

CZwartki u EKONOMISTÓW
TOM II

GOSPODARKA W WARUNKACH
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

ECONOMY UNDER EUROPEAN
INTEGRATION

CZwartki u EKONOMISTÓW
TOM II

**GOSPODARKA W WARUNKACH
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**
**ECONOMY UNDER EUROPEAN
INTEGRATION**

Redakcja naukowa

DONAT JERZY MIERZEJEWSKI
JAN POLCYN

Rada Wydawnicza:
*Donat Mierzejewski (przewodniczący), Joanna Kryza (sekretarz),
Henryk Tylicki, Ryszard Bania, Jan Polcyn, Zbigniew Popławski,
Feliks Jaroszyk, Andrzej Kraczkowski, Sylwester Sieradzki*

Recenzent
dr hab. Zofia Wyszowska, prof. UTP

Korekta
Joanna Kryza

Redakcja techniczna
Michał Bania

Projekt okładki
Eugeniusz Waloch



© Copyright by **Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Stanisława Staszica w Pile**

Sto pięćdziesiąta piąta publikacja
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Stanisława Staszica w Pile

Piła 2014

**ISBN 978-83-62617-33-3 Seria
ISBN 978-83-62617-46-3 Tom II**

Przygotowanie i druk:
KUNKE POLIGRAFIA

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
-------------	---

ROZDZIAŁ I. WYBRANE PROBLEMY EUROPEJSKIEJ UNII WALUTOWEJ

Paweł Błaszczyk

Wybrane problemy definicji stabilności cen w odniesieniu do strefy euro	13
---	----

Sławomir Zwierzchlewski

Ekonomiczne instytucje Europejskiej Unii Walutowej – z uwzględnieniem czynnika politycznego (wybrane zagadnienia)	25
---	----

ROZDZIAŁ II. WYBRANE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW

Bazyli Czyżewski, Agnieszka Brelik

Idea zrównoważonego rozwoju rolnictwa w dobie konkurencyjności	43
--	----

Jacek Kaszyński

Geneza podatku dochodowego od osób fizycznych i perspektywy jego zmian w Polsce w kontekście planów wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie	55
---	----

Michał Bania, Paweł Dahlke

Samorząd terytorialny jako potencjalne źródło wsparcia sektora MŚP na przykładzie Wielkopolski	69
--	----

Anna Hnatyszyn-Dzikowska

Koszty absencji pracownika z tytułu choroby. Zarys problematyki i wstępne wyniki dla Polski	85
---	----

Jacek Kaszyński

Firma i jej ochrona w polskim prawie	97
--	----

Monika Kłós

Międzypokoleniowa współpraca jako źródło przewagi konkurencyjnej ... 111

Greta Poszwa

Program Small Business Act dla Europy – szansą dla małych i średnich przedsiębiorstw 121

Natalia Zapolska

Współczesne wyzwania polskiego systemu emerytalnego w świetle zmian w OFE 137

ROZDZIAŁ III. WYBRANE PROBLEMY
SEKTORA PUBLICZNEGO

Jan Polcyn

Przedsiębiorczość w sektorze publicznym w Polsce na przykładzie rynku edukacyjnego 157

Anna Konarska, Aleksandra Łęga

Fundusze strukturalne dla sektora opieki zdrowotnej w perspektywie 2014–2020 169

Aleksander Wesółowski

Analizy ekonomiczne mini-HTA jako skuteczne narzędzie racjonalizacji kosztów w jednostkach opieki zdrowotnej 181

Michalina Treder, Andżelika Skatuba

Finansowanie organizacji pozarządowych w Polsce 195

TABLE OF CONTENTS

Introduction	9
---------------------------	---

ROZDZIAŁ I. SELECTED PROBLEMS OF THE EUROPEAN MONETARY UNION

Paweł Błaszczuk

Selected issues of definition the price stability in the context of euro area	13
--	----

Sławomir Zwierzchlewski

Economic institutions of the European Monetary Union – taking into consideration the political factor (selected issues)	25
--	----

ROZDZIAŁ II. SELECTED PROBLEMS IN THE FUNCTIONING OF ENTERPRISES

Bazyli Czyżewski, Agnieszka Brelik

Idea of sustainable development of agriculture in the age of competitiveness.	43
---	----

Jacek Kaszyński

Origins of personal income tax and its perspectives in Poland.	55
---	----

Michał Bania, Paweł Dahlke

The costs of employee absenteeism due to illness. An outline of problem and the preliminary results for Poland	69
---	----

Anna Hnatyszyn-Dzikowska

The costs of employee absenteeism due to illness. An outline of problem and the preliminary results for Poland	85
---	----

Jacek Kaszyński

The company and its protection in the Polish Legal Acts.	97
---	----

Monika Kłós

The Intergenerational cooperation as a source of competitive advantage 111

Greta Poszwa

Small Business Act for European – the chance for small and business enterprises 121

Natalia Zapolska

Contemporary challenges the Polish pension system in the light of changes in the pension funds 137

ROZDZIAŁ III. SELECTED PROBLEMS
OF THE PUBLIC SECTOR

Jan Polcyn

Entrepreneurship in the Public Sector on the Basis of Education Market in Poland. 157

Anna Konarska, Aleksandra Łęga

Structural Funds for the healthcare sector in the perspective 2014–2020 169

Aleksander Wesółowski

Economic analyzes of mini-HTA as an effective tool for cost rationalization in health care organizations 181

Michalina Treder, Andżelika Skatuba

Financing of NGOs in Poland 195

WSTĘP

Integracja europejska narzuciła nowe standardy życia gospodarczego, w krajach członkowskich. Dotyczą one zarówno obywateli państw członkowskich w zakresie konsekwencji wprowadzenia unii walutowej jak i dostępu do sektora usług sfery publicznej, a także funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Gospodarkę tworzą zarówno przedsiębiorstwa jak i obywatele. Coraz częściej przedsiębiorstwo jest określane słowem „organizacja” by podkreślić w ten sposób ewolucję stylu zarządzania i działania współczesnych przedsiębiorstw. Funkcjonujące w żargonie określenie „przedsiębiorstwo europejskie” jest synonimem nowoczesności i ponadnarodowego charakteru.

Wspomniana problematyka unii walutowej i sektora usług publicznych dotyczy również przedsiębiorstw. Wzajemne powiązanie tych trzech obszarów znalazło odzwierciedlenie w strukturze niniejszej publikacji. Konsekwencją tego jest zaprezentowanie w rozdziale pierwszym wybranych problemów związanych z unią walutową.

Członkostwo w Unii Europejskiej stawia nowe wyzwania, tworzy nową jakość, chociażby w zakresie mobilności siły roboczej ale również dostarcza nowych możliwości ekspansji na nowe rynki europejskie dla każdego podmiotu gospodarczego, daje nowe możliwości w zakresie kooperacji przedsiębiorstw. Rozpatrując tylko powyżej przywołane cechy zauważamy już argumenty za tworzeniem nowej jakości, a z pewnością można znaleźć znacznie więcej tych cech. Problematyką dotyczącą funkcjonowania przedsiębiorstw, ograniczoną ze względu na możliwości publikacyjne do najnowszych problemów, zajęto się w rozdziale drugim prezentowanej pracy.

W każdej współczesnej gospodarce kluczowe miejsce odgrywa sektor publiczny. Coraz częściej wobec tego pojawia się dyskusja nad zmianą sposobu zorganizowania, finansowania i poprawy efektywności tego sektora. W niniejszej publikacji sektorowi publicznemu poświęcono rozdział trzeci, koncentrując się głównie na problematyce służby zdrowia i edukacji. Mamy jednak świadomość tego, że te dwa obszary zupełnie nie wyczerpują działalności mieszczącej się w definicji sektora publicznego.

Niniejsza publikacja dostarcza tylko pewnych sygnałów do analizy nowych, ciekawych wyzwań jakie stoją przed społeczeństwami i gospodarkami państw Unii Europejskiej i ma na celu zainspirowanie czytelnika do twórczych przemyśleń.

Wstęp do prezentacji twórczych przemyśleń i dyskusji nad prezentowaną problematyką mogliśmy obserwować w trakcie otwartych wykładów Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile. Przy tej okazji składamy podziękowania wszystkim osobom aktywnie uczestniczącym w dyskusji za inspirację jakiej nam dostarczyli w zakresie doboru treści do niniejszej publikacji.

Donat Jerzy Mierzejewski
Jan Polcyn

ROZDZIAŁ I

**WYBRANE PROBLEMY
EUROPEJSKIEJ UNII WALUTOWEJ**

Paweł Błaszczyk

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

WYBRANE PROBLEMY DEFINICJI STABILNOŚCI CEN W ODNIESIENIU DO STREFY EURO¹

STRESZCZENIE

Stabilność cen jest powszechnym celem polityki pieniężnej. Nie oznacza to jednak, że jest ona jednoznacznie korzystna dla społeczeństwa i gospodarki. W rzeczywistości mamy do czynienia również z negatywnymi konsekwencjami, w szczególności w odniesieniu do unii monetarnej, której przykładem jest europejska unia gospodarcza i walutowa (UGW). Ich znaczenie zależy od poprawności definicji stabilności cen dla celów praktycznego wykorzystania.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie definicji stabilności cen Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz wskazanie zagrożeń z niej wynikających dla gospodarek krajów członkowskich strefy euro. Przede wszystkim wskazano na zjawiska: zagrożeń deflacyjnych, sztywności płac nominalnych w dół, zerowej granicy nominalnych stóp procentowych oraz różnic inflacyjnych/deflacyjnych w strefie euro. Dla realizacji celu opracowania w pierwszej części zaproponowano procedurę definicji stabilności cen. Pozwala ona na zrozumienie w przejrzysty sposób istoty stabilności cen. W drugiej części wskazane zostały potencjalne zagrożenia tego zjawiska. W trzeciej i ostatniej części zaprezentowana została definicja stabilności cen w strefie euro oraz zagrożenia z niej wynikające. W szczególności podkreślone zostało znaczenie różnic inflacyjnych.

Słowa kluczowe: deflacja, polityka pieniężna, stabilność cen, stref euro, unia walutowa

WSTĘP

Europejski Bank Centralny realizuje strategię, której nadrzędnym celem jest stabilność cen. Cechą specyficzną jest to, że cel ten obejmuje wszystkie kraje członkowskie europejskiej unii walutowej, a cała strategia (także w zakresie instrumentów) jest jednolita dla tych krajów. Taka sytuacja sprawia, że stabilność cen EBC powinna być bardzo starannie zdefiniowana zarówno pod względem docelowej wartości, jak i pozostałych cech: horyzontu czasowego, sposobu pomiaru i innych.

¹ Niniejsze opracowanie jest kontynuacją badań zawartych w artykule autora (Błaszczyk 2008:80–90). Wykorzystano w nim fragmenty wskazanego opracowania.

Wydawać mogłoby się, że ponieważ stabilność cen jest celem polityki pieniężnej, to powinna być jednoznacznie korzystna dla społeczeństwa i gospodarki. W rzeczywistości obok korzyści stabilności cen, które dominują, występują negatywne jej konsekwencje. Ich siła oddziaływania zależy od poprawności zdefiniowania stabilności cen dla celów praktycznych. Specyficzne zagrożenia realizacji polityki pieniężnej nastawionej na stabilność cen dotyczą unii monetarnej, której przykładem jest strefa euro i wynikają z różnic występujących w dynamice cen krajów członkowskich.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie definicji stabilności cen EBC oraz wskazanie zagrożeń z niej wynikających dla gospodarek krajów członkowskich strefy euro, w szczególności różnic w dynamice ogólnego poziomu cen. W realizacji celu wykorzystana została propozycja procedury definiowania stabilności cen. Pozwala ona w przejrzysty sposób zrozumieć istotę stabilności cen w praktyce gospodarczej.

Opracowanie składa się z trzech zasadniczych części. W pierwszej przedstawione zostało pojęcie stabilności cen. Zaproponowano w tym kontekście propozycję procedury definiowania stabilności cen, która ma formę drzewa decyzyjnego. Decydent gospodarczy rozpatrując poszczególne węzły drzewa, dokonuje wyboru między możliwymi formami definicji. W drugiej części, na tle zaproponowanej procedury, zarysowane zostały potencjalne zagrożenia gospodarcze stabilności cen. W trzeciej części przedstawiona została definicja stabilności cen wykorzystywana przez EBC oraz zagrożenia z niej wynikające dla krajów członkowskich unii monetarnej, ze szczególnym uwzględnieniem różnic w dynamice cen występujących między krajami członkowskimi, a które są bardzo istotne w kontekście jednolitej polityki pieniężnej w strefie euro.

POJĘCIE STABILNOŚCI CEN

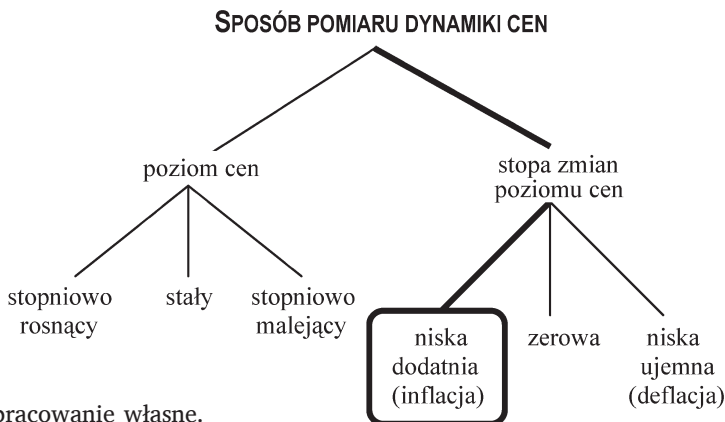
Mogłoby się wydawać, że pojęcie stabilności cen jest jednoznaczne z inflacją zerową. To ona powinna być celem polityki pieniężnej i jednoznacznie korzystnie wpływać na gospodarkę. Twierdzenia te są jednak bardzo kontrowersyjne. W tym punkcie warto przyjrzeć się, jak w praktyce gospodarczej definiowana jest stabilność cen, jako jeden z celów polityki pieniężnej.

Ogólną definicję stabilności cen przedstawił A. Greenspan, który w 1989 r. przed komisją Izby Reprezentantów posłużył się następującym sformułowaniem: „Ze stabilnością cen mamy do czynienia, kiedy inflacja nie jest brana pod uwagę w gospodarstwach domowych i decyzjach ekonomicznych” (McDonough 1997:1). Chociaż trudno się nie zgodzić z tą definicją, to jej precyzyjność pozostawia wiele do życzenia. Po pierwsze, jej dosłowna interpretacja może wskazywać, że stabilność cen obejmuje zarówno pewną, niewielką stopę inflacji nie wpływającą na zachowania podmiotów gospodarczych, jak i inflację zerową, a nawet deflację. Chociaż w literaturze przedmiotu wszystkie powyższe możliwo-

ści (tzn. pewna stopa inflacji i deflacji oraz inflacja zerowa) brane są pod uwagę (Issing 2000:187–192), to precyzyjna definicja stabilności cen powinna określać kierunek zmian cen. Dla celów praktycznych istotne jest również wskazanie konkretnej, pożądanej wartości (ewentualnie w postaci przedziału) zmian poziomu cen. Po drugie, definicja przesądza, że stabilność cen powinna być rozpatrywana w kategoriach stopy zmian poziomu cen. W rzeczywistości należy również rozpatrywać możliwość określenia stabilności cen w postaci poziomu cen.

Po uwzględnieniu dwóch powyższych uwag, można zaproponować procedurę definiowania stabilności, która została przedstawiona na rysunku 1 w formie drzewa decyzyjnego. W pierwszym węźle rozpatrywana jest alternatywa między stabilnością cen w postaci poziomu cen oraz w postaci stopy zmian poziomu cen. W drugim węźle rozpatrywany jest kierunek zmian cen. Decydent gospodarczy, chcąc zdefiniować stabilność cen, powinien uwzględ-

Rysunek 1. Procedura definiowania stabilności cen – drzewo decyzyjne



Źródło: Opracowanie własne.

nić szereg argumentów, które zadecydują o wyborze odpowiednich gałęzi drzewa. W tym miejscu nie zostaną one szczegółowo przedstawione. Drzewo zostanie rozwiązane w sposób uproszczony. Rodzaj definicji stabilności cen zostanie wskazany na podstawie analizy celów inflacyjnych realizowanych przez banki centralne w wielu krajach na całym świecie. Takie podejście pozwoli uzyskać przybliżoną odpowiedź na pytanie, jak rozumiana jest stabilność cen w praktyce gospodarczej². Cele te bowiem, pod pewnymi warunkami, stanowią odzwierciedlenie stabilności cen³.

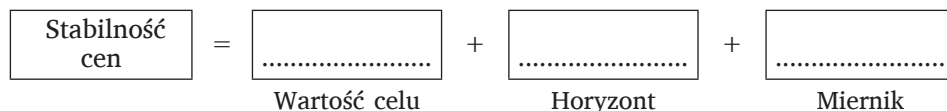
² Procedura definiowania stabilności cen przedstawiona za pomocą drzewa decyzyjnego (rysunek 1), powinna zostać uzupełniona o dodatkowe informacje. W szczególności należy rozpatrzyć wybór miernika, wartości oraz horyzontu czasowego celu. Przy wyborze sposobu pomiaru należy wziąć pod uwagę możliwość niedokładności danego wskaźnika (Błaszczuk 2010).

³ Szczególnie interesujące w tym kontekście są kraje realizujące strategię bezpośredniego celu inflacyjnego. W strategii tej stabilność cen zajmuje szczególne miejsce.

Obecnie jedyną wykorzystywaną formą celu jest stopa zmian poziomu cen (pierwszy węzeł). Prawdopodobnie jedynym przypadkiem stosowania poziomu cen jako celu polityki pieniężnej były doświadczenia Banku Szwecji w latach 30. XX w., oparte na strategii *price level targeting* (Berg i Jonung 1999). Co więcej, dominującą wartością inflacji jest stopa dodatnia (drugi węzeł). Wartość zerowa jest wykorzystywana zdecydowanie rzadziej. Przeważnie ma to miejsce w przypadku celu w formie przedziału. Stopa ujemna jako cel polityki pieniężnej nie jest wykorzystywana. Można zatem wyciągnąć wniosek, że stabilność cen w praktyce gospodarczej jest równoznaczna z niewielką stopą inflacji. Właściwy element drzewa decyzyjnego oraz ścieżka prowadząca do niego, zostały na rysunku nr 1 oznaczone odpowiednio ramką i linią pogrubioną. Trudno jest natomiast, jednoznacznie określić właściwą i optymalną dla gospodarki stopę inflacji, która będzie definiować pojęcie stabilności cen. Doświadczenia wielu krajów wskazują, że najczęściej wykorzystywane wartości mieszczą się w przedziale 2–3% i są wyrażone we wskaźniku CPI lub (rzadziej) inflacji bazowej (Schmidt–Habel i Tapia 2002).

