polsce w Krakowie oraz Olsztynie, możemy zaobserwować jak istotnym narzędziem jest wolontariat pracowniczy, który stał się nową formą *Public Relations. Corporate Service Corps*. Program jest prowadzony przez IBM na całym globie.

³⁰ Źródło: Autorka była uczestnikiem projektu.

Poprzez standaryzację projektu, firma promuje swoje rozwiązania, jak również oszacowuje potencjał rynków lokalnych.

W przypadku stolicy Warmii i Mazur program IBM został przeprowadzony w pięciu olsztyńskich instytucjach, gdzie wypracowano następujące rozwiązania:

1. *Olsztyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych (Związek „Razem w Olsztynie”)* - wypracowano kilka rozwiązań technologicznych umożliwiających komunikację wewnętrzną oraz zewnętrzną, jak również narzędzia do zarządzania projektami oraz tworzenia i edytowania dokumentów w czasie rzeczywistym (*real time term. Eng.*).

2. *Urząd Miasta: Biuro Komunikacji i Dialogu Obywatelskiego* – wypracowano rekomendacje do portalu informacyjno- kulturalno-turystycznego www.olsztyn.eu.

3. *Urząd Miasta: Wydział Zdrowia, Polityki Społecznej i Organizacji Pozarządowych Miasta Olsztyna* – stworzono model podejmowania złożonych decyzji strategicznych na podstawie *case study* połączenia szpitali.

4. *Olsztyński Park Naukowo-Technologiczny OPNT* – wypracowane działania mają doprowadzić do zrównoważonego rozwoju Inkubatorów Przedsiębiorczości, innowacji badań i rozwoju w regionie oraz prowadzić do wzrostu przedsiębiorczości i spadku bezrobocia wśród młodzieży.

5. *Centrum Innowacji i Transferu Technologii (CITT) przy Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim (UWM)* – opracowane rozwiązania pozwolą na poszerzenie wiedzy intelektualnej i technologicznej uczelni oraz przeniesienie jej do gospodarki. CITT odgrywa aktywną rolę w promowaniu współpracy między biznesem a instytucjami naukowymi na Warmii i Mazurach. Dzięki powyższym rekomendacjom, instytucje zaangażowane w projekt uzyskały wiedzę niezbędną do wprowadzenia korzystnych zmian.³¹

Na powyższych przykładach *case studies* możemy wywnioskować, że narzędzie CSR jako czynienie dobra ekonomicznego oraz społecznego, (jak również środowiskowego) jest bardzo potrzebne oraz skuteczne. Przy zaangażowaniu i współpracy w kierunku wspólnej inicjatywy ludzie w organizacjach łączą się tworząc lepszy etyczny świat.

Oczywiście nie we wszystkich krajach CSR jest widziane jako pozytywne narzędzie społeczne, lecz często jako czyste narzędzie zysku. Korporacje faktycznie używają CSR jako narzędzia marketingowo - PRowskiego, jednak robią to w tym samym celu i stylu, co ongiś czynił kościół.³²

³¹ *IBM w Olsztyńskim Centrum Organizacji Pozarządowych – Nowy Etap – Nowa Szata*, [w:] Donosiciel Pozarządowy, OCOP, nr 120, czerwiec 2018.

³² Źródło: Autorka była uczestnikiem/wykonawcą projektu.

Podsumowanie

Podsumowując rozwój CSR i jego aktualne wykorzystanie słysznym wydaje się zacytowanie maksymy Minucjusza Feliksa: *Actus hominis, non dignitas iudicetur* (Sądzone będą czyny ludzkie, nie godności (stanowiska)).³³ Nie jest bowiem istotne jaki status społeczny reprezentujemy i jakie stanowisko obejmujemy zawodowo - ważne jest to jak traktujemy drugiego człowieka, jak radzimy sobie w sytuacjach gdy inni nas potrzebują i co możemy zrobić dla innych bezinteresownie, mając na celu poprawę jakości ich życia.

Od czasów średniowiecza po dziś odpowiedzialność społeczna nabierała kształtu i barwy. Dzięki religii chrześcijańskiej dzisiejsze *magnaty korporacyjne* stworzyły współczesne misje, a organizacje pozarządowe i stworzone specjalnie fundacje noszą miano „współczesnych misjonarzy”, którzy w pocie czoła czynią to co wszyscy tak naprawdę czynić powinni. Smutnym faktem jest, że przez prawie 2 tys. lat ludzkość musiała dojrzewać, by zrozumieć, że tylko w pomaganiu sobie nawzajem i dbaniu o siebie możemy osiągnąć wspólny sukces. Dzięki rosnącej popularności odpowiedzialności społecznej komisje, rządy oraz korporacje rozumiały, że nie tylko mogą się dźwignąć z wielkiego kryzysu XXI wieku, ale również stworzyć świat, w którym lepiej będzie się żyło nam wszystkim. Wzajemna pomoc i wsparcie poprzez wszelkie działania charytatywne, filantropijne, społeczne, edukacyjne, itp. pozwoli magnatom rozpędzić koło ekonomiczne i wzmocnić gospodarki krajów na całym świecie.

Cytując sentencję *Sądzone będą czyny ludzkie, nie godności* autorka pragnie podkreślić, że najważniejsze jest to co czynimy, a nie to jakie stanowiska obejmujemy. Każdy z nas w maszynie gospodarczej jest ważny, każdy z nas posiada prawo do równego traktowania, traktowania z poszanowaniem. Jeśli jesteśmy sprzątaczką w hotelu, to dużo milej przychodzi nam się do pracy, gdy wszyscy w około się szanują i wspierają nawzajem, a menadżer włącza się do pewnych działań. Gdy jesteśmy menadżerem, to niezmiernie ważne jest uznanie przełożonego za wykonywanie powierzonych zadań. Wynagrodzenie również jest ważne, nie należy poniżać społeczności finansowo. W takim środowisku dużo lepiej się pracuje. Gdy przechodzimy parkiem, w którym są place zabaw, drzewa, fontanny i wydarzenia dla lokalnych mieszkańców, to dużo lepiej się mieszka w takim miejscu. To są tylko podstawowe potrzeby ludzkie w miejscach nas otaczających. Historia udowodniła, że w odpowiednim środowisku i warunkach ludzie się łączą i czynią „cuda”. Zaczynając od

³³ Minucjusz Feliks (II-III wiek n.e.) – pisarz rzymski, chrześcijanin, z wykształcenia prawnik; źródło: https://www.imperiumromanum.edu.pl/search_gcse/?q=Actus%20hominis%2C%20non%20dignitas%20iudicetur%20

własnego otoczenia praktykujemy odpowiedzialność społeczną. W dzisiejszym społeczeństwie działania takie ciągle przynależą ludziom, ale coraz większe i coraz częściej realizowane są przez przedsiębiorstwa (samodzielnie oraz we współpracy z instytucjami publicznymi oraz NGOami) pod postacią aktywności CSR.

CSR to odpowiednik dobrego uczynku i wzajemnego szacunku, wdrożony w świat biznesu i praktykowany wśród potrzebujących. Wymienione w artykule organizacje i przykłady aktywności są idealnym dowodem na etyczne praktyki stosowane poprzez różne programy, zaprojektowane by iść z *posługą misyjną* i uzupełniać oraz wspiera aktywność społeczeństwa wszędzie tam, gdzie ani społeczeństwo, ani jego organizacje (NGOsy i instytucje publiczne) nie są w stanie samodzielnie realizować celów ważnych społecznie. Wzajemna zależność sektora prywatnego i organizacji pozarządowych to nic innego jak *zwierzchnik – misjonarz*. Dlatego współcześni misjonarze – przedsiębiorstwa i ich aktywność na rzecz społeczeństwa - są tak kluczowi dla rozwoju dzisiejszej transformującej się gospodarki i dynamicznego rozwoju współczesnego społeczeństwa.