Do analizy i porównywania różnych przypadków zastosowania stabilności cen można posłużyć się następującym uproszczonym schematem obrazującym podstawowe jej składniki (rysunek 2).

Rysunek 2. Podstawowe składniki stabilności cen



Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe elementy stabilności cen zostały wyróżnione w oparciu o analizę definicji stabilności cen w wielu krajach. Stanowią one części wspólne i najważniejsze tych definicji. Poprzez uzupełnienie pustych miejsc schematu, określone zostaje pojęcie stabilności cen dla celów praktycznych. Musi odbywać się to z dużą starannością i powinno być wsparte badaniami. Wynikiem musi być wskazanie najlepszej dla danych uwarunkowań definicji stabilności cen. Jej realizacja ma być korzystna dla społeczeństwa i gospodarki.

Jest głównym, a często jedynym celem polityki pieniężnej. Jej definiowanie odbywa się z dużą starannością, a cel inflacyjny jest określany *explicite*. Dodatkowo cele inflacyjne w strategii BCI dotyczą przede wszystkim średniego lub długiego okresu i dlatego też powinny być wyznaczane na optymalnym poziomie, aby zapewnić jak najlepsze funkcjonowanie gospodarki w średnim i długim okresie. Cele inflacyjne mogą być również wyznaczane dla krótkich okresów i wynikać z realizowanej dezinflacji. Nie będą wtedy odzwierciedlać bezwzględnej stabilności cen. Taka sytuacja pozostaje poza zainteresowaniem niniejszego opracowania. Interesujące w tym miejscu są cele inflacyjne krajów, które zakończyły proces dezinflacji i dążą do stabilizacji inflacji na optymalnym dla gospodarki poziomie w długim okresie.

KWESTIE PROBLEMOWE W ODNIESIENIU DO STABILNOŚCI CEN

W celu przeanalizowania potencjalnego wpływu stabilności cen na gospodarkę należy wziąć pod uwagę zarówno pozytywne, jak i negatywne jej konsekwencje. Te pierwsze są powszechnie znane i w tym opracowaniu zostaną pominięte. Warto skupić się przede wszystkim na możliwych zagrożeniach stabilności cen. W tym punkcie zostaną wskazane potencjalne zagrożenia, a w kolejnym przedstawiona zostanie definicja stabilności cen EBC i zagrożenia z niej wynikające. W tym celu wykorzystany zostanie schemat zawarty na rysunku 2. Rozpatrując możliwe zagrożenia odniesiemy się do kolejnych elementów stabilności cen.

Główne zastrzeżenia w odniesieniu do stabilności cen dotyczą pierwszego jej składnika – wartości docelowej inflacji. Mogłoby się wydawać, że skoro inflacja jest zjawiskiem niekorzystnie oddziałującym na gospodarkę, celem polityki gospodarczej powinno być całkowite jej wyeliminowanie. Taka jednoznaczna argumentacja miała przede wszystkim miejsce w sytuacji, gdy inflacja była na wysokim poziomie. Gdy stopa inflacji w wielu krajach na całym świecie spadła do bardzo niskich wartości, zaczęto dostrzegać i analizować również negatywne tego konsekwencje.

Przeprowadzenie redukcji inflacji wymaga odpowiednich działań decydentów gospodarczych, a w szczególności wiąże się z restrykcją pieniężną, która powoduje pewne koszty dla gospodarki. Badania wskazują, że mają one przede wszystkim charakter krótkookresowy. W ostatnich latach zaczęto podważać pogląd mówiący, że koszty redukcji inflacji do wartości bliskich zeru oraz zerowej, są wyłącznie krótkookresowe (Akerlof, Dickens i Perry 1996:1–59; Wyplosz 2000:15–33). Jako główne elementy argumentacji wskazuje się zjawiska sztywności płac nominalnych w dół (Groshen i Schweitzer 1997; Loboguerrero i Panizza 2006), dolną granicę nominalnych stóp procentowych (Wojtyna 2001) oraz zagrożenia deflacyjne (Kumar i in. 2003). Stanowią one argument przeciw ustalaniu celu inflacyjnego na poziomie zerowym. Pewna dodatnia stopa zmian ogólnego poziomu cen ma zapewnić, po pierwsze, lepsze dostosowania płacowo-cenowe na rynku pracy (sztywności płac nominalnych w dół), po drugie, możliwość oddziaływania przez bank centralny na gospodarkę krótkoterminowymi stopami procentowymi i wykorzystania ujemnych realnych stóp procentowych w wyjątkowych okolicznościach (dolna granic nominalnych stóp procentowych), po trzecie, barierę bezpieczeństwa przed możliwością popadnięcia w deflację, która jest obszarem nieznanym dla decydentów gospodarczych (zagrożenia deflacyjne). W odniesieniu do unii monetarnych, wskazuje się również na różnice inflacyjne/deflacyjne krajów członkowskich, jako argument na rzecz dodatniego kierunku zmian ogólnego poziomu cen. W odniesieniu do unii walutowej zostanie on przedstawiony w kolejnym punkcie.

Drugim składnikiem stabilności cen jest horyzont czasowy. Wynika to z tego, że stabilność cen ma charakter dynamiczny. Nie polega na osiągnięciu założonej inflacji, ale jej utrzymywaniu i stabilizowaniu na właściwym poziomie (w formie wartości punktowej lub części w formie pasma celu), dlatego też ważne jest określenie horyzontu, w jakim ma się to odbywać. Należy odpowiedzieć na pytanie, czy docelowa stopa inflacji ma być osiągnięta w krótkim, średnim lub długim okresie. Każda z alternatyw ma swoje zalety i wady. Literatura przedmiotu i praktyka gospodarcza wskazują, że najmniej pożądanym horyzontem jest krótki okres, m.in. wskazując, że stabilizacja inflacji w krótkim okresie szkodziłoby sferze realnej gospodarki, np. prowadziłyby do destabilizacji PKB i zatrudnienia. Innym argumentem są długie opóźnienia zewnętrzne polityki pieniężnej, rozumiane jako czas między zastosowaniem instrumentu a założonym efektem – najczęściej dotyczącym wpływu na inflację. Sprawiają one, że w krótkim okresie władze pieniężne nie mogą precyzyjnie kontrolować celu, za którego realizację są odpowiedzialne. Bardziej korzystny jest zatem horyzont średnio- i długookresowy. Decydenci nie muszą reagować nadmiernie szybko na pojawiające się uwarunkowania, a w szczególności mogą rozpoznać, czy zaistniała presja inflacyjna ma charakter przejściowy czy trwałe i podjąć odpowiednie działania. Mają one zapewnić realizację celu w dłuższym horyzoncie, dopuszczając do krótkookresowych odchyłeń stopy inflacji od założonej wartości.

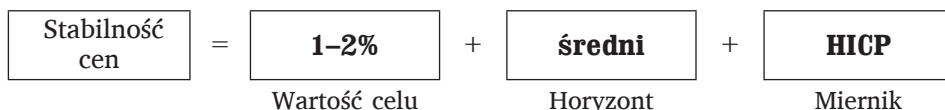
Dla uzupełnienia pojęcia stabilności cen, należy również określić miernik, w którym będzie ona wyrażona. Jest wiele mierników inflacji, ale tylko niektóre z nich nadają się do pełnienia funkcji celu polityki pieniężnej. Najczęściej są to CPI oraz, obecnie znacznie rzadziej, inflacja bazowa. Wśród zagrożeń, jakie odnoszą się do wskazanych indeksów często wymienia się niedokładności w pomiarze inflacji. Badania dowodzą, że możliwe jest przeszacowywanie rzeczywistej stopy inflacji. Wartość przeszacowania może być różna w różnych krajach i możliwa jest nawet wartość 2 pkt. proc.⁴ W przypadku realizacji polityki pieniężnej w warunkach wysokiej inflacji niedokładności pomiaru inflacji mają raczej niewielkie znaczenie. W warunkach niskiej inflacji natomiast, odpowiadającej definicji stabilności cen, przeszacowanie może stanowić istotną część celu. Realizacja zbyt niskiego celu może doprowadzić do urzeczywistnienia się zagrożeń dotyczących wartości celu inflacyjnego, które zostały wymienione na początku punktu. Dostrzegamy tutaj powiązanie dwóch elementów stabilności cen: wartości celu i jego miernika. Błędy w pomiarze mogą być argumentem na rzecz wyższej wartości celu inflacyjnego.

⁴ Taka wartość jest zgodna z szacunkami J.B. Taylora dla gospodarki Stanów Zjednoczonych w połowie lat 90. (Friedman, Solow i Taylor 2002).

ZAGROŻENIA STABILNOŚCI CEN W STREFIE EURO

Polityka pieniężna w strefie euro jest realizowana na szczeblu ponadnarodowym. Jest jednolita dla wszystkich państw członkowskich. Instytucją odpowiedzialną za jej prowadzenie jest Europejski Bank Centralny. Abstrahując w tym miejscu od strategii, jaką realizuje EBC, warto zaznaczyć, że jej nadrzędnym celem jest stabilność cen. Została ona zdefiniowana jako inflacja poniżej, ale bliska 2%⁵. Nie jasne jest jednak, co oznacza „bliskość” wartości 2%, a przy tym na ile akceptowana jest inflacja poniżej 2%. Uznając arbitralnie wartość 1,5–2% całą definicję stabilności cen EBC można zobrazować jak na rysunku 3.

Rysunek 3. Podstawowe składniki definicji stabilności cen EBC



Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony internetowej EBC.

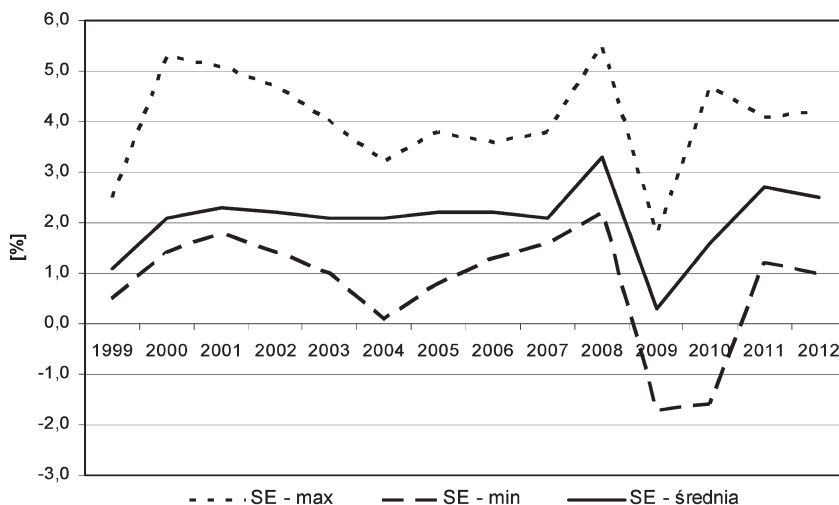
Analogicznie do punktu 3, można rozpatrzyć zagrożenia, jakie odnoszą się do poszczególnych elementów tak sformułowanej definicji. O ile dwa ostatnie elementy nie budzą poważnych zastrzeżeń (pamiętając jednak o możliwości przeszacowania stopy inflacji przez HICP), to wartość docelowej inflacji jest dość kontrowersyjna. Obecnie banki centralne definiują stabilność cen w kategoriach dodatniej stopy zmian poziomu cen, utrzymując barierę bezpieczeństwa przed możliwymi zagrożeniami zbyt niskiej inflacji, inflacji zerowej lub deflacji – wymienionymi w punkcie 2. W tym kontekście, realizacja polityki pieniężnej w warunkach dolnej wartości pasma docelowej inflacji EBC może stanowić zagrożenie dla krajów członkowskich unii walutowej. Zagrożenia te zdają się dostrzegać decydenci EBC. W uzupełnieniu sformułowanej definicji stabilności cen, wskazują, że inflacja powinna być raczej utrzymywana blisko górnej granicy celu. Nasuwa się pytanie, czemu w takich okolicznościach nie zastąpić celu w postaci pasma celem punktowym, np. o wartości 2% lub nieco wyższym.

Nawet jednak wartość 2% może budzić pewne zastrzeżenia. W przypadku bowiem unii monetarnej, której przykładem jest strefa euro, przytacza się dodatkowy argument na rzecz dodatniej stopy zmian poziomu cen. Są nim różnice w dynamice ogólnego poziomu cen krajów członkowskich. Problem wynika z tego, że chociaż instrumenty polityki pieniężnej i założony cel inflacyjny są jednolite dla wszystkich członków, to założony wynik w postaci

⁵ Wcześniej definicja ta nie obejmowała sformułowania „bliska 2%”, co mogło świadczyć, że celem EBC może być inflacja bliska zeru, a nawet obejmująca tę wartość. Ze względu na szeroką krytykę definicja została uzupełniona o wskazane wyżej sformułowanie.

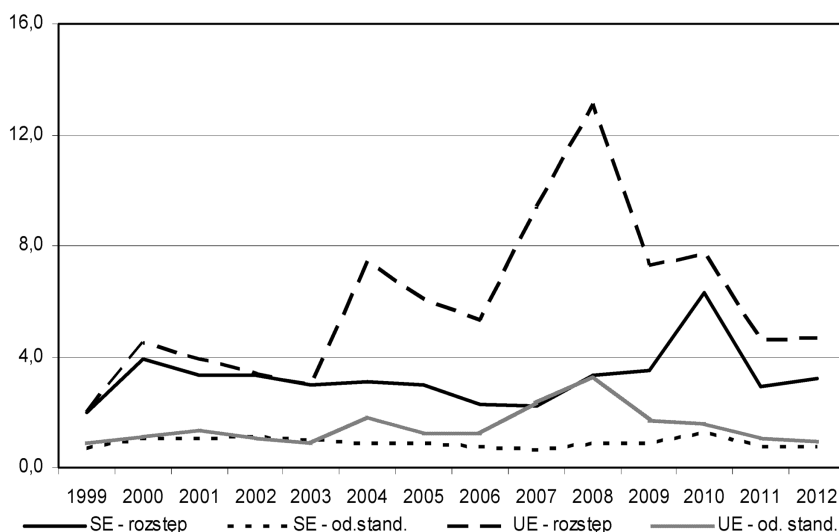
stóp inflacji, jest różny w różnych krajach. Mamy do czynienia z regionalnym zróżnicowaniem stóp dynamiki cen. Dowodem na to są dane zawarte w tabelach nr 4 i 5, które przedstawiają podstawowe statystyki dyspersji stopy inflacji w krajach UE oraz strefy euro w latach 1999–2012.

Rysunek 4. Minimalna, maksymalna i średnia dynamika ogólnego poziomu cen w krajach strefy euro w latach 1999–2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Rysunek 5. Rozstęp i odchylenie standardowe dynamiki ogólnego poziomu cen w krajach strefy euro i Unii Europejskiej w latach 1999–2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Dane na rysunku 4 i 5 wskazują, że zróżnicowanie dynamiki ogólnego poziomu cen w strefie euro mierzone zarówno rozstępem i odchyleniem standardowym jest znaczne i trudno doszukać się jego zmniejszenia w analizowanym okresie. Rozstęp waha się w granicach 2–6,3 i biorąc pod uwagę niskie wartości stóp inflacji w krajach strefy euro i sam cel inflacyjny, to różnice te są względnie wysokie. Poza tym warto zauważyć, że zróżnicowanie dla całej UE jest znacznie większe niż dla strefy euro. Rozstęp waha się w tym przypadku w granicach 2–13,1.

Regionalne różnice dynamiki ogólnego poziomu cen sprawiają, że jeśli cel inflacyjny EBC będzie zbyt niski, wtedy niektóre z gospodarek mogą doświadczać nawet deflacji. Może pojawić się niedopasowanie stosowanych przez EBC narzędzi do dynamiki cen w poszczególnych krajach. EBC bowiem przy podejmowaniu decyzji co do stóp procentowych bierze pod uwagę głównie średnią dynamikę cen. Dla państw, w których inflacja jest relatywnie wysoka, instrumenty mogą okazać się zbyt ekspansywne, powodując jeszcze większą presję inflacyjną. Dla państw o niskiej inflacji (lub ewentualnie deflacji) natomiast, zbyt restrykcyjne, powodując niepożądaną spadek aktywności gospodarczej oraz inflacji (ewentualnie zagrożenia deflacyjne). Aby zredukować możliwość wystąpienia deflacji sugeruje się przyjęcie za cel wspólnotowej polityki pieniężnej dodatniej stopy inflacji. Jej wartość powinna być taka, aby stanowiła wystarczającą antydeflacyjną barierę ochronną dla państw członkowskich strefy euro.

Warto zastanowić się nad przyczynami opisywanego tutaj zjawiska. Przede wszystkim wynikają one z asymetrii szoków dotyczących poszczególne kraje oraz odmienności mechanizmów ich transmisji. W ostatnim czasie zaczęto dodatkowo podkreślać znaczenie efektu Harroda-Balassy-Samuelsona (H-B-S). Dotyczy on głównie krajów, które charakteryzują się relatywnie wysokim tempem wzrostu wydajności produkcji dóbr wymiennych. Wzrost ten prowadzi pośrednio do realnej aprecjacji waluty, która może zostać zaabsorbowana, albo poprzez aprecjację nominalną lub też poprzez wyższe tempo wzrostu cen krajowych. Polega na tym (zgodnie z modelem H-B-S), że szybki wzrost produktywności w sektorze dóbr wymiennych prowadzi do wzrostu płac w tym sektorze. Cena bowiem na te dobra jest egzogeniczna i kształtuje się na rynku światowym. Ponieważ mamy do czynienia z doskonałą mobilnością kapitału między sektorem dóbr wymiennych i niewymiennych, płace w tym drugim sektorze również wzrosną. Tutaj jednak tempo wzrostu produktywności jest niższe. Wzrost płac przełoży się na wzrost cen w sektorze dóbr niewymiennych, a w konsekwencji na wzrost ogólnego poziomu cen (Chmielewski 2003). Ostatecznie kraje o wysokim tempie wzrostu produktywności (przede wszystkim małe otwarte gospodarki krajów wschodzących) będzie potencjalnie charakteryzowała wyższa inflacja w porównaniu do krajów o mniejszym tempie wzrostu (lecz nie niższym poziomie) produktywności (przede wszystkim kraje

wysoko rozwinięte). Inflację wynikającą z efektu H-B-S można określić mianem „dobrej”. Można powiedzieć, że wynika z redukcji dystansu między gospodarkami wysoko i mniej rozwiniętymi. Nie wskazane jest zatem podejmowanie działań w celu redukcji tego typu inflacji. Powinna ona być wkalkulowana w cel inflacyjny poszczególnych krajów, a w konsekwencji w definicję stabilności cen EBC.

ZAKOŃCZENIE

Prezentowany w opracowaniu problem regionalnych różnicowań dynamiki ogólnego poziomu cen w strefie euro jest o tyle istotny, że w praktyce cel inflacyjny EBC jest niski. Zdaniem niektórych autorów (Wyplosz 2000:29–31) wartość ta jest zbyt niska i nie uwzględnia w należyтым stopniu rozpatrywanych różnicowań w Unii, a także innych argumentów na rzecz dodatkowej inflacji. Może również okazać się szkodliwa dla aktywności gospodarczej w strefie euro. Stwierdzenie to zyskuje na znaczeniu w perspektywie akcesji do strefy euro nowych państw, które w 2004 r. i później wstąpiły do Unii Europejskiej. W uproszczeniu mówiąc, charakteryzują się one relatywnie wysokim tempem wzrostu produktywności i tym samym potencjalnie silną presją na wzrost cen wynikającą z efektu H-B-S. Rozszerzenie europejskiej unii monetarnej może spowodować zwiększanie regionalnych różnicowań dynamiki cen między państwami członkowskimi (por. rysunki 4 i 5).

Jedną z głównych obaw akcesji do strefy euro jest utrata niezależności w sferze polityki pieniężnej. To ona w zasadniczym stopniu rzutuje na saldo kosztów i korzyści uczestnictwa w europejskiej unii walutowej zarówno w krótkim, jak i długim horyzoncie czasowym. Po akcesji kraje są zmuszone do przyjęcia zamiast autonomicznej, krajowej polityki pieniężnej, strategię EBC opartą na jednolitości i obejmującą wszystkie kraje członkowskie. Pojawia się zasadnicze pytanie, na ile jest i będzie ona korzystna dla poszerzanej strefy euro, a w szczególności dla poszczególnych jej gospodarek krajowych. Aby na nie odpowiedzieć należy m.in. poznać istotę strategii, jaką realizuje EBC i jakie wynikają z niej konsekwencje dla krajów członkowskich, a głównie, jaki może być wpływ realizacji nadrzędnego celu wspólnotowej polityki pieniężnej – stabilności cen. Obok niezaprzeczalnych korzyści należy również rozpatrywać zagrożenia z niego wynikające. W celu zwiększenia atrakcyjności członkostwa w europejskiej unii walutowej definicja stabilności cen powinna być w możliwie najlepszy sposób określona, tak aby uniknąć lub zredukować możliwe zagrożenia, a w szczególności wartość celu inflacyjnego powinna być wyznaczona na optymalnym poziomie, mając na uwadze nie tylko strefę euro jako całość, ale również z uwzględnieniem korzyści poszczególnych krajów członkowskich. Jak na razie, mając na uwadze przedstawione w niniejszym opracowaniu argumenty i dane empiryczne, wydaje się ona

być zbyt niska. W tym kontekście niezbędne są dalsze wnikliwe badania, których możliwe kierunki zostały zarysowane w niniejszym opracowaniu, ze zwróceniem szczególnej uwagi na różnice w dynamice ogólnego poziomu cen wśród członków strefy euro.

BIBLIOGRAFIA

- AKERLOF, G.A., DICKENS, W.T., PERRY, G.L., 1996, *The Macroeconomics of Low Inflation*, „Brookings Papers on Economic Activity”, vol. 1.
- BERG, C., JONUNG, L., 1999, *Pioneering Price Level Targeting: the Swedish Experience 1931–1937*, w: „Journal of Economics”, special issue, Monetary Policy Rules, Conference organized by Sveriges Riksbank and the institute for International Economic Studies, Stockholm University, vol. 43, no. 3, June.
- BŁASZCZYK, P., 2010, *Stabilność cen – sposoby definicji oraz konsekwencje dla polityki pieniężnej*, „Materiały i Studia NBP” nr 249, Warszawa.
- BŁASZCZYK, P., 2008, *Stabilność cen w strefie euro-definicja i znaczenie dla krajów członkowskich*, w: *Spójność czy konkurencyjność: dylemat polityki Unii Europejskiej*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- CHMIELEWSKI, T., 2003, *Od kursu płynnego do unii monetarnej. Znaczenie efektu Balassy-Samuelsona dla polskiej polityki pieniężnej*, NBP, „Materiały i Studia” nr 163, Warszawa.
- FRIEDMAN, B.L. (RED.), SOLOW, R.M., TAYLOR, J.B., 2002, *Inflacja, Bezrobocie a Polityka Monetarne*, CeDeWu, Warszawa.
- GROSHEN, E.L., SCHWEITZER, M.E., 1997, *Identifying Inflation’s Grease and Sand Effects in the Labor Market*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Working Paper, May 1997.
- ISSING, O., 2000, *Why price stability?*, w: *Why price stability?*, First ECB Central Banking Conference, November, Frankfurt, Germany.
- KUMAR, M.S., BAIG, T., DECRESSIN, J., FAULKNER-MACDONAGH, C., FEYZIOGLU, T., 2003, *Deflation. Determinants, Risks, and Policy Options*, *International Monetary Fund*, Occasional Paper no. 221.
- LOBOGUERRERO, A.M., PANIZZA, U., 2006, *Inflation and labor market flexibility: The squeaky wheel gets the grease*, *Inter-American Development Bank*, Working Paper, no. 69, February.
- MCDONOUGH, W., 1997, *A framework for the pursuit of price stability*, „Economic Policy Review”, Federal Bank of New York, August, vol. 3, no. 3.
- SCHMIDT-HABBEL, K., TAPIA, M., 2002, *Monetary Policy Implementation and Results in Twenty Inflation-Targeting Countries*, Working Paper, Santiago de Chile, Central Bank of Chile, no. 166.
- WOJTYNA, A., 2001, *Skuteczność polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji: problem zerowej granicy nominalnych stóp procentowych*, „Bank i Kredyt”, lipiec.
- WYPLOSZ, C., 2000, *Do We Know How Low Should Inflation Be?*, w: *Why price stability?*, First ECB Central Banking Conference, Frankfurt, Germany, November.

SELECTED ISSUES OF DEFINITION THE PRICE STABILITY IN THE CONTEXT OF EURO AREA

SUMMARY

The price stability is the widespread goal of monetary policy. But it doesn't mean that it is definitely good for society and economy. In the fact there are also negative consequences, especially for the monetary union like EMU. Their importance depends on correctness of definition of price stability for the practical purposes.

The main aim of this article is presentation of the definition of ECB definition of price stability and their threats for member's countries. First of all four phenomena are pointed out: threats of deflation, downward rigidities of nominal wages, zero bound of nominal interest rates and inflational/deflational differentials in the euro area. To realize this aim, procedure of definition of price stability is proposed in the first part of article. It allow to understand essence of price stability in the transparent way. In the second part potential threats of price stability are indicated. In the third and last part definition and their threats of euro area price stability are presented. Especially the importance of inflation differentials are emphasized.

Keywords: deflation, euro area, monetary policy, monetary union, price stability

Sławomir Zwierzchlewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

EKONOMICZNE INSTYTUCJE EUROPEJSKIEJ UNII WALUTOWEJ – Z UWZGLĘDNIENIEM CZYNNIKA POLITYCZNEGO (WYBRANE ZAGADNIENIA)

STRESZCZENIE

Analiza procesów integracyjnych we współczesnej Europie koncentruje się na się na dwóch obszarach, tj. na instytucjach polityczno – regulacyjnych kształtujących się w Unii Europejskiej oraz na instytucjach ekonomicznych funkcjonujących w ramach Europejskiej Unii Walutowej (EUW). Instytucje wbudowane w europejski obszar jednowalutowy powinny utrwać jego stabilność poprzez sukcesywną konwergencję struktur ekonomicznych poszczególnych uczestników EUW oraz w wyniku unifikacji unijnej polityki gospodarczej. Szczególnego znaczenia nabierają kwestie odnoszące się do konstrukcji Europejskiego Banku Centralnego, ograniczeń w egzekwowaniu uprawnień narodowych władz w dziedzinie polityki fiskalnej czy zakresu zbieżności sfery realnej krajów należących do EUW.

Celem opracowania jest prezentacja głównych cech ekonomicznych instytucji EUW, wskazanie zasadniczych motywów ich powołania oraz zarysowanie politycznego tła europejskiej integracji walutowej.

Słowa kluczowe: Europejska Unia Walutowa, konwergencja makroekonomiczna

WSTĘP

Podpisanie Traktatu Rzymskiego w marcu 1957 roku i powołanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej stanowiło podstawę do rozwoju procesów integracyjnych we współczesnej Europie. Pierwotnie zakładano, że zasadniczym wyznacznikiem tych procesów będzie rozszerzanie zakresu międzynarodowej współpracy ekonomicznej, przede wszystkim w obszarze wymiany handlowej. W rzeczywistości, konsolidacja gospodarcza stała się tylko jednym z elementów mechanizmu integracji europejskiej, oprócz konsolidacji sfery regulacyjnej i politycznej.

Późniejsze ukonstytuowanie Unii Europejskiej (UE) zwiększyło rolę regulacji oraz instytucji politycznych. Jednocześnie, Traktat z Maastricht

(TM) wytyczył zupełnie nowe uwarunkowania do pogłębiania współpracy ekonomicznej. Utworzenie Europejskiej Unii Walutowej (EUW) było swoistym *novum* na skalę światową. Jej konstrukcja sprecyzowała ład pieniężno – walutowy w Europie oraz wyznaczyła warunki stabilności dla obszaru jednowalutowego. Pierwszoplanowego znaczenia nabrała kwestia unifikacji oraz konwergencji unijnej polityki gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem konstrukcji Europejskiego Banku Centralnego (EBC), ograniczeń w egzekwowaniu uprawnień narodowych władz w dziedzinie polityki fiskalnej czy zakresu zbieżności sfery realnej krajów należących do EUW.

Tworzenie EUW warunkowane było również czynnikami politycznymi. Ich przejawem stała się m.in. perspektywa połączenia państw niemieckich pod koniec lat 80. XX wieku. Zakładano, iż usytuowanie zjednoczonych Niemiec w nowych warunkach geopolitycznych i gospodarczych (w ramach EUW) będzie wystarczającym zabezpieczeniem przed potencjalnym imperializmem tego państwa.

Celem opracowania jest prezentacja głównych cech ekonomicznych instytucji EUW, wskazanie zasadniczych motywów ich powołania oraz zarysowanie politycznego tła europejskiej integracji walutowej.

POLITYCZNE TŁO EUROPEJSKIEJ INTEGRACJI WALUTOWEJ

Dla części obserwatorów procesu integracji walutowej w Europie, EUW jest efektem przede wszystkim racjonalnych wyborów politycznych dokonywanych przez narodowe ośrodki władzy. Podatny grunt dla tych wyborów tworzyły geopolityczne uwarunkowania przełomu lat 80. i 90. XX wieku w Europie. Dotyczyły one kwestii zjednoczenia Niemiec i tym samym obaw co do zagrożeń pokoju na kontynencie, reform politycznogospodarczych w Europie Środkowo – Wschodniej oraz wyraźnie rysującej się współpracy pomiędzy Francją i Niemcami (Dunin-Wąsowicz 2009:200–201).

Zakładano, że uczestnictwo Niemiec w procesie integracji walutowej i oddanie części swej niezależności w sferze gospodarczej będzie swoistą polisą ubezpieczeniową od ryzyka związanego z połączenia dwóch państw niemieckich. Ponadto, wspólnotowy pieniądź miał stanowić rodzaj spoiwa na trwałe wiążącego integrujące się kraje europejskie.

Wydatnym katalizatorem zmian wewnątrz UE były przemiany systemowe w wielu gospodarkach Europy, które redefiniowały pojęcie podstawowych kategorii ekonomicznych, takich jak wiarygodność polityki pieniężnej, stabilność finansów publicznych, stabilność poziomu cen, itd. Wskazane zmiany systemowe wiązały się również z demokratyzacją życia publicznego poszczególnych państw, co tym bardziej wzmacniało geopolityczną

stabilność na kontynencie europejskim (Pelkmans 2001). W kontekście tej stabilności, dużego znaczenia nabierał francusko – niemiecki kompromis w sprawie utworzenia EUW. Współdziałanie tych państw w dużej mierze określało ramy instytucjonalne dla nowej europejskiej konstrukcji (m.in. zasady koordynacji polityk gospodarczych), a także wyzwalało rosnący optymizm społeczny wynikający z sukcesywnej konwergencji poszczególnych gospodarek w ramach obszaru jednawalutowego, która powinna generować długotrwałe pozytywne cykle koniunkturalne. Wskazany kompromis zamykał również dysput polityczny na temat generalnych ram procesu integracji walutowej w Europie. Zaakceptowano tzw. paralelizm (podejście francuskie do integracji walutowej) w sposobie koordynacji sfery gospodarczej podczas formułowania EUW, natomiast idea utworzenia EBC korespondowała z teorią tzw. ukoronowania (podejście niemieckie do integracji walutowej) (Dunin-Wąsowicz 2009:204). W takich warunkach, zawarcie konsensusu politycznego co do powołania obszaru jednawalutowego i wypracowania ekonomiczno – prawnych podstaw dla jego funkcjonowania stawało się dużo łatwiejszym zadaniem.

PODSTAWY INSTYTUCJONALNE EBC

TM, podpisany przez sygnatariuszy w lutym 1992 roku, formułował kształt i funkcje nowych instytucji w granicach EUW. Zasadniczym traktatowym *novum* była obligatoryjna konieczność rezygnacji krajowych banków centralnych z pełnienia funkcji kreatora waluty narodowej na rzecz EBC. Fakt ten można zaliczyć do podstawowych wyróżników tzw. rewolucji instytucjonalnej dotyczącej formuły działania władzy pieniężnej, zwłaszcza w gospodarce europejskiej¹. Oznaczało to odrzucenie zasady, iż istnienie narodowego pieniądza stanowi fundamentalny atrybut suwerenności państwowej oraz insygnium politycznej władzy.

Główny problem dotyczył tego, jak szybko EBC uzyska wysoką reputację. Wiarygodność impulsów pieniężnych staje się podstawą do prowadzenia skutecznej polityki pieniężnej w unii walutowej – zarówno z punktu widzenia utrzymania niskiej inflacji, jak i łagodzenia różnic w jej poziomach. Takiej wiarygodności nie buduje się z dnia na dzień, jednak można ten

¹ Od dekady lat 90. XX wieku dokonują się (zwłaszcza w gospodarce europejskiej) ogromne przeobrażenia w zakresie postrzegania roli banku centralnego we współczesnej gospodarce rynkowej. Do wyróżników tych przeobrażeń (określanych mianem pieniężnej rewolucji instytucjonalnej) zalicza się przyznanie poszczególnym bankom centralnym niezależności funkcjonalnej i politycznej od władzy publicznej, ogłoszenie głównego celu w sferze pieniężnej w postaci stabilnego poziomu cen oraz wypracowanie konsensusu politycznego na rzecz powołania EBC pełniącego funkcję ponadnarodowej władzy pieniężnej.

proces wydatnie skrócić poprzez odpowiednie rozwiązania instytucjonalne. W przypadku EBC te rozwiązania sprowadzały się do²:

- ❑ budowania EBC zgodnie z zapożyczonym wzorcem,
- ❑ określenia *explicite* celu (celów) wspólnej polityki pieniężnej,
- ❑ przyznania EBC całkowitej niezależności w wymiarze politycznym i funkcjonalnym wraz z minimalizowaniem formalnej odpowiedzialności za realizację ogłoszonych przez siebie celów,
- ❑ określenia *explicite* sposobu wyznaczania stopy procentowej na obszarze EBC.

Przyjęcie z góry jakiegoś punktu odniesienia dla formuły unijnego banku może spowodować, że podmioty gospodarcze i prywatne bardzo szybko zaakceptują i nabiorą zaufania do nowej władzy pieniężnej (Woodford 2002). Warunkiem koniecznym do tego jest odpowiednio wczesna informacja co do ustalonego wzorca, ale także jego duży prestiż, którego wyznacznikami powinna być wysoka skuteczność w realizacji dotychczasowych celów. Z tego względu, słusznym posunięciem wydaje się przyjęcie Bundesbanku za punkt odniesienia do konstruowania ram instytucjonalnych EBC.

Korzyści gospodarcze wynikające z niskiej inflacji i wymóg utrzymania jej na podobnym poziomie w krajach EUW powinny przesądzać o wyznaczeniu nadrzędnego celu unijnej polityki pieniężnej w postaci stabilnego poziomu cen. Przyjęcie zasady, iż celem tej polityki będzie osiągnięcie więcej niż jednego celu, np. niskiej inflacji, wysokiej stopy zatrudnienia czy stabilności finansowej, zmusza podmioty rynkowe do rozstrzygnięcia, który cel staje się (okresowo lub długofalowo) ważniejszy. Może to znacząco obniżyć zaufanie do wspólnotowego banku centralnego w wyniku wzrostu oczekiwań inflacyjnych. Budowa ram instytucjonalnych omawianego banku wymaga zatem przypominania, iż rozluźnienie polityki pieniężnej nie może być podstawą do utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia. Odpowiedzialność za kształtowanie koniunktury gospodarczej spada głównie na polityków, którzy dysponują odpowiednimi narzędziami do jej kształtowania, np. poprzez odpowiednią politykę strukturalną czy podatkową.

Warunki w jakich konstruowana jest władza pieniężna w EUW powinny także przesądzać o przyznaniu jej pełnego zakresu niezależności politycznej i funkcjonalnej. Trudno określić podmiot, przed którym wspólnotowy bank centralny byłby (mniej lub bardziej) zależny politycznie i zobligowany do rozliczania się z efektów swojej działalności. Takim podmiotem nie mógłby być żaden z krajowych parlamentów ze względu na negatywne polityczne konotacje wyboru takiego rozwiązania. Jakikolwiek zakres zależności i odpo-

² Przedstawione składowe rozwiązań instytucjonalnych, wzmacniające wiarygodność unijnego banku centralnego, mogą również dotyczyć każdej innej władzy pieniężnej, która nie jest uczestnikiem procesu integracyjnego. Na ten temat zob. (Berger, de Haan i Eijffinger 2000; Kokoszcyński 2004:159–160).

wiedzialności przed organem unijnym wymagałby przyznania mu szerokich prerogatyw do sprawowania władzy na obszarze EUW. W praktyce musiałoby to oznaczać funkcjonowanie unii polityczno – walutowej charakteryzującej się zarówno pełną integracją sfery pieniężnej, jak i istnieniem ponadnarodowej władzy ustawodawczej i wykonawczej. Tak wysoki poziom upolitycznienia jest jednak cechą wyższych form integracyjnych w odniesieniu do unii walutowej. Podobne przyczyny uzasadniają wyposażenie wspólnotowego banku centralnego w nieograniczone kompetencje w ustalaniu poziomu stóp procentowych i innych narzędzi polityki pieniężnej. Logiczną przyczyną przyznania pełnej niezależności funkcjonalnej jest też układ celów unijnej polityki pieniężnej, w tym przede wszystkim realizacja celu nadrzędnego (Bofinger 2001).

Wyznaczanie przez wspólnotowy bank centralny jednorodnego instrumentarium pieniężnego dla wszystkich państw EUW tworzy problem wyboru najbardziej optymalnego kształtu tego instrumentarium. W szczególności, ważny jest wybór najlepszej możliwej stopy procentowej w sytuacji, kiedy występują różnice w poziomach inflacji w poszczególnych krajach EUW³. Wiarygodność omawianego banku będzie zależeć od tego, jak precyzyjnie wyjaśni społeczeństwu metodę doboru wysokości stopy procentowej⁴. Dla wzmocnienia tej wiarygodności należałoby wyznaczać taki jej poziom, który mieściłby się w środku rozkładu pożądanej przez poszczególne kraje stopy procentowej. Większość państw byłaby wówczas skłonna zaakceptować aktualny poziom tej stopy w stosunku do stopy inflacji. W tym kontekście, ważnym elementem konstruowania ram instytucjonalnych unijnego banku centralnego jest jego struktura organizacyjna, zwłaszcza kształt procesu wdrażania decyzji. Optymalnym rozwiązaniem byłaby struktura scentralizowana, która kumulowałaby ten proces w rękach jednej grupy decyzyjnej, autonomicznej w odniesieniu do poszczególnych państw UW. W systemie scentralizowanym dużo łatwiej jest wyznaczyć określoną wartość stopy procentowej, przy różnych rozkładach poziomu inflacji⁵. Należy jednak założyć,

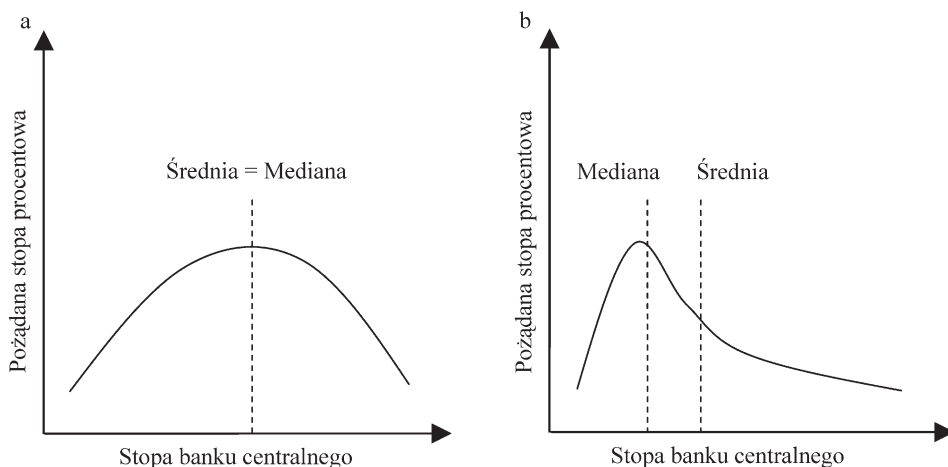
³ Wiarygodność unijnego banku centralnego wyznaczona jego pełną niezależnością polityczną i ekonomiczną, niskim poziomem odpowiedzialności oraz jasno określonym celem nadrzędnym w postaci stabilnego poziomu cen może być gwarantem niskiej przeciętnej stopy inflacji na terenie UW, natomiast w dalszym ciągu nie można wykluczyć pewnych różnic w jej poziomach między krajami tej unii. Należy jednak podkreślić, iż spadek przeciętnej stopy inflacji w UW powinien z reguły prowadzić do zmniejszenia tych różnic, m.in. poprzez redukcję oczekiwań inflacyjnych.

⁴ W tym miejscu pomija się wpływ czynników zakłócających transmisję stopy procentowej banku centralnego do sektora pośrednictwa finansowego i sfery realnej gospodarki.

⁵ Można wyróżnić rozkład identyczny, rozkład symetryczny lub rozkład asymetryczny. W pierwszym przypadku, występuje jednolita stopa wzrostu cen we wszystkich krajach UW. W drugim przypadku, w jednej połowie tych krajów inflacja kształtuje się na niższym poziomie, a w drugiej połowie na wyższym poziomie. Rozkład asymetryczny charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem inflacji pomiędzy krajami UW. Na ten temat zob. (Aksoy, De Grauwe i Dewachter 1999).

iz narodowe władze pieniężne będą chciały uzyskać znaczący wpływ na politykę unijnego banku centralnego. Jeżeli proces podejmowania decyzji w tym banku zostanie zdecentralizowany⁶ i interesy narodowe zaczną dominować nad interesami całego systemu, to bardzo trudno będzie uzyskać konsensus co do wysokości stopy procentowej, zarówno przy rozkładzie symetrycznym jak i asymetrycznym stopy inflacji (rysunek 4).

Rysunek 4. Rozkład pożądanej stopy procentowej w zależności od stopy inflacji



Na rysunku 4a przedstawiono symetryczny rozkład pożądanej stopy procentowej, co jest tożsame z symetrycznym rozkładem inflacji w EUW. W tej sytuacji, liczba prezesów krajowych banków centralnych głosujących za wyższą stopą procentową jest porównywalna do liczby tych, którzy opowiadają się za jej niższym poziomem. Rysunek 4b prezentuje rozkład asymetryczny. Większość prezesów krajowych banków centralnych życzy sobie niskiej stopy procentowej, pozostali – wysokiej. W jednym i drugim przypadku, podejmowanie decyzji w systemie zdecentralizowanym generuje problemy wyboru poziomu stopy procentowej banku centralnego, która byłaby akceptowana przez większość głosujących. Konsekwencją tego jest ryzyko wydłużenia opóźnienia wewnętrznego wspólnotowej polityki pieniężnej, które w warunkach pełnej niezależności banku centralnego powinno być jak najkrótsze. Jeżeli założyć, iż nie można wykluczyć prezesów narodowych banków centralnych z procesu wyznaczania polityki pieniężnej w EUW, to przynajmniej należałoby stworzyć silną przeciwwagę dla ich (prawdopodobnych) partykularnych interesów. Taką przeciwwagę mogłaby stanowić,

⁶ Zakłada się, że cechą systemu zdecentralizowanego jest przyznanie każdemu z prezesów narodowych banków centralnych po jednym głosie w procesie wyznaczania unijnej polityki pieniężnej.

wspomniana wcześniej, niezależna grupa decyzyjna przyjmująca szeroką perspektywę EUW. Homogeniczność tej grupy powodowałaby, że jej życzenia dotyczące poziomu stopy procentowej byłyby najczęściej spełniane. Odwołując się raz jeszcze do rysunku 4. można dostrzec, że przy symetrycznym rozkładzie inflacji grupa decyzyjna powinna zaproponować stopę zbliżoną do mediany, ponieważ uzyska wówczas większość. Przy asymetrycznym rozkładzie inflacji grupa decyzyjna również może pozyskać większość, nawet jeżeli wybierze nieco wyższą stopę procentową niż przeciętna pożądana przez większość prezesów krajowych banków centralnych. Reasumując, sprawność procesu decyzyjnego wspólnotowego banku centralnego, a co za tym idzie poziom jego reputacji, wymaga określonej struktury zarządczej tworzącej warunki do jak największej centralizacji podejmowanych decyzji.

RAMY POLITYKI FISKALNEJ

Przy konstruowaniu EUW uznano, iż należy dążyć do ograniczenia ewentualnych nieodpowiedzialnych zachowań poszczególnych aktorów sceny politycznej. Szczególnego znaczenia, w kontekście cyklu wyborczego, nabrała kwestia regulacji sfery fiskalnej. Nie poddano jej procedurze centralizacyjnej, jak w przypadku polityki pieniężnej, jednak same polityczne wyzwania wynikające z członkostwa w EUW stanowiły wystarczający asumpt do wprowadzenia pewnych prewencyjnych i represyjnych rozwiązań w zakresie formułowania polityki fiskalnej (Panfil 2011:144). Kształtowanie nowych instytucji w ramach EUW miało wydatnie wspomagać egzekwowanie paradygmatu stabilności gospodarczej omawianej unii, a tym samym umacniać kulturę stabilizacji politycznej.

Jedną z podstawowych instytucji, która określa charakter sfery fiskalnej w EUW jest ograniczenie w egzekwowaniu uprawnień narodowych władz w dziedzinie polityki fiskalnej.

Zawężenie uprawnień do autonomicznego prowadzenia krajowych polityk fiskalnych wynika przede wszystkim z zapisów zawartych w TM, które przejrzysto formułują makroekonomiczne kryteria zbieżności (kryteria nominalne). W obrębie kryteriów fiskalnych ustalono dopuszczalny pułap dla deficytu i długu publicznego – odpowiednio 3% i 60% PKB poszczególnych państw. Dodatkowo, w 1997 roku kraje UE wynegocjowały porozumienie zwane Paktem Stabilności i Wzrostu (PSW)⁷. Konkretyzuje on dalsze ograniczenia na zakres dyskrecjonalizmu polityki fiskalnej, m.in. formułuje warunki i terminy

⁷ Porozumienie w sprawie zasad Paktu Stabilności i Wzrostu zostało osiągnięte przez Radę Europejską w trakcie posiedzenia w Dublinie w grudniu 1996 r., natomiast jego formalne zatwierdzenie nastąpiło na posiedzeniu Rady w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. Pakt uzupełniał i doprecyzował kwestie dotyczące prowadzenia polityki fiskalnej w ramach procesu europejskiej integracji walutowej.

nakładania kar finansowych na kraje, które przekraczają graniczne wartości kryteriów fiskalnych⁸. Zasadnicze powody, dla których ustalono kryteria fiskalne oraz powołano PSW wynikały z postawy niektórych państw, zwłaszcza Niemiec, których środowiska gospodarcze charakteryzowały się niską stopą inflacji. Racjonalne podejście do finansów publicznych i utrzymanie restrykcyjnego kierunku polityki fiskalnej miało być gwarantem utrwalania stabilności cenowej. Ponadto, obawiano się, że nadmierne zadłużenie publiczne krajów EUW będzie generowało presję na EBC, aby finansował narodowe deficyty i tym samym oddziaływał na poziom oczekiwań inflacyjnych.

Instytucje ograniczające zasięg uprawnień władz krajowych w zakresie polityki fiskalnej można rozważać zarówno z punktu widzenia całej UE, jak i samej tylko strefy euro. Kraje członkowskie UE (nie będące uczestnikami EUW) muszą bowiem osiągnąć odpowiednie proporcje poziomu wydatków i zadłużenia publicznego do PKB przed akcesją do EUW. Wymusza to działania dostosowawcze i jednocześnie redukuje pole dla dyskrecjonalizmu w polityce fiskalnej (Fullerton 1983), chociaż w ramach UE proces dostosowawczy może być wspomagany w wyniku korekt kursowych⁹. Kryteria fiskalne powinny być (z założenia) wypełniane również po przystąpieniu danego kraju do EUW¹⁰. Ten fakt jeszcze bardziej zawęża obszar autonomiczności unijnej polityki fiskalnej ze względu na utratę instrumentarium kursowego oraz potencjalne sankcje wynikające z ustaleń PSW.

Należałoby jednak rozważyć możliwość czasowego przekroczenia dopuszczalnej wartości deficytu publicznego i określić *explicite* warunki oraz zasady tego przekroczenia. Do takich warunków (zasad) można by zaliczyć:

- ❑ powtarzającą się stagnację lub recesję gospodarczą, np. zastój gospodarczy występujący dwa lata z rzędu,
- ❑ określenie maksymalnego poziomu wzrostu deficytu ponad poziom graniczny w okresie spowolnienia gospodarczego; pewnym rozwiązaniem byłoby uzależnienie tego wzrostu od przyczyn efektów recesyjnych w danej gospodarce,
- ❑ określenie kierunków zwiększonego wydatkowania pieniędzy publicznych, np. jaka część powinna być przeznaczona na transfery do gospodarstw domowych, a jaka część na inwestycje państwa,
- ❑ ustalenie zasad, według których następowałaby redukcja deficytu publicznego poniżej granicznego poziomu,

⁸ PSW definiuje również pojęcie racjonalności finansów publicznych jako działania zmierzające do uzyskania równowagi lub nadwyżki budżetowej. Deficyt sektora publicznego może stanowić narzędzie fiskalne jedynie w sytuacji znacznej dekonjunktury gospodarczej.

⁹ Zakłada się, że kraje UE przed wstąpieniem do strefy euro utrzymują płynne kursy walutowe wobec euro i pozostałych walut trzecich.

¹⁰ Oczywiście, takie samo założenie przyjęto w przypadku kryteriów monetarnych (inflacji i stóp procentowych). Długookresowe wypełnianie tych kryteriów jest jednak trudniejsze w odniesieniu do kryteriów fiskalnych, ponieważ silniej podlegają one siłom rynkowym.

- określenie, czy zawsze dane państwo może zwiększyć deficyt publiczny (jeżeli spełnia wyszczególnione powyżej warunki), czy wprowadzenie w tej kwestii pewnych ograniczeń – np. możliwość powiększenia tego deficytu jeden raz w wyznaczonym przedziale czasowym (Zwierzchlewski 2007).

Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, czy powyżej wykazano wszystkie najważniejsze warunki dotyczące przekroczenia górnego pułapu deficytu państwowego w krajach EUW. Należy podkreślić, iż dyscyplina fiskalna jest w dużym stopniu uzależniona od postawy władz publicznych w tych krajach i ich świadomości co do konsekwencji jej naruszenia. Władze fiskalne nie zawsze są jednak skłonne prowadzić racjonalną politykę fiskalną. Poszczególne kraje EUW mogłyby zatem nabyć prawo do przekroczenia granicznego pułapu deficytu publicznego, ale tylko w pewnych przypadkach i na ściśle określonych warunkach. Ich wytyczenie powinno stanowić integralną część umowy integracyjnej (Zwierzchlewski 2013:56–57).

ZBIEŻNOŚĆ SFERY REALNEJ – UJĘCIE TEORETYCZNE

Proces formułowania porównywalnych struktur ekonomicznych w krajach unii walutowej wymaga odpowiedniego wyznaczenia parametrów charakteryzujących stronę realną gospodarki. Do takich parametrów zalicza się przede wszystkim strukturę produkcji i popytu, wzrost gospodarczy oraz intensywność wzajemnych powiązań handlowych (Lutkowski 2003). Nawet ogólnikowa analiza stopnia konwergencji sfery realnej w krajach tworzących EUW wychodzi poza zakres niniejszego opracowania. Jednakże, w tym miejscu można zasygnalizować kontekst teoretyczny omawianego zjawiska.

Podobna struktura produkcji i popytu przyczynia się do ograniczenia szoków asymetrycznych na terenie unii walutowej czyli sytuacji, w której nagła zmiana popytu dotyka jeden lub kilka krajów w większym stopniu niż inne. Jeżeli w kraju należącym do omawianej unii występuje wyraźnie większy sektor wytwarzania (pod względem produkcji i zatrudnienia) niż w pozostałych krajach, wówczas spadek popytu na wyroby tego sektora powoduje w tym kraju relatywnie większe obniżenie produkcji i zatrudnienia¹¹. Z tego względu, podobieństwo, a przy tym zdywersyfikowanie struktur wytwarzania

¹¹ Podobieństwo struktur produkcji można określić wykorzystując wskaźnik Statteva i Ralevy. Wskaźnik ten opisany jest następującym wzorem: $PSR = - \sum \frac{(w_{i,j} - w_{i,uw})^2}{w_{i,uw}}$,

gdzie $w_{i,j}$ – udział sektora i w kraju j , $w_{i,uw}$ – udział sektora i w UW. Wartość wskaźnika równa 0 oznacza identyczne struktury wytwarzania. Im mniej podobna jest struktura produkcji w danym kraju w odniesieniu do tejże struktury w unii walutowej, tym mniejszą (bardziej ujemną) wartość przybiera wskaźnik. Na ten temat zob. (Raleva i Stattev 2006).

w państwach członkowskich daje możliwość zastosowania jednolitej unijnej polityki pieniężnej w celu złagodzenia szoku popytowego, którego skutki są symetryczne dla wszystkich gospodarek unijnych. Powyższe uwagi można odnieść do struktury samego popytu.

Struktury gospodarcze są w pewnej mierze pochodną rozwoju gospodarczego kraju. Zróżnicowane stany gospodarek unii walutowej stanowią zasadniczą przeszkodę w osiągnięciu ich komplementarności. Tym samym, poziomy wzrost gospodarczego stają się ważną składową konwergencji realnej. Znaczenie tej składowej dla procesu konwergencji realnej wynika także z innych przyczyn. Różnice stóp wzrostu gospodarczego generują koszty zarówno dla bogatszych jak i dla biedniejszych państw tworzących UW. Szybszy rozwój jednej grupy krajów UW w stosunku do drugiej grupy tych państw może wywołać problem chronicznych deficytów handlowych w szybciej rozwijających się gospodarkach¹². Uniknięcie tego problemu wymaga, przy niemożności wprowadzenia korekty kursowej, zastosowania polityki deflacyjnej, co z kolei ograniczy ich wzrost. W takiej sytuacji, unia walutowa staje się kosztowna dla krajów z szybszym wzrostem gospodarczym (De Grauwe 2003:28–29).

Kraje słabiej rozwinięte cechują się z reguły gorzej rozwiniętymi systemami podatkowymi. Mogą one preferować powiększanie przychodów budżetowych poprzez zwiększoną inflację (seniorat) ze względu na wyższe koszty pozyskiwania tych przychodów w wyniku zwiększania stopy podatkowej. Konieczność obniżania inflacji w unii walutowej znacząco jednak ogranicza możliwości wykorzystywania senioratu, co może wiązać się ze zmniejszeniem dobrobytu w krajach biedniejszych. Ten fakt dodatkowo komplikuje problem zbieżności w sferze fiskalnej czy pieniężnej. Ponadto, przy zróżnicowanych potencjałach ekonomicznych, kraje biedniejsze mogą domagać się ochrony swoich rynków wewnętrznych i/lub żądać różnych dotacji od pozostałych państw członkowskich. W efekcie, destabilizacji ulega nie tylko proces budowy jednolitego rynku unijnego, ale także proces konwergencji pozostałych sfer ekonomicznych. Jednocześnie, zakłóceniom podlega charakter stosunków politycznych i społecznych. Kraje biedniejsze mogą postrzegać siebie jako tanie źródło eksploatacji własnych zasobów, np. siły roboczej, co dodatkowo wzmocni ich postawy roszczeniowe. Podobne poziomy rozwoju gospodarczego w ramach unii walutowej minimalizują zatem ryzyko nasilania się takich postaw, ułatwiają synchronizację cykli koniunkturalnych i zwiększając w ten sposób stabilność unii. Stwierdzono już, że porównywalne wartości produktu *per capita* pomiędzy danymi państwami, przy stosunkowo szybkim tempie rozwoju, tworzą podstawę do upodabniania się wzorców konsumpcyjnych.

¹² Wynika to z zależności zobrazowanej przez makroekonomiczną funkcję eksportu netto. Zgodnie z tą funkcją wzrost produktu krajowego pogarsza stan bilansu handlowego na skutek zwiększonych zakupów dóbr i usług zagranicznych.

Wynika to ze spłaszczenia asymetrii popytu konsumpcyjnego, tj. sukcesywnego zmniejszania, wraz ze wzrostem gospodarczym i postępowaniem integracji, udziału dóbr podstawowych cechujących się niską elastycznością dochodową popytu na rzecz dóbr o wyższej elastyczności cenowej i dochodowej popytu. Również z tego względu, zbieżne potencjały gospodarcze krajów unii walutowej są istotnym generatorem koordynacji ich cykli koniunkturalnych. Należy przy tym podkreślić, iż popyt konsumpcyjny jest w relatywnie dużym stopniu kształtowany przez politykę pieniężną. Upodobnianie struktur konsumpcji zmniejsza więc koszt przekazania narodowych kompetencji w zakresie prowadzenia tej polityki do wspólnotowego banku centralnego (Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej 2009:64).

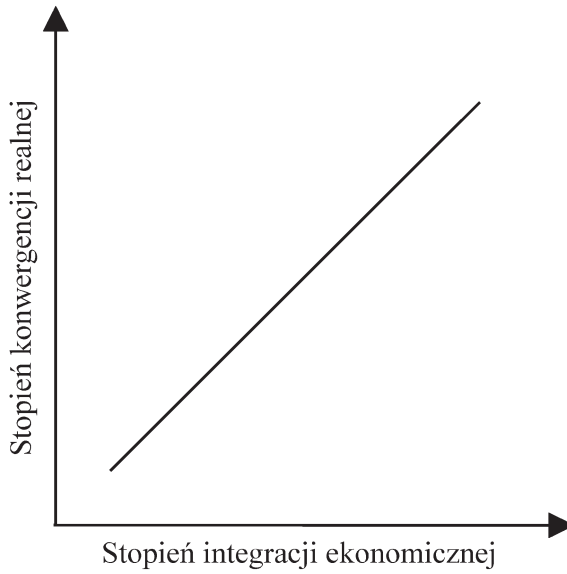
Intensywność handlu międzynarodowego jest kolejnym parametrem odnoszącym się do procesu konwergencji realnej. W tym przypadku, można wskazać dwa przeciwstawne stanowiska. Zgodnie z pierwszym, wymiana międzynarodowa jest kanałem propagacji szoków gospodarczych, a przez to sprzyja synchronizacji cykli koniunkturalnych (European Commission 1990). Wynika to z założenia, że zmiany poziomu dochodów w jednym kraju oddziałują na wielkość eksportu (a przez to i dochodu) drugiego kraju. Jeśli wzrasta (zmniejsza się) wartość wytworzonego produktu w danym kraju, to poprzez wymianę międzynarodową jego partner handlowy doświadcza podobnych skutków co do zmian dochodu¹³. Rzeczywisty brak barier handlowych w unii walutowej powoduje, że rozprzestrzenianie się efektu dochodowego powinno stać się ważnym komponentem konwergencji realnej tym bardziej, iż ekonomia skali na obszarze UW daje podstawy do kształtowania się wymiany wewnątrzgałęziowej (rysunek 7)¹⁴.

Zgodnie z drugim stanowiskiem, znanym jako hipoteza specjalizacji Krugmana, intensywność handlu wywiera desynchronizacyjny wpływ na cykle koniunkturalne (Krugman 1993). Hipoteza ta bazuje na założeniu, iż wymiana międzynarodowa w UW, na skutek efektu skali, prowadzi do znacznie większej specjalizacji struktur wytwarzania w poszczególnych gospodarkach unii niż do rozwoju handlu wewnątrzgałęziowego. W związku

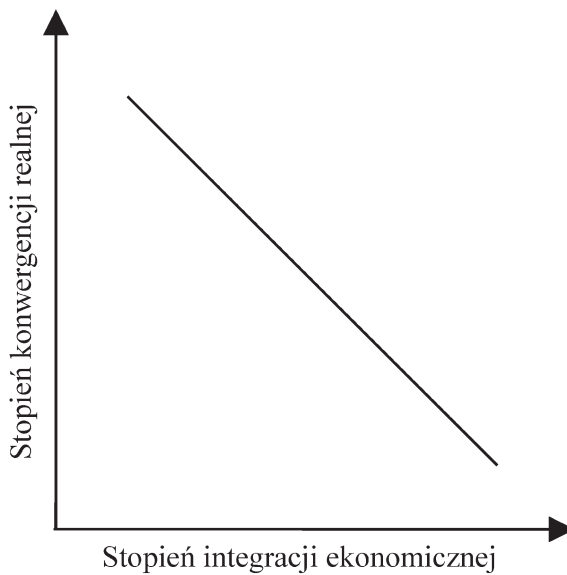
¹³ Można założyć, że głównym beneficjentem wzrostu dochodu w jednym kraju będzie tylko drugi kraj. Taka sytuacja możliwa jest wówczas, kiedy wzrost dochodu występuje w kraju charakteryzującym się bardzo wysokim poziomem wskaźnika importochłonności gospodarki (zmierzającym do jedności) i przy tym import jest konsekwencją jedynie różnic w gustach konsumentów, a nie autonomiczną składową wymianą handlową. Wskazane założenia są jednak bardzo restrykcyjne i raczej nie mogą zaistnieć w rzeczywistości.

¹⁴ Jednym z argumentów na rzecz rozprzestrzeniania się handlu wewnątrzgałęziowego jest rosnące znaczenie usług. Efekt ekonomii skali nie ma bowiem takiego znaczenia w przypadku usług jak w przypadku produkcji. W rezultacie, integracja ekonomiczna nie prowadzi do nadmiernej koncentracji sfery usług, sprzyjając tym samym rozwojowi handlu wewnątrzgałęziowego (De Grauwe 2003:37).

**Rysunek 7. Stopień integracji gospodarczej a zakres konwergencji realnej
(pogląd Komisji)**



**Rysunek 8. Stopień integracji gospodarczej a zakres konwergencji realnej
(pogląd Krugmana)**



z tym, struktury gospodarek stają się coraz mniej podobne, a wyrazem zakłóceń koniunkturalnych są szoki specyficzne dla danego sektora na skutek wzrostu znaczenia powiązań międzygałęziowych (rysunek 8)¹⁵. Należy zaznaczyć, iż produkcja eksportowa oparta na tego typu powiązaniach nie musi być pochodną słabo zaawansowanych technologicznych procesów wytwarzania¹⁶. Międzynarodowy profil wymiany handlowej, bez względu na poziom technologicznego zaawansowania produkcji eksportowej, z natury rzeczy potęguje wrażliwość eksportu na zmiany zagranicznej koniunktury gospodarczej, nie sprzyjając synchronizacji cykli ekonomicznych (Pronobis 2008:60–61).

Z przedstawionych argumentów nie można jednoznacznie wnioskować, jaki jest związek pomiędzy handlem międzynarodowym a pojawianiem się szoków asymetrycznych. Z jednej strony, zmiany dochodów w krajach uczestniczących w obszarze walutowym mogą być wydatnym kanałem transmisji symetrycznych szoków, zwłaszcza przy dużym natężeniu handlu wewnątrzgałęziowego. Z drugiej strony, gdy poziom integracji gospodarczej wzrasta, kraje członkowskie stają się bardziej wyspecjalizowane i tym samym bardziej narażone na szoki asymetryczne (De Grauwe 2003:36).

W rzeczywistości, mogą zaistnieć czynniki, które zakłócają proces zbieżności realnej w unii walutowej. Polityka ekonomiczna krajów bogatszych, zarówno co do doboru instrumentarium jak i ram instytucjonalnych, może nie przystawać do realiów państw mniej rozwiniętych. Wynika to z założenia, że gospodarki mają na ogół różne, z powodu odmienności parametrów, stany równowagi i z tego względu stosunkowo szybko ten sam stan równowagi osiągają jedynie grupy podobnych do siebie państw (Barro i Sala-i-Martin 2004). Ponadto, część państw przystępujących do unii walutowej może być tzw. gospodarkami transformującymi się, które podlegają zmianom o charakterze strukturalnym i instytucjonalnym. Takie zmiany silnie oddziałują zarówno na sferę fiskalną, jak i na parametry opisujące realną gospodarkę. Do finalizacji okresu transformacji, wahania aktywności gospodarczej są bowiem z reguły zakłócanie zmianami strukturalnymi. Z powyższego wynika, że unia walutowa może być składową państw, które trudno jednoznacznie zakwalifikować z powodu ich specyficznych uwarunkowań. Prawdopodobny jest zatem podział krajów członkowskich unii walutowej na „rdzeń” i „peryferia” ze względu na stopień rozwoju gospodarczego. Może to także różnicować struktury wytwarzania, popytu i wymiany handlowej, prowadząc w konsekwencji do dywergencji gospodarek tworzących UW.

¹⁵ Wynika to z założenia, że na skutek ekonomii skali w UW dochodzi do regionalnej koncentracji produkcji (Krugman 1991).

¹⁶ W literaturze przedmiotu często prezentowany jest pogląd, iż znaczna część handlu międzygałęziowy bazuje na produktach pracochłonnych, o niskim stopniu przetworzenia. Na ten temat zob. (Puślecki i Skrzypczyńska 2011).

Istotne jest pytanie, jakie czynniki i/lub działania mogą zwiększyć szansę na osiągnięcie zbieżności sfery realnej gospodarek UW. Oprócz stworzenia odpowiednich instytucji, realizacja polityki pro wzrostowej wiąże się ze skonkretyzowaniem działań i narzędzi organów władzy państwowej. Zwiększenie zdolności akumulacyjnych gospodarki oraz pobudzenie popytu wewnętrznego wymaga wypracowanie systemu zachęt do oszczędzania i przekształcania oszczędności w inwestycje kapitałowe oraz inwestowania w najbardziej wydajnych dziedzinach gospodarki. Duże znaczenie mają proinnowacyjne działania władzy, a także tworzenie dla podmiotów sfery realnej odpowiednich uwarunkowań psychologicznych, silnie oddziałujących na poziom konsumpcji i inwestycji. Uwarunkowania te determinowane są przede wszystkim jakością instytucji, aktualnym i oczekiwanym stanem koniunktury, a co za tym idzie sposobem stymulowania gospodarki środkami polityki pieniężnej i fiskalnej. Z powyższych względów trudno przyjąć, aby realizacja polityki pro wzrostowej była jedynie efektem procesu integracyjnego. Stymulowanie wzrostu dostępnymi środkami w krótkim okresie (po przystąpieniu do UW) może doprowadzić do przejściowej destabilizacji procesu rozwoju na skutek nasilenia się zjawisk inflacyjnych i zakłóceń unijnej sfery pieniężnej (Wojtyna 1990:85–92). Najlepszą sytuacją, z punktu widzenia krajów przystępujących do unii walutowej, byłaby świadomość tej akcesji przynajmniej kilka lat przed utworzeniem obszaru jednawalutowego. Stosunkowo długa perspektywa czasu zwiększa szansę na zoptymalizowania charakteru instytucji oraz działań na rzecz wzrostu, co w efekcie może usprawnić proces integracyjny w ramach UW. Należy przy tym podkreślić, że dojrzała polityka rozwojowa powinna doprowadzać do makroekonomicznej stabilizacji, tworząc w ten sposób dogodne warunki do przejścia w fazę długookresowego wzrostu gospodarczego. Tym samym, w długim okresie nie można rozdzielać polityki pro wzrostowej od polityki stabilizacyjnej, aby korzystnie regulować długookresową stopę wzrostu gospodarczego (Kołodko 1993; Winiarski 2006:204–205).

ZAKOŃCZENIE

EUW jest w gospodarce światowej najbardziej zaawansowaną formą integracji ekonomicznej. Z tego względu, wymaga ona wysokiego poziomu zinstytucjonalizowania sfery mikro-, mezo- i makroekonomicznej. Szczególnie ta ostatnia sfera narzuca konieczność konstruowania instytucji, które stabilizowałyby makroukład w ramach EUW.

Obszar jednawalutowy obliguje do powołania ponadnarodowego banku centralnego. Pełnienie funkcji zarządcy i kreatora wspólnotowej waluty nie pozostawiało zbyt dużego pola co do wyboru ram instytucjonalnych EBC. Opierając te ramy na formule działania Bundesbanku dano rynkowi czytelny sygnał, iż podstawowym celem unijnej władzy pieniężnej będzie

stabilizowanie cen na terenie EUW i całkowicie autonomiczne wyznaczanie parametrów sfery monetarnej.

Sfera fiskalna w EUW nie podlega formalnej unifikacji. Niemniej jednak, utrzymanie stabilnego obszaru jednowalutowego nakazywało wyegzekwowanie od narodowych władz publicznych pewnego stopnia koordynacji polityki fiskalnej. Podstawowym wyróżnikiem tej koordynacji stały się fiskalne kryteria konwergencji, które powinny zapobiegać nadmiernemu zróżnicowaniu popytu na pieniądź ze strony narodowych ośrodków władzy.

Odmiennej kwestią jest zbieżność realna gospodarek tworzących EUW. Osiągnięcie takiej zbieżności wydaje się przedsięwzięciem trudniejszym i bardziej długofalowym niż integrowanie pozostałych sfer ekonomicznych. Wysuwane są zatem postulaty, że zakres konwergencji polityki fiskalnej i pieniężnej powinien być pochodną stopnia konwergencji realnej. Zasadniczą barierą harmonizacji sfer realnych gospodarki są zdolności przystosowawcze poszczególnych krajów oraz zróżnicowane struktury wytwórcze. Jednakże, problem adaptacyjności struktur ekonomicznych można znacząco zredukować m.in. poprzez odpowiednią jakość polityki pro wzrostowej czy międzynarodową współpracę gospodarczą w okresie poprzedzającym akcesję do EUW.

BIBLIOGRAFIA

- AKSOY, Y., DE GRAUWE, P., DEWACHTER, H., 1999, *The European Central Bank: Decisions, Rules and Macroeconomic Performance*, CEPR Discussion Paper, No. 2067.
- BARRO, R.J., SALA-I-MARTIN, X., 2004, *Economic growth*, MIT Press, Cambridge.
- BERGER, H., DE HAAN, J., EIJFINGER, S.C.W., 2000, *Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence*, Working Paper, CESifo no. 255, Munich.
- BOFINGER, P., 2001, *Monetary Policy. Goals, Institutions, Strategies and Instruments*, Oxford University Press, Oxford.
- DE GRAUWE, P., 2003, *Unia walutowa. Funkcjonowanie i wyzwania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- DUNIN-WĄSOWICZ, M., 2009, *Suwerenność i pieniądź w Europie 1870–2002*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- EUROPEAN COMMISSION, 1990, *One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, European Economy, No 44.
- FULLERTON, D., 1983, *On the Possibility of an Inverse Relationship between Tax Rates and Government Revenues*, Journal of Public Economics.
- KOKOSZCZYŃSKI, R., 2004, *Współczesna polityka pieniężna w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- KOŁODKO, G.W., 1993, *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa.
- KRUGMAN, P.R., 1991, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge.
- LUTKOWSKI, K., 2003, *O sposobie integracji Polski z obszarem euro*, Bank i Kredyt.

- PANFIL, P., 2011, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- PELKMANS, J., 2001, *European integration. Methods and economic analysis*, Financial Times, Prentice Hall, England.
- PRONOBIS, M., 2008, *Polska w strefie euro*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- PUŚLECKI, Z.W., SKRZYPCZYŃSKA J., 2011, *Unia Europejska w systemie handlu międzynarodowego WTO*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- RAPORT na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, 2009, NBP, Warszawa.
- WINIARSKI, B. (red.), 2006, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- WOJTYNA, A., 1990, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- WOODFORD, M., 2002, *Interest and Prices. Foundations of Theory of Monetary Policy*, Princeton University Press, Princeton.
- ZWIERZCHLEWSKI, S., 2007, *Przyszłość strefy euro*, GB nr 47.
- ZWIERZCHLEWSKI, S., 2013, *Makroekonomiczna konwergencja gospodarcza w warunkach unii walutowej – aspekt teoretyczny i ocena dla Polski*, w: K. Pająk, J. Polcyn (red.), *Determinanty rozwoju regionalnego w Polsce. Społeczeństwo – Gospodarka – Środowisko*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

ECONOMIC INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN MONETARY UNION – TAKING INTO CONSIDERATION THE POLITICAL FACTOR (SELECTED ISSUES)

SUMMARY

An analysis of integration processes in contemporary Europe focuses on two areas, i.e. the political and regulatory institutions shaped within the European Union and the economic institutions functioning within the European Monetary Union (EMU). The institutions which are built into the European single currency area should strengthen its stability through a gradual convergence of the economic structures of individual members of EMU and as a result of the unification of UE economic policy. Such issues as the structure of the European Central Bank, the limitations on enforcing the powers of state authorities in the field of fiscal policies as well as the scope of the concurrence of the real economy of EMU member states are particularly significant for this matter.

The aim of this analysis is to present the main features of EMU economic institutions and indicate the basic motives for their formation, as well as to delineate the political background of the European currency integration.

Keywords: European Monetary Union, macroeconomic convergence

ROZDZIAŁ II

**WYBRANE PROBLEMY
FUNKCJONOWANIA
PRZEDSIĘBIORSTW**

Bazyli Czyżewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

Agnieszka Brelik

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

IDEA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU ROLNICTWA W DOBIE KONKURENCYJNOŚCI

STRESZCZENIE

W pracy przedstawiono koncepcję zrównoważonego rozwoju, wskazując jego różne wymiary. Punktem wyjścia do rozważań było wykazanie zależności między zrównoważonym rozwojem i zrównoważonym rolnictwem. Celem pracy była konceptualizacja zrównoważonego rolnictwa w Polsce. W pracy zastosowano następujące metody badawcze: metody monograficzne i opisowe, analizy i syntezy, indukcji i dedukcji. W analizie sytuacji rolnictwa uwzględniono główne zmiany, jakie zaszły w latach 2009–2012, przedstawiono je na podstawie danych GUS zawartych w rocznikach statystycznych i opracowaniach wyników z powszechnych spisów rolnych.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, konkurencyjność, rolnictwo.

WSTĘP

Według danych GUS, obszary wiejskie zajmują ponad 93% powierzchni kraju (291 tys. km²), na tych obszarach w 2009 r. zamieszkiwało 14,9 mln mieszkańców, tj. 39,0% ludności Polski. W przeciągu sześciu lat na obszarach wiejskich przybyło 212 tys. mieszkańców. Obszary te są stosunkowo słabo zaludnione (w 2009 r. 51 os./km) w porównaniu z obszarami miejskimi, gdzie gęstość zaludnienia jest wielokrotnie większa i wynosi 1088 os./km, a dla całego kraju wyniósł 122 os./km. Najbardziej zaludnione są obszary wiejskie województwa małopolskiego (123 os./km) oraz śląskie (119 os./km), najmniejszą zaś warmińsko-mazurskie (24 os./km) oraz podlaskie i zachodniopomorskie (po 25 os./km). Największą przeciętną liczbę ludności w jednej miejscowości wiejskiej zanotowano w podregionach tuskim (2167, wzrost z 1957 w 2003 r.), bielskim (1936, wzrost z 1360), rzeszowskim ((1230, wzrost z 906), rybnickim (1105, wzrost z 970) oraz nowosądeckim (1016, wzrost z 714). Przeciętna liczba ludności w jednej miejscowości wiejskiej wyniosła 276 osób. W wieku przedprodukcyjnym w liczbie ludności ogółem odnoto-

wano w podregionach gdańskim (25,9%) oraz nowosądeckim (25,5%), zaś najmniejszy – w podregionach sosnowieckim (16,8%) oraz opolskim (17,1%). Największym udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym charakteryzował się podregion łomżyński (22,4%), a najmniejszym – gdański (10,6%).

Dynamika demograficzna i zmiany struktury rozwoju gospodarczego oraz rozwój rynków wschodzących decydować będą o presji produkcyjnej na produkty rolne. Rolnictwo pełni wiele funkcji, z których najważniejsza to funkcja żywnościowa.

Funkcjom rolnictwa przyporządkowane są cele, z których najważniejsze to cele ekonomiczne i ekologiczne. Te pierwsze związane są z dochodami pracujących w rolnictwie i ich rodzin – osiągnięcie satysfakcjonujących dochodów z gospodarstwa rolnego stanowi podstawowy cel ekonomiczny rolników. Te drugie zaś – cele ekologiczne – są związane ze środowiskiem przyrodniczym. Pierwsze wynikają z potrzeb człowieka, a te drugie – z potrzeb przyrody. Sposób produkcji w rolnictwie, określanym mianem industrialnego lub zamiennie konwencjonalnego, zapewnił wytworzenie dostatecznej dla wyżywienia ludności podaży żywności, ale jednocześnie stworzył zagrożenia dla środowiska przyrodniczego o skali niespotykanej wcześniej. Stąd współczesne państwa coraz częściej *explicite* formułują cele ekologiczne. Wszystkie wyróżnione cele mieszczą się w koncepcji wielofunkcyjnego oraz zrównoważonego rozwoju rolnictwa (Zegar 2013). W literaturze rolniczej i ekonomiczno-rolniczej wyraźnie akcentuje się pogląd, że współcześnie jednym z priorytetów jest zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

WYNIKI I DYSKUSJA

Powszechny jest pogląd, wynikający z ogólnej definicji rozwoju zrównoważonego, że rozwój gospodarczy i cywilizacyjny obecnego pokolenia nie powinien się odbywać kosztem wyczerpywania zasobów nieodnawialnych i niszczenia środowiska. Rozwój zrównoważony polega na harmonijnym kojarzeniu celów produkcyjnych, ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Koncepcja ta jest ściśle powiązana z działalnością człowieka, a jednocześnie wymaga ona uwzględniania aspektów ekologicznych i istniejących uwarunkowań. Polega ona na uzyskiwaniu korzyści netto z rozwoju, pod warunkiem że chroni się jednocześnie i zapewnia odtwarzanie użyteczności zasobów naturalnych w długim okresie (Woś, Zegar 2002). Istotą koncepcji zrównoważonego rozwoju jest taki sposób prowadzenia działalności gospodarczej, wykorzystania potencjału środowiska i organizacji społeczeństwa, który zapewnia dynamiczny rozwój procesów produkcyjnych, trwałość użytkowania zasobów przyrodniczych i osiągnięcia wysokiej jakości życia (Górka, Poskrobko, Radecki 2001). Według Cymermana i Hopfera zrównoważony rozwój jest już dziś uznaną ideą myślenia o przyszłości; ideą nie wynikającą

z mody ekologizacji, ale konieczności zachowania życia na ziemi (Cymerman, Hopfer 1998). W tym miejscu nasuwa się pytanie o pomiar zrównoważonego rozwoju, czyli jak uchwycić zmienne gospodarcze, społeczne i środowiskowe i jakie wskaźniki zastosować: miary makroekonomiczne (produkt krajowy brutto PKB, zdolność produkcyjna), wskaźniki środowiskowe (np. zużycie wody, emisje szkodliwych substancji do atmosfery), czy statystyki społeczne (przewidywana długość życia, poziom wykształcenia), a także, które wskaźniki uznać za najważniejsze. Wartość ekonomiczna zasobów środowiska jest kategorią niejednoznaczną i skomplikowaną. Uznając rzadkość i ograniczoność zasobów środowiska, nowe koncepcje wyceny elementów środowiska odwołują się do kosztu jaki zostałyby poniesiony w przypadku uszkodzenia lub zużycia danego elementu. W związku z tą niewiedzą, decyzje stale muszą opierać się na zasadzie ostrożności, zgodnie z którą cele i standardy zawsze powinny być ustalane z wystarczającą dużym dystansem od możliwego punktu zagrożenia. Warunek ten można zachować nawet wtedy, gdy teoria dóbr merytorycznych oraz kryterium standardów cen wykazują pewne braki. Dotychczas wydają się one najdoskonalszą podstawą teoretyczną właściwej interwencji państwa. Rogall H. pisze, iż przyrodnicza wiedza naukowa jest pewniejsza, a demokratyczne procesy decyzyjne mają większe społeczne uznanie niż próba przeprowadzenia przez ekonomistów wyceny środowiska (Rogall 2008). W ekonomii klasycznej wartość zasobów środowiska jest określana przez nakłady pracy wydatkowane na wytworzenie danego dobra. Ponieważ powstanie dóbr środowiskowych nie wymagało nakładów pracy, nie mają one wartości w sensie ekonomicznym¹. Współcześnie konieczność podnoszenia nakładów pracy i kapitału, w celu pozyskania i udostępnienia zasobów jest powszechnie uznawana, co oznacza, że zasoby mają wartość ekonomiczną (Shechter 1996). Według Rogall'a większość ekonomistów zajmujących się zrównoważonym rozwojem oraz kwestiami ekologicznymi akceptuje neoklasyczną diagnozę stwierdzającą, że czynniki społeczno-ekonomiczne prowadzą do nadmiernego użytkowania zasobów naturalnych. Autor podkreśla, iż państwo by wyrównać równowagę rynku, musi interweniować za pomocą instrumentów polityczno-prawnych (ekologizacja działań społecznych i badań naukowych). Aczkolwiek większość przedstawicieli ekonomii zrównoważonej² uznaje konieczność aktywnego oddziaływania instytucji

¹ Neoklasyczne żądanie dotyczące obliczenia optymalnej skali użytkowania natury zostało przez ekonomie zrównoważoną odrzucone ze względów etycznych i powodu ograniczeń wynikających z idei wyceny środowiska. Przedstawiciele ekonomii trwałej i zrównoważonej stosują wycenę środowiska głównie z powodów taktycznych, aby zaakcentować w dyskusji publicznej wielkość kosztów środowiska.

² Ekonomia zrównoważona powstała wskutek rozwoju w latach 80. XX wieku ekonomii ekologicznej, w oparciu o krytykę neoklasycznej ekonomii środowiska. Rozumiana jest jako teoria ekonomiczna mająca na celu wdrożenie zrównoważonego i trwałego rozwoju, włączając w to trans dyscyplinarne wyniki badań *sustainable science*. Rogall pod-

Tabela 1. Uproszczona charakterystyka rolnictwa w Polsce w XX wieku z uwzględnieniem etapów (fal) rozwoju według Tofflera

Ważniejsze cechy charakterystyczne sfer		
Technosfera	Socjosfera	
Infosfera		
<p>Etapy rozwoju</p> <p>Agrarny do 1950 r.</p>	<p>wysoki udział ludności rolniczej i wiejskiej, przeludnienie agrarne, wielopokoleniowość rodzin rolniczych, silne więzy rodzinne, szacunek dla tradycji</p>	<p>slabo rozwinięta, duża rola tradycji i przekazu ustnego, tendencje do wzrostu znaczenia informacji (nauka, doradztwo), wiadomości nabywane za pośrednictwem radia i prasy</p>
<p>Industrialny 1950–1989</p>	<p>migracja ludności wiejskiej do miasta, awans społeczny, selekcja negatywna pracujących w rolnictwie, rosnące zainteresowanie zdobywaniem wykształcenia, dysparytet dochodów, stopniowe rozluźnianie więzi rodzinnych, zmiana modelu rodziny, odchodzenie od wielu tradycji</p>	<p>stopniowy, zróżnicowany rozwój (telewizja, prasa), rozszerzenie zakresu doradztwa, głównie technologicznego, niski poziom wiedzy i świadomości ekologicznej</p>
<p>Postindustrialny po 1989 r.</p>	<p>zmiana priorytetów gospodarowania (zamiast maksymalizacji optymalizacja), rozwój zrównoważony, ekstensyfikacja produkcji po 1989 r., stabilizacja pól, zmniejszenie pogłowia bydła i owiec, uproszczenie w produkcji roślinnej, nadmiar produkcji, wyłączenie gruntów z produkcji, zainteresowanie różnymi systemami gospodarowania</p>	<p>intensywny rozwój sfery informacji (komputery, potem Internet, telefonia komórkowa, telewizja), malejące znaczenie przekazu ustnego, ewolucja doradztwa rolniczego od technologicznego do ekonomiczno-organizacyjnego</p>

i polityki, zamiast podejścia reaktywnego (Costanza R. et al., Einführung). Wspominamy o tym, dlatego, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest nie tylko wielowymiarowa, ale i dynamiczna, stąd wyrażenie jej w postaci liczbowej wymaga operowania wieloma parametrami, w tym także horyzontem czasowym.

Zdaniem ekonomistów (Woś, Zegar 2002) „istotą rolnictwa społecznie zrównoważonego jest takie działanie jednostek, które nie zagraża długookresowym interesom społeczności”, a „bez równowagi społecznej i ekonomicznej nie jest możliwe osiągnięcie w długim okresie równowagi ekologicznej”. W bardziej praktycznym ujęciu rolnictwo zrównoważone realizuje równocześnie i harmonijnie cele produkcyjne, ekonomiczne, ekologiczne i społeczne. W różnych definicjach akcentuje się czasem silniej znaczenie jednej z grup celów. Wymiary ekonomiczny, społeczny i środowiskowy rolnictwa zrównoważonego są do pewnego stopnia komplementarne. Dobrze prosperujące i wydajne rolnictwo jest w stanie inwestować w przyjazną środowisku działalność produkcyjną, a środowiskowo przyjazna produkcja i niskie ceny na produkty rolnicze są korzystne z ogólnospołecznego punktu widzenia. Jednak między tymi trzema wymiarami rolnictwa zrównoważonego mogą występować sprzeczności, bowiem intensywna produkcja rolnicza degraduje środowisko (Turner 2000).

Charakterystyka etapów rozwoju rolnictwa w Polsce (tab. 1) pokazuje też zmiany relacji między sferami: techniczną (produkcyjną), społeczną i informacyjną. Jednocześnie wskazuje ona, że możliwości wdrażania idei zrównoważonego rolnictwa należy oceniać także przez pryzmat kierunków i dynamiki zmian oraz zróżnicowania regionalnego polskiego rolnictwa. Takie podejście powinno sprzyjać powstawaniu opracowań osadzonych w realiach polskiego rolnictwa (Matyka, Harasim 2010).

GLÓWNE UWARUNKOWANIA KONKURENCYJNOŚCI POLSKIEGO ROLNICTWA

Polska na tle krajów UE wyróżnia się małą średnią powierzchnią gospodarstw oraz niekorzystną ich strukturą obszarową (tab. 2). Średnia powierzchnia gospodarstwa w Polsce w 2009 r. wynosiła 6,5 ha, zaś w UE

kreśla, że wielu przedstawicieli ekonomii zrównoważonej buduje teorię merytorycznych dóbr publicznych uzupełniając teoretyczne niedostatki neoklasyki. W ujęciu ekonomii zrównoważonej oraz ekonomii ekologicznej, wielu konsumentów błędnie ocenia dobra merytoryczne, między innymi dlatego, że (1) osoby indywidualne dyskontują suboptymalnie wysoko swoje korzyści, ponadto za mało oszczędza się pieniędzy, a to zachowanie coraz bardziej się uwidacznia, kiedy część pozytywnych efektów (użytkowania) zostanie uzewnętrzniona; (2) pojedyncze osoby błędnie oceniają ryzyko i jego skutki, powstanie szkody przypisuje się zaś tylko jednej konkretnej osobie.

(27) 12,8 ha. Udział gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha, w Polsce wynosił 5%, zaś w krajach Europy Zachodniej w granicach 40–60%. Konsekwencją rozdrobnienia agrarnego są również wysokie koszty administrowania Wspólnej Polityki Rolnej, gdyż na Polskę przypada tylko 8,3% ogółu użytków rolnych (UR), ale aż 17,5% całkowitej liczby gospodarstw rolnych unijnych. Mniejsze gospodarstwa i gorszą strukturę agrarną, w porównaniu z Polską, spośród krajów UE posiada tylko Rumunia (tab. 2).

Tabela 2. Struktura gospodarstw w Polsce i wybranych krajach UE w 2009 roku

Kraj	Gospodarstwa		Udział (%) gospodarstw o powierzchni			
	Lb, (tys.)	Średnia powierzchnia (ha)	< 5ha	5–20 ha	20–50 ha	> 50
UE (27)	13 700	12,8	70	19	6	5
Polska	2 391	6,5	69	26	4	1
Rumunia	3 931	3,6	90	9	0,4	0,4
Dania	45	60	4	39	24	34
Francja	527	53	25	19	19	37
Niemcy	370	46	23	32	22	23
Słowacja	69	29	87	7	2	4

Źródło: Kuś, J., Matyka, M., 2013, *Zróżnicowanie warunków przyrodniczych i organizacyjnych produkcji rolnej w Polsce. Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (20). Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa. IERiGŻ, nr 93, Warszawa.

W polskim rolnictwie jest wysoki odsetek pracujących w ogólnej liczbie pracujących w kraju, chociaż rolnictwo wytwarza niespełna 4% PKB. Udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących wynosił w 2009 r. 15,8%, tj. o 6,2 pp mniej niż w 2002 r. (22,0%). Dla porównania średnie zatrudnienie w tym sektorze gospodarki w Unii Europejskiej wynosi 4,5%. Pomiedzy poszczególnymi województwami istnieją duże różnice w odsetku pracujących w rolnictwie.

Najwyższa dynamika spadku udziału pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących wystąpiła w województwie świętokrzyskim (spadek o 14,5 pp); najmniejsza w warmińsko-mazurskim (o 5,6 pp). Spadek udziału pracujących w rolnictwie wynika to z tego, że coraz więcej ludności mieszkającej na wsi znajduje zatrudnienie w innych działach gospodarki (tylko na początku transformacji wystąpiła tendencja wzrostowa pracujących w rolnictwie, co było wynikiem zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego i osłabienia popytu na pracę w sektorach pozarolniczych).

Tabela 3. Porównanie regionalnego zróżnicowania zatrudnienia w rolnictwie, stopy bezrobocia, wielkości gospodarstw oraz stopnia urbanizacji w 2010 roku

Województwa	Współczynnik aktywności zawodowej						Wskaźnik zatrudnienia						Stopy bezrobocia					
	wieś		miasto		wieś		miasto		wieś		miasto		wieś		miasto			
	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009		
Dolnośląskie	52,4	51,5	53,2	54,9	37,2	46,2	40,0	49,5	29,1	10,3	24,8	10,0	29,1	10,3	24,8	10,0		
Kujawsko-pomorskie	55,7	54,2	55,6	55,2	43,9	49,0	43,3	49,2	21,2	9,6	22,3	10,9	21,2	9,6	22,3	10,9		
Lubelskie	59,3	57,8	55,4	53,6	52,1	53,3	43,9	47,4	12,0	7,8	20,6	11,6	12,0	7,8	20,6	11,6		
Lubuskie	53,6	51,9	5,4	54,4	41,1	47,0	39,9	49,2	23,3	9,5	25,2	9,9	23,3	9,5	25,2	9,9		
Łódzkie	59,1	56,9	53,1	53,9	48,9	53,3	42,0	49,6	17,3	6,6	21,0	8,1	17,3	6,6	21,0	8,1		
Małopolskie	60,2	55,5	53,3	53,3	51,0	51,4	42,2	48,6	15,2	7,2	20,9	8,6	15,2	7,2	20,9	8,6		
Mazowieckie	58,0	57,5	56,8	59,6	49,7	53,9	47,0	56,1	14,4	6,4	17,4	5,8	14,4	6,4	17,4	5,8		
Opolskie	46,3	53,3	53,7	53,9	37,8	48,1	44,0	48,4	18,4	9,8	18,4	10,2	18,4	9,8	18,4	10,2		
Podkarpackie	57,5	58,9	54,1	53,1	49,1	52,9	42,0	47,8	14,7	10,1	22,3	9,9	14,7	10,1	22,3	9,9		
Podlaskie	56,1	54,5	55,3	55,0	50,3	52,2	42,8	50,3	10,4	4,7	22,7	8,7	10,4	4,7	22,7	8,7		
Pomorskie	55,4	52,7	53,8	52,2	41,7	48,5	43,4	49,3	23,5	8,0	19,3	5,7	23,5	8,0	19,3	5,7		
Śląskie	48,1	48,7	51,2	53,5	39,3	46,0	40,6	49,7	18,3	5,7	20,7	7,0	18,3	5,7	20,7	7,0		
Świętokrzyskie	52,5	57,8	50,9	53,8	44,6	52,7	39,1	46,6	15,1	8,8	23,2	13,4	15,1	8,8	23,2	13,4		
Warmińsko-mazurskie	51,6	50,6	55,2	53,6	38,4	46,1	42,5	49,2	25,5	8,8	23,2	8,2	25,5	8,8	23,2	8,2		
Wielkopolskie	57,1	57,0	57,4	55,2	47,0	52,7	47,8	51,1	17,7	7,5	16,8	7,5	17,7	7,5	16,8	7,5		
Zachodniopomorskie	50,9	48,9	53,8	53,7	35,1	42,4	41,3	48,7	31,0	13,2	23,4	9,4	31,0	13,2	23,4	9,4		
Poland	55,8	55,2	54,1	54,8	45,9	50,8	42,9	50,2	17,8	8,0	20,8	8,3	17,8	8,0	20,8	8,3		

Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Olsztyn 2011.

Tabela 4. Odsetek gospodarstw ekologicznych w Polsce w ogólnej liczbie gospodarstw w kraju i poszczególnych województw w ogólnej liczbie gospodarstw w tych regionach w 2009 roku.

Województwa	Gospodarstwa ekologiczne						WSK* (%) w 2009
	2004	2009	2010	Zmiany (%)		2010/2009	
				Różnica (2010–2004)	2010/2004		
Dolnośląskie	197	1021	1227	1030	622,8	120,2	0,9
Kujawsko-pomorskie	89	279	327	238	367,4	117,2	0,3
Lubelskie	393	1710	1962	1569	499,2	114,7	0,6
Lubuskie	66	579	833	767	1262,1	143,9	1,3
Łódzkie	71	366	420	349	591,5	114,8	0,2
Małopolskie	697	2197	2156	1459	309,3	98,1	0,7
Mazowieckie	434	1673	1935	1501	445,9	115,7	0,5
Opolskie	26	63	79	53	303,8	125,4	0,1
Podkarpackie	430	2014	2091	1661	486,3	103,8	0,7
Podlaskie	207	1528	2033	1826	982,1	133,0	1,4
Pomorskie	66	494	648	582	981,8	131,2	0,8
Śląskie	47	199	228	181	485,1	114,6	0,1
Świętokrzyskie	547	1170	1243	696	227,2	106,2	0,8
Warmińsko-mazurskie	244	1514	2279	2035	934,0	150,5	2,3
Wielkopolskie	70	588	748	678	1068,6	127,2	0,3
Zachodniopomorskie	176	1696	2373	1197	780,1	81,0	3,0
Poland	3760	17091	20582	16822	547,4	120,4	0,7

Źródło: Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2009–2010, GJIHARS, Warszawa 2011, s. 38–40. Rocznik Statystyki Rolnictwa 2010, GUS 2010.

Najwyższe bezrobocie w Polsce wystąpiło w województwie warmińsko-mazurskim i w województwie zachodniopomorskim, gdzie średnia powierzchnia gospodarstwa należy do najwyższych w kraju. Wynika to przede wszystkim z przemian własnościowych w rolnictwie i wskazuje na ciągle nierozwiązany problem społeczny, jaki na tych terenach powstał w wyniku likwidacji państwowych gospodarstw rolnych. Natomiast w grupie województw o rozdrobnionej strukturze agrarnej (o średniej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie do 10 ha), najwyższa stopa bezrobocia wystąpiła w dwóch: podkarpackim i świętokrzyskim, a więc w tych które jednocześnie cechował najniższy stopień urbanizacji. Natomiast najniższą stopę bezrobocia odnotowano w województwach mazowieckim i śląskim, tj. w tych gdzie wystąpił wysoki stopień urbanizacji województwa. Pozostałe trzy województwa: małopolskie, lubelskie i łódzkie wykazywały wysoką, dwucyfrową stopę bezrobocia. Województwa te, poza łódzkim, należały do grupy województw najmniej zurbanizowanych. To porównanie, chociaż nie bezpośrednio, pokazuje, jak duże znaczenie dla kształtowania sytuacji gospodarstw o małym obszarze ma rozwój infrastruktury pozarolniczej i pozarolniczego zatrudnienia.

Obecnie, tendencję rozwojową wykazuje rolnictwo ekologiczne, ale skala tego sposobu produkcji rolniczej jeszcze nie jest olbrzymia, aczkolwiek wskazuje tendencje wzrostową (w latach 2004–2010 przybyły 16822 gospodarstwa ekologiczne (wzrost 5,5 razy)). W 2010 r. w Polsce funkcjonowało 20582 tys. gospodarstw ekologicznych (łącznie z certyfikatem i w trakcie konwersji) (tab. 4).

Aktualnie w kraju uprawy ekologiczne zajmują około 4% użytków rolnych, a powierzchnia gospodarstwa ekologicznego jest około 2,5-krotnie większa (często z dużym udziałem trwałych użytków zielonych) od areału przeciętnego gospodarstwa rolnego.

WNIOSKI

Przegląd anglojęzycznej interdyscyplinarnej literatury poświęconej zrównoważonemu rozwojowi (SD) pozwala na uchwycenie następujących problemów. Zdaniem Y. Jabareen (Jabareen 2004), widoczny jest brak teoretycznych ram dla zrozumienia zrównoważonego rozwoju i jego złożoności, a szczególnie pojęć „rozwój” i „równowaga”. Ponadto, co zauważył C. Villanueva (Villanueva 1997), stosowane definicje nie nadają się do operacjonalizacji (nie ma wśród badaczy powszechnej zgody jak pojęcie to przełożyć na język praktyki (Berke, Conroy). Zrównoważony rozwój może być optymalny, gdy planowanie odbywa się na poziomie lokalnym i regionalnym (Houghton G. 1999). Można zaryzykować stwierdzenie, iż zmiany w podejściu do środowiska naturalnego oraz klimatu stworzą nowe warunki rynkowe i tym samym

wymuszą na gospodarstwach rolnych potrzebę zmian, dostosowania się do silnej konkurencyjności zarówno z myślą o środowisku, jak też i własnych zyskach – zastosowanie nowych technologii zapewniających szersze korzyści gospodarcze dla gospodarstw rolnych oraz korzyści społeczne dla ludności.

W Polsce istnieje tendencja zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych oraz wzrostu przeciętnego areału gospodarstwa. Jest to wynikiem niekorzystnej struktury gospodarstw rolnych oraz ich zróżnicowaniem regionalnym pod względem kultury rolnej i intensywności produkcji. Polska ma szansę na kreowanie rolnictwa zrównoważonego z uwzględnieniem jego ekologizacji. Zróżnicowana rzeźba terenu, różnorodność warunków glebowych i klimatycznych sprawiają, że Polska oznacza się dużym zróżnicowaniem siedlisk i krajobrazów naturalnych. Rolnictwo zrównoważone cieszy się rosnącym zainteresowaniem społecznym przede wszystkim ze względu na przyjazność dla środowiska naturalnego, znaczenia dla jakości żywności oraz żywotności obszarów wiejskich. Niezależnie od tego zainteresowania, jeżeli nie będzie spełniać wymogu konkurencyjności, to nie będzie mieć szans na rozwój w warunkach gospodarki rynkowej (Zegar 2012) Należy również dodać, iż podejmując ocenę zrównoważenia, należy mieć na uwadze, że wszystkie funkcje rolnictwa muszą być postrzegane jako wzajemnie się uzupełniające, a rolnictwo jest tylko jednym z elementów realizacji całościowej koncepcji zrównoważonego rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- BERKE, P.R., CONROY, M., 2000, *Are we planning for sustainable development?*, Journal of the American Planning Association, 66 (1).
- CYMERMAN, R., HOPFER, A., 1998, *Gospodarka przestrzenna podstawą zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Zeszyty Naukowe ART w Olsztynie, seria Agricultura, nr 66.
- CZYŻEWSKI, B., BRELIK, A., 2013, *Public Goods And Intrinsic Land Productivity – Deliberations In The Context Of The Paradigm Of Sustainable Agriculture*, Acta Scientiarum Polonorum seria Oeconomia.
- HAUGHTON, G., 1999, *Environmental justice and the sustainable city*, Satterthwaite, D. (Ed.), *Sustainable cities*, London: Earthscan, London.
- GÓRKA, K., POSKROBKO, B., RADECKI, W., 2001, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa.
- JABAREEN, Y., 2004, *A knowledge map for describing variegated and conflict domains of sustainable development*, Journal of Environmental Planning and Management, 47 (4).
- KUŚ, J., MATYKA, M., 2013, *Zróżnicowanie warunków przyrodniczych i organizacyjnych produkcji rolniczej w Polsce. Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (20). Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa. IERiGŻ, nr 93, Warszawa.

- MATYKA, M., HARASIM, A., 2010, *Zróżnicowanie gospodarstw rolniczych w Polsce według kierunków produkcji*. Możliwości rozwoju gospodarstw o różnych kierunkach produkcji rolniczej w Polsce, *Studia i Raporty IUNG-PIB*, 22, Puławy.
- *Our Common Future*, 1987, Raport of Brutland's World Commission for Environment and Development.
- ROGALL H., *Ökologische Ökonomie*, 2008, Wiesbaden.
- *Rural areas In Poland*, 2011, Central Statistical Office, Warszawa, Olsztyn.
- SHECHTER M., 1996, *Wycena środowiska*. *Ekonomika środowiska i zasobów naturalnych*, w: Folmer, H., Gabel, L., Opschoor, H. (red.), Warszawa.
- TURNER, S., 2000, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, ADAS Consulting, Warszawa.
- VILLANUEVA, C., 1997, *Community development and the futures of sustainable communities in the Philippines*, in: Kaoru, Y. (Ed.), *Sustainable global community in the information age: Vision from future studies*, Praeger Studies on the 21st Century, Praeger CT.
- WOŚ, A., Zegar, S., 2002, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERGŻ, Warszawa.
- ZEGAR, J., 2013, *Konkurencyjność celów ekonomicznych i ekologicznych w rolnictwie*. Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa (20), Zegar, J. (red.), IERiGŻ, Warszawa, nr 93.
- ZEGAR, J., 2012, *Polityka rolna wobec konkurencyjności ekonomicznej i społecznej*. Konkurencyjność gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej, w: Kowalski A, Wigier M., Dudek M (red.), IERiGŻ, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.

IDEA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN THE AGE OF COMPETITIVENESS

ABSTRACT

The paper reviews the concept of a sustainable development, indicating its various dimensions. The assumed starting point for the deliberations was demonstrating the similarities between sustainable development and sustainable agriculture. The objective of the paper is conceptualizing a sustainable agriculture in Poland. The following research methods were employed in the present research: monographic and descriptive methods, analysis and synthesis, and induction and deduction. Findings of foreign scientists were also used in the research. The analysis of the condition of agriculture takes into consideration the main changes that occurred in the course of 2009–2012. They were presented on the grounds of the data of the Main Statistical Office from statistical yearbooks and reports of agricultural censuses results.

Keywords: sustainable development, competitiveness, agriculture.

Jacek Kaszyński

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

GENEZA PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH I PERSPEKTYWY JEGO ZMIAN W POLSCE W KONTEKŚCIE PLANÓW WPROWADZENIA PODATKU DOCHODOWEGO W ROLNICTWIE

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule przedstawiono genezę i historię podatku dochodowego od osób fizycznych. Mimo, że w opinii społecznej wszyscy uważają ten podatek za oczywisty, to historia jego jest krótka. Pierwotnie miał być wprowadzony tylko na określony czas. Dla rządów okazał się jednak wygodnym narzędziem fiskalnym, w dodatku takim, które zwiększyło znacząco dochody państwa w stosunkowo prosty sposób, umożliwiając zwiększone wydatki. Artykuł omawia także obecnie występujące problemy związane z tym podatkiem, zwłaszcza w kontekście globalizacji, która wiąże się z łatwym przepływem osób z jednego kraju do drugiego. Jedną z konsekwencji tego faktu jest zmiana kraju, w którym płaci się podatek dochodowy od osób fizycznych. Niejednokrotnie właśnie zmiana systemu podatkowego na bardziej dogodny dla podatnika jest celem uzyskania obywatelstwa innego kraju. W artykule poruszono także zagadnienia związane z przyszłością tego podatku w Polsce, zwłaszcza w kontekście planów wprowadzenia tego podatku dla rolników, jak również dokonano próby oceny zasadności postulatu płacenia tego podatku jako podatku liniowego.

Słowa kluczowe: podatek, dochód, osoba fizyczna, rolnictwo, globalizacja, optymalizacja podatkowa

WPROWADZENIE

Każdemu z nas wydaje się oczywisty fakt, że do 30 kwietnia każdego roku musimy złożyć deklarację podatkową do rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych. Tymczasem okazuje się, że historia tego podatku, zarówno na świecie jak i w Polsce jest stosunkowo krótka. Podatek wprowadzony pierwotnie w zamierzeniu tymczasowo w Anglii, w związku z wydatkami wojennymi w okresie wojen napoleońskich, przyjął się nie tylko w tym kraju ale powszechnie na świecie zapewniając rządowi uzyskanie w stosunkowo

łatwy sposób dochodów, z których nie były już skłonne zrezygnować nawet wtedy, gdy działania wojenne się zakończyły. Obecnie podatek ten wydaje się być oczywisty, ma wiele zalet do których należy zliczyć przede wszystkim możliwość stosowania zróżnicowanych obciążeń przy pomocy stawki progresywnej, a także zwolnienia z tego podatku osób o niskich dochodach, jest też możliwość stosowania ulg, poprzez które państwo może realizować różne cele. Spotka się także głosy, iż podatek ten wcale nie jest konieczny a jedynie umożliwia zwiększone wydatki państwa.

W Polsce krytycy tego podatku skupiają się przede wszystkim wokół Centrum im. Adama Smitha w Warszawie. Jednakże, uwzględniając wszystkie uwarunkowania, krytyka ta ma charakter doktrynalny i teoretyczny. Na te uwarunkowania składają się czynniki zewnętrzne takie jak to, że w innych znacznie od Polski zamożniejszych krajach nie rezygnuje się z tego podatku. Podatek ten obowiązuje we wszystkich krajach Unii Europejskiej i trudno zakładać, by nasi decydenci wzorujący się na rozwiązaniach obowiązujących w Unii zrezygnowali z tego podatku. Istnieją wreszcie konkretne polskie warunki sprawiające, że trudno, nawet w najśmielszych przewidywaniach, założyć zniesienie tego podatku, zastąpienie go innym albo wprowadzić poważniejsze zmiany łagodzące stawki tego podatku. Na warunki te składa się dług publiczny zbliżający się do progów ostrożnościowych przewidzianych przez konstytucję, pogarszająca się sytuacja demograficzna i starzenie się społeczeństwa, co będzie wymagało coraz większej dotacji państwa do systemu ubezpieczeń społecznych. W ostatnich latach zaobserwować można wzrastający deficyt kolejnych budżetów, co ma związek oczywiście z kryzysem na świecie, a w Polsce przełożyło się na spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Deficyt ostatnich budżetów wzrósł, pomimo zwiększających się obciążeń fiskalnych jak choćby podwyżka podatku VAT czy brak waloryzacji progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jak wiadomo w roku 2013, zwiększenie deficytu wymagało nawet nowelizacji budżetu. W tym kontekście należy także oceniać działania dotyczące obniżenia wysokości składek odprowadzanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych, a w ostatnim czasie nawet działania ustawodawcze zmierzające do przejęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych części zgromadzonych w tych funduszach środków. Także korzystna dla Polski perspektywa napłynięcia do kraju z Unii w latach 2014–2020, w ramach polityki spójności kwoty 82,5 mld euro będzie miała ten skutek, że trzeba będzie współfinansować wykorzystanie tych środków. Ponadto poważne zmiany w zakresie nie tylko tego podatku ale całego systemu podatkowego wymagałyby istotnej reformy finansów publicznych i ograniczenia wydatków państwa, a w tym zakresie brak obecnie jakichkolwiek choćby najbardziej ogólnikowych deklaracji politycznych.

Wszystkie te okoliczności sprawiają, że obowiązywanie omawianego podatku w Polsce jest pewne. Poważnie rozważane jest wprowadzenie podatku

dochodowego w rolnictwie, nasz kraj jest zresztą jedynym spośród krajów Unii Europejskiej, w którym rolnicy go nie płacą. Jednakże wprowadzanie zmian w systemie podatkowym jest kwestią niesłychanie drażliwą dla wyborców. Jeżeli zatem w ciągu najbliższych dwóch lat odbędą się cztery różne wybory, nie sposób założyć, by jakiegokolwiek zmiany w podatkach dla rolników rzeczywiście nastąpiły w perspektywie dwóch kolejnych lat. Taki wniosek jest jak najbardziej trafny, jeśli zważy się, że wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych w rolnictwie musiałyby oznaczać wyższe opodatkowanie tych rolników, którzy osiągają wysokie dochody, gdyż jest to jedna z podstawowych przesłanek i w istocie cel zmiany systemu podatkowego dla tej grupy społeczeństwa. Obecnie bowiem grupa rolników uzyskujących wysokie dochody, korzysta z preferencyjnego sposobu opodatkowania, na jakie nie mogą liczyć podatnicy uzyskujący wielokrotnie niższe dochody, co budzi kontrowersje i pytania o racjonalność takiego stanu rzeczy. Celem opracowania jest ocena aktualności przesłanek historycznych wprowadzania podatku dochodowego w różnych krajach, w kontekście zmian w PIT w rolnictwie w Polsce. Autor stawia hipotezę, iż pomimo upływu czasu przesłanki te są w dużej mierze aktualne i należy wykorzystywać wzorce z innych krajów UE w tym zakresie.

GENEZA PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH

Historia podatku dochodowego od osób fizycznych jest stosunkowo krótka. Podatek ten zawsze wprowadzano w związku z działaniami wojennymi jako rozwiązanie tymczasowe, które po zakończeniu wojny miało przestać obowiązywać. Okazywało się jednak, że rządy nie umiały już jednak z niego zrezygnować. Zwrócić należy bowiem uwagę, że jako podatek dochodowy jest to podatek bezpośredni, tymczasem zarówno Smith jak i Ricardo, czy Mill opowiadali się za podatkami pośrednimi jako mniej uciążliwymi, bo są to podatki, których można uniknąć w bardzo prosty sposób. Wystarczy nie kupować towaru, w którego cenie jest zawarty podatek (Blaug 2000:226).

Po raz pierwszy podatek ten wprowadzono w Anglii w roku 1799, by pokryć dodatkowe wydatki związane z prowadzeniem wojny z Francją, przy czym podatek ten nie obowiązywał na obszarze Irlandii. Dochody roczne powyżej 200 funtów opodatkowane były stawką 10%, dochody od 60 do 200 funtów opodatkowane były rosnącą stawką poniżej 10%, a dochody poniżej 60 funtów były w ogóle nieopodatkowane. Należy tutaj zwrócić uwagę, że w tamtym czasie przeciętny roczny dochód obywatela w Anglii wynosił 20 funtów (Kwaśnicki). Wynika z tego, że podatek ten płaciła tylko mała grupa podatników o najwyższych dochodach. Stawki tego podatku porównując je z obowiązującymi obecnie na świecie i w Polsce były nad wyraz umiarkowane. Są przecież współcześnie kraje gdzie stawki tego po-

datku dla podatników o najwyższych dochodach przekraczają znacznie 50%, czego przykładem może być Francja. W roku 1802 zrezygnowano w Anglii z tego podatku po zawarciu pokoju z Francją, jednak po wznowieniu działań wojennych już w roku 1803, wprowadzono ponownie. Tym razem obowiązywała stawka 5%, jednakże obciążono tym podatkiem dochody już od 50 funtów, co spowodowało podwojenie liczby podatników płacących ten podatek i okazało się, że dochody państwa z tytułu tego podatku były takie same jak przy stawce 10%. Podatnicy niezbyt długo płacili podatek według niższych stawek, gdyż ciągle trwała wojna z Francją, co skutkowało oprócz wydatków wojennych, zmniejszeniem dochodów w związku z blokadą kontynentalną wprowadzoną przez Napoleona i ograniczeniem handlu. Już jednak w roku 1806 wprowadzono 10% stawkę tego podatku. W tej wysokości podatek ten utrzymał się aż do roku 1816, czyli do zakończenia wojen napoleońskich. Podatek był bardzo niepopularny, więc wydano polecenie by spalić wszelką dokumentację z nim związaną. Jak się jednak okazało wielu urzędników nie wykonało polecenia i po dziś dzień historycy mają dostęp do części deklaracji podatkowych z tego okresu (Gwiazdowski 2001). Dla obywateli najbardziej przykrym był obowiązek ujawnienia swoich dochodów urzędnikom. Nietrudno także przewidzieć, że w przyszłości te zachowane deklaracje podatkowe przydały się administracji skarbowej, gdy ponownie wprowadzono ten podatek.

O podatkach wspomina się już w biblii, powstaje więc pytanie dlaczego dopiero w Anglii wprowadzono podatek dochodowy od osób fizycznych? Wydaje się, że podatek ten można było wprowadzić dopiero w państwach współczesnych, gdy powstała na tyle sprawna administracja, która była w stanie zająć się kluczową dla tego podatku kwestią jaką jest dochód. Pojęcie dochodu bowiem musi być przez państwo określone. Ponadto tworzenie dochodu jest możliwe tylko w państwach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego (Zdzitowiecki 1939:7, za Gomułowicz, Małecki 2010:128). W pełni należy się zgodzić z poglądem, że opodatkowanie dochodu jest możliwe tylko przypadku zgodności rządzących z rządzonymi i wymaga etycznej postawy zarówno obywateli jak i władzy państwowej (Gomułowicz, Małecki 2010:128).

Tym należałoby tłumaczyć, że podatek dochodowy od osób fizycznych wprowadzono jako w pierwszym państwie w Anglii, gdyż był to kraj najbardziej na świecie uprzemysłowiony w tamtym czasie, o sprawnej jak na owe czasy administracji. Ponadto jest to kraj postrzegany do dzisiaj jako taki, w którym zarówno obywatele jak i władze państwowe niezwykle szanują prawo. Trudno porównywać sytuację w Anglii na początku dziewiętnastego wieku z sytuacją w końcowym okresie istnienia cesarstwa rzymskiego, gdzie płacono pogłównie, przy czym nawet wtedy na jedną głowę składało się kilku niezamożnych obywateli, z kolei bogaty mieszkaniec imperium reprezentował kilka głów. Jak widać już wtedy wysokość obciążeń podat-

kowych była zróżnicowana. Szczególnie dolegliwym podatkiem była danina lustralna płacona co cztery lata stanowiąca powszechny podatek od działalności zarobkowej, płacona przez kupców czy rzemieślników, której wysokość określana była samowolnie przez urzędników skarbowych. Zapłatę tych podatków wymuszano za pomocą kar cielesnych, co później złagodzano za czasów cesarza Konstantyna stosując bardziej „humanitarną” karę więzienia (Gibbon 1995:132).

Powracając do Anglii, okazało się wkrótce, że podatek dochodowy od osób fizycznych wprowadzono ponownie. Stało się to w roku 1842, kiedy z powodu rosnącego deficytu budżetowego, co miało związek ze znacznym obniżeniem taryf celnych, rząd uznał, że konieczne jest wprowadzenie podatku dochodowego dla podatników uzyskujących dochody powyżej 150 funtów rocznie w niezwykle umiarkowanej z dzisiejszej perspektywy wysokości 3%. Przeciętny dochód roczny w Anglii wynosił w tamtym czasie 24 funty, jak łatwo zauważyć podatek ten dotyczył wyłącznie osób uzyskujących dochody w wysokości przekraczającej ponad sześciokrotnie przeciętne dochody krajowe. Dodatkowo wprowadzono ten podatek jako rozwiązanie tymczasowe, doraźne na okres 4 lat. Kolejne rządy przedłużały jednak obowiązywanie tego podatku na kolejne kilkuletnie okresy i okazuje się, że ten „tymczasowy” podatek obowiązuje po dziś dzień. Pewną reminiscencją tej tymczasowości jest to, że co roku prawa do poboru tego podatku wygasają i musi je przedłużać parlament. Stało się zatem jednak jak to często bywa, że rozwiązanie tymczasowe stało się rozwiązaniem trwałym. Mając to na względzie, gdy zważy się, że podatek VAT podwyższono niedawno w Polsce, „tymczasowo” o 1%, perspektywy, że rzeczywiście będzie to rozwiązanie tymczasowe nie wyglądają dla podatnika korzystnie.

Kolejną ważną kwestią w podatku dochodowym jest to, że na przykładzie Wielkiej Brytanii widać jak podatek ten początkowo o niewielkiej stawce i dotyczący niewielkiej grupy podatników o najwyższych dochodach zaczął obejmować coraz więcej obywateli a jego stawki w ogromny sposób wzrosły. Przez cały wiek XIX stawki podatku były niskie, czasem jak w okresie wojny krymskiej wzrastały ale nie w sposób znaczny. Dopiero w latach 90. XIX stulecia stawka podatku wzrosła do około 10%, w związku ze zwiększonymi wydatkami państwa na cele socjalne, choć nadal oczywiście była to stawka jak na współczesne warunki niska. Kres tej niskiej stopie podatkowej nie tylko w Wielkiej Brytanii ale i innych krajach położyła pierwsza wojna światowa. Dość powiedzieć, że w roku 1918 w Anglii stawka podatku wynosiła 30% a przychody państwa z tytułu tego podatku były 17 razy większe niż w roku 1905 (Kwaśnicki). Koniec pierwszej wojny światowej nie oznaczał już powrotu do niskich stawek podatku dochodowego. Jednocześnie zwiększała się liczba podatników płacących podatek dochodowy. O ile w XIX wieku było to kilka procent społeczeństwa, to

w roku 1930 płaciło ten podatek 22% obywateli, a w późniejszych latach oczywiście jeszcze więcej.

Należy tu zwrócić uwagę na jedną kwestię. Podatek dochodowy w Wielkiej Brytanii miał charakter cedularny. Dochody były dzielone na 5 różnych grup tzw. ceduł (np. dochody z kapitału, z płac itd.), które były obciążone różnymi stawkami podatkowymi co powodowało, iż nie uwzględniano całokształtu sytuacji majątkowej podatnika. W podatku celularnym nie można uwzględnić także sytuacji osobistej podatnika co jest wadą tego rozwiązania. Później, w latach 1909–1910 wprowadzono system mieszany opodatkowując nadwyżkę dochodu z poszczególnych ceduł według skali progresywnej. Dopiero w roku 1973 przyjęto podobnie jak we Włoszech, globalny podatek dochodowy, wywodzący się z Niemiec o czym w dalszej części artykułu, w którym kumuluje się wszystkie dochody podatnika z różnych źródeł. W globalnym podatku dochodowym najpełniej można ocenić całokształt sytuacji majątkowej poprzez uwzględnienie wszystkich dochodów. Możliwe jest także uwzględnienie sytuacji osobistej np. rodzinnej podatnika a nawet całkowite zwolnienie z podatku osób o niskich dochodach (Gomułowicz, Małecki 2010:625).

Kolejnym przypadkiem, wartym uwagi jest geneza podatku dochodowego od osób fizycznych w Stanach Zjednoczonych. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii podatek ten wprowadzono, by finansować działania wojenne, w tym przypadku podczas wojny secesyjnej w roku 1862. Dochody powyżej 600 dolarów opodatkowano stawką 3%, a dochody powyżej 10000 dolarów stawką 5%. W toku wojny w roku 1864 obciążenia te jeszcze nieco podniesiono, a po wojnie stawkę podatku zmniejszono przyjmując podatek liniowy w stawce 5%, dla dochodów ponad 1000 dolarów. W latach 1870–1872 stawkę po raz kolejny obniżono, przyjmując ją na poziomie 2,5% dla dochodów powyżej 2000 dolarów (Kwaśnicki). Podobnie jak w przypadku Anglii, podatek dochodowy dotyczył tylko niewielkiej grupy podatników o najwyższych dochodach. W roku 1870 płaciło ten podatek poniżej 1% obywateli Stanów Zjednoczonych. W roku 1872 podatek ten zniesiono ale podniesiono inne podatki i cła, by zrekompensować ubytek w budżecie państwa. Mimo likwidacji podatku nie zlikwidowano urzędu podatkowego, który zajął się innymi podatkami. Stanowi to kolejny przykład na to, jak trudno zrezygnować państwu z dochodów, które już raz zaczęło osiągać i z biurokracji, którą już raz utworzono.

W roku 1894 ponownie wprowadzono podatek dochodowy w stawce 2% dla dochodów powyżej 4000 dolarów, jednakże Sąd Najwyższy w kolejnym roku uznał ten podatek za sprzeczny z konstytucją, co spowodowało, iż przestał obowiązywać (Gwiazdowski 2001). Zwolennicy tego podatku uważający, iż najbogatsi powinni w większym stopniu wspierać wydatki państwa znaleźli jednak sposób, by go wprowadzić. W roku 1913 ratyfikowano szesnastą poprawkę do konstytucji, która wprowadzała możliwość nakładania

na obywateli amerykańskich podatku dochodowego. Do dzisiaj trwa z resztą prawnicza dyskusja, czy odbyło się to legalnie, co jest materiałem na odrębny artykuł. Podatek ten w momencie wprowadzenia dotyczył niewielkiej grupy podatników stanowiącej mniej niż 2% społeczeństwa, ponieważ miały go płacić osoby o dochodach przekraczających 3000 dolarów w przypadku osób samotnych i 4000 dolarów w przypadku małżeństw. Stawki tego podatku z dzisiejszej perspektywy były niezwykle niskie. Dochody do 20000 dolarów były opodatkowane stawką 1%, która maksymalnie wzrastała przy dochodach powyżej 500000 dolarów do 7%. Ponieważ w roku 1914 wybuchła I wojna światowa, w którą wkrótce zaangażowały się Stany Zjednoczone jak łatwo przewidzieć stawki podatku wzrosły i to w bardzo dużym stopniu. Przykładowo już w roku 1914 pierwotna stawka podatku 7% wzrosła aż do 77%. Ponadto systematycznie obniżano wysokość dochodów, które obciążał podatek dochodowy, co spowodowało, że pod koniec I wojny światowej podatek ten płaciło 80% amerykańskiego społeczeństwa. W latach II wojny światowej stawka podatku dla podatników o najwyższych dochodach wzrosła do 94% i utrzymywała się na tym poziomie nawet przez pewien czas po wojnie (Gwiazdowski 2001).

Ważną datą w historii podatku dochodowego od osób fizycznych jest rok 1891, w tym roku wprowadzono ten podatek w Niemczech. Powstał on pod wpływem niemieckiej myśli podatkowej, głównie Adolfa Wagnera. Uważał on, że podatki nie służą jedynie celom fiskalnym ale także gospodarczym, społecznym, politycznym i socjalnym. Uważał, iż podatki są podstawowym środkiem zmierzającym do urzeczywistnienia idei państwa dobrobytu. Państwo poprzez politykę podatkową miało zmierzać do poprawy położenia klas najniższych, prowadząc działania zmierzające do dokonania korekty dochodu narodowego. Stąd jednoznacznie opowiadał się za progresywnymi stawkami podatkowymi, rosnącymi wraz z osiąganymi dochodami. Wskazywał szereg argumentów przemawiających za socjalną funkcją podatków, które w znacznej mierze są aktualne do dnia dzisiejszego. Najważniejsze spośród nich to pogląd, że podatek powinien zmieniać zbyt duże dysproporcje w podziale produktu socjalnego, które wynikają z rynkowego automatyzmu, czyli posiadanego dochodu i majątku. Twierdził także, że obowiązkiem państwa jest zapewnić każdemu obywatelowi podstawy egzystencji, a nie każdy ma możliwość zapewnienia sobie takich podstaw i to najczęściej z obiektywnych przyczyn niezależnych od siebie. Zabezpieczenie takich podstaw egzystencji obywatelom jest konieczne dla prawidłowego rozwoju społecznego. W ten sposób dochodził do konkluzji, że celowa i uzasadniona jest redystrybucja dochodu socjalnego, która skoryguje niesprawiedliwości społeczne i wypełni opiekuńczą funkcję państwa. Progresja podatkowa według Wagnera powinna być łagodna, by nie ucierpiało źródło podatku. Zauważał, że zbyt duże progresywne stawki podatku doprowadzą do zaniku chęci zysku, co odbije się niekorzystnie na gospodarce, gdyż źródło podatku musi być chronione.

Zdaniem Wagnera bez prywatnej własności środków produkcji nie powstanie państwo dobrobytu.

Ważnym wkładem Wagnera w rozwój nauki jest także sformułowanie zasad podatkowych dotyczących zasad polityki finansowej, zasad gospodarczych, zasad sprawiedliwości i zasad zarządzania podatkami. Odnośnie zasady polityki finansowej, stwierdzał, że w miarę jak rosną zadania państwa, tak rośnie jego zapotrzebowanie na uzyskiwanie dochodów budżetowych, co oznacza że państwo powinno uzyskiwać maksymalne dochody przy jednoczesnym zachowaniu bez uszczerbku źródła dochodu. Wśród zasad gospodarczych postulował ochronę źródeł podatku i nienaruszania poprzez zbyt wysokie podatki funkcjonowania mechanizmu rynkowego i wolności gospodarczej. Ponadto za bardzo istotną kwestię uważał zjawisko przerzucalności podatku i ustalenie na kogo i w jakim wymiarze spada ostatecznie ciężar podatków, co należało oceniać nie odnośnie pojedynczego podatku, ale całego systemu podatkowego państwa. Jako zasady sprawiedliwości opodatkowania wskazywał powszechność opodatkowania i umiarkowaną progresję podatkową. Powszechność polegać miała na obciążeniu podatkiem wszystkich dochodów i wszystkich tych, którzy dochód uzyskują. Progresja miała zaś eliminować nadmierne nierówności w społeczeństwie i dostosowywać wymiar podatku do majątku i dochodu podatnika. Za zasady zarządzania podatkami Wagner uznawał określoność podatku, wygodę podatku i najniższe koszty ściągania podatku. Określoność podatku polegać miała na jasnym określeniu wysokości podatku i ponoszeniu przez podatnika jego ciężaru wyłącznie w należnej kwocie. Dlatego przepisy powinny być jasne, a administracja podatkowa musi ich ściśle przestrzegać, co ma na celu ochronę praw podatnika. Przez wygodę podatku rozumiał to, że podatek ma łączyć w sobie z jednej strony interes państwa, zapewniając wpływ środków do budżetu, a drugiej strony interes podatnika. Na wygodę podatku składają się zatem takie przesłanki jak termin zapłaty podatku, miejsce jego zapłaty oraz tryb postępowania przy ściąganiu podatku. Najniższy koszt ściągania podatku to kolejna zasada zarządzania podatkami, dość oczywista zgodnie z którą przy ściąganiu podatków jak najmniejsze koszty powinien ponosić zarówno podatnik jak i administracja skarbową. Poglądy Wagnera są niezwykle istotne, aktualne do obecnych czasów. W Polsce obowiązuje globalny podatek dochodowy od osób fizycznych wynikający z jego stanowiska.

Ważnymi punktem zwrotnym w dziejach tego podatku są lata 90. XIX wieku, gdy podwyższono wysokość podatku w Wielkiej Brytanii i wprowadzono go w Niemczech już nie po to, by finansować wojny, ale po to, by finansować wydatki socjalne. Kolejne punkty zwrotne to obydwie wojny światowe, w czasie których podatek ten wzrastał, by nie powrócić nawet po jego obniżeniu po zakończeniu wojen, do poziomów sprzed każdej z tych wojen. Kończąc omawianie genezy podatku dochodowego od osób fizycznych, można wspomnieć, że w roku 1920 pojawia się po raz pierwszy na świecie

w Niemczech i USA kolejny podatek dochodowy, tym razem od osób prawnych, ale to stanowi odrębne zagadnienie. W ten sposób można prześledzić jak to stało się, że podatek dochodowy od osób fizycznych wprowadzony początkowo tymczasowo dla finansowania działań wojennych dla niewielkiej grupy podatników o najwyższych dochodach, we wręcz symbolicznej stawce, stał się podatkiem obowiązującym niemal we wszystkich krajach i płaconym przez większość podatników.

PERSPEKTYWY ZMIAN W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE

J. B. Say twierdził, że nie ma podatków dobrych, są tylko podatki mniej lub bardziej złe. Rozwijając tę myśl wybitnego ekonomisty, można by pokusić się o twierdzenie, że w takim razie im podatek jest niższy tym zło jest mniejsze. Jest wiele argumentów przemawiających za tym, by podatki były niskie. Wśród tych argumentów można wymienić najważniejsze takie jak np. wydatki państwa są niższe, co pobudza aktywność gospodarczą obywateli, obywatele bardziej celowo wydają pieniądze