Bibliografia

Literatura

- Berniak-Woźny J., Skuteczna edukacja w zakresie skutecznej odpowiedzialności biznesu CSR, [w:] Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula nr 1 (51)/2017, s. 22-34.
- Bettman D., *Współpraca dla zrównoważonego rozwoju*, 2018. Raport 2018 https://www.mpit.gov.pl/media/54729/Raport_VNR_wer_do_uzgodnien_20180330.pdf
- Bodnar A., *Odpowiedzialny biznes a prawa człowieka*, [w:] *Odpowiedzialny Biznes*, 2018
- Berniak-Woźny J., *Skuteczna edukacja w zakresie skutecznej odpowiedzialności biznesu CSR*, 2017.
- Boorstin D., *The National Experience*, New York 1965.
- Chesterman M., *Charities, Trusts and Social Welfare*, Weidenfield and Nicolson, London 1979.
- Diłanian – Pinkowicz K., *Wspieranie przez biznes pomocy humanitarnej*, [w:] *Odpowiedzialny Biznes*, 2018.
- Dolgoff R., Feldstein D., *Social Values and Social Welfare: The American Experience*, [w:] *Understanding Social Welfare*, Harper & Row, Publishers, New York 1980.
- Falola T., *Violence in Nigeria: The Crisis of Religious Politics and Secular Ideologies*. University Rochester Press 2001.
- Geremek B., *Litość i szubienica. Dzieje Nędzy i Miłosierdzia*, Czytelnik, Warszawa 1989.
- Geremek B., *Świat „Operry Żebraczej”. Obraz Włóczęgów i Nędzarzy w Literaturach Europejskich XV-XVII wieku*, Warszawa 1989.
- Goglin J.-L., *Nędzarze w Średniowiecznej Europie*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1998.
- Grzybek M., *CSR w badaniach w 2017 roku*, [w:] *Raport Odpowiedzialny Biznes*, 2017.
- Kopaliński W., *Sodalitas Litteraria Vistulana*, [w:] *Słownik Mitów i Tradycji Kultury*.
- Leś E., *Organizacje Społeczne. Studium Porównawcze*, Program Phare-Dialog Społeczny, Warszawa 1998.
- Leś E., *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce*, cz.I, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO. 1999
- Pelczar R., *Szkolnictwo Parafialne w Ziemi Sanockiej XVIIIw.*, Oficyna Aspra-JR, Warszawa 1998.
- Rangan K., Chase L., Karim S., *The Truth about CSR*, [w:] *Harvard Business Review*, JANUARY–FEBRUARY 2015 ISSUE, źródło: <https://hbr.org/2015/01/the-truth-about-csR> (dostęp: lipiec 2018).
- Rok B., *Dlaczego odpowiedzialny stanie się biznesem w obiegu zamkniętym*, 2018. Artykuł pochodzi z Raportu „Odpowiedzialny biznes w Polsce 2017. Dobre praktyki” wydanego przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu
- Topolski J., *Nędza, Ubóstwo, Dostatek jako Kategorie Teoretyczne w Badaniu Historycznym i ich Wartość Eksplanacyjna*, [w:] J. Sztetyła (red.), *Nędza i Dostatek na Ziemiach Polskich od Średniowiecza do Wieku XX*, Instytut Historii Kultury Materialnej PAN, Warszawa 1991.
- Taylor M., Kendall J., *History of the Voluntary Sector*, 1996, UK Manchester, Manchester University Press

Raporty i inne opracowania

CSR Europe, The Sustainable Development Goals (SDGs): The Value for Europe, 2017. Źródło: Fundacja Ellen MacArthur.

CSR w praktyce – barometr Francusko-Polskiej Izby Gospodarczej, Francusko-Polska Izba Gospodarcza, 2017.

IBM w Olsztyńskim Centrum Organizacji Pozarządowych – Nowy Etap – Nowa Szata, Donosiciel Pozarządowy, OCOP, nr 120, czerwiec 2018.

Wypowiedź L. Balcerowicza w PR1 w 1991; źródło: <https://www.polskieradio.pl/8/3401/Artykul/1111858,Leszek-Balcerowicz-bylem-wierny-programowi-nie-czlowiekowi> (dostęp: lipiec 2018).

Źródła internetowe

<https://hbr.org>

www.odpowiedzialnybiznes.pl

<https://www.imperiumromanum.edu.pl>

www.polskieradio.pl

Kontakt z autorami

Bałazy K., Koło Naukowe Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: ekonomiaiprawo@gmail.com

Borko F., Koło Naukowe Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: ekonomiaiprawo@gmail.com

Czerniewski J., Naukowe Koło Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie, E-mail: jarekczerniewski@gmail.com, tel: +48601296530.

Dubicki Ł., Koło Naukowe Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: dubic181@gmail.com.

Jędrzejak D., Koło Naukowe Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: jedrzejakdawid@wp.pl .

Kaczmarczyk M., Koło Naukowe Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: mkaczmarczyk8@o2.pl.

Kawa J., Polskie Towarzystwo Ekonomiczne/Koło Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie, E-mail: oikonomicos@gmail.com, tel. +48502556853.

Labuda D., Koło Naukowe Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: damianlabuda12@interia.pl.

Parzych P., Koło Naukowe Ekonomii i Prawa przy UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: parzych.patryk@gmail.com .

Skonieczek A., Adiunkt w Katedrze Prawnej Ochrony Państwa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; Email: andrzejskonieczek@gmail.com; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne/Koło Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie, E-mail: andrzejskonieczek@gmail.com.

Struczewski A., Naukowe Koło Ekonomii i Prawa UWM w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji E-mail: aleksanderstruczewski@gmail.com

Wyczawska P. K., Mental Picture Branding and Entrepreneurship Agency; MDS Korporacja Finansowa, Email: paulina.wyczawska@gmail.com, tel.: 608 268 269



Instytucje organizującego się społeczeństwa polskiego w trzeciej dekadzie transformacji społeczno-gospodarczej.

Wybrane problemy

Olsztyn 2018

ISBN 978-0-9889930-5-1

Książka jest e-bookiem w wolnym dostępie on-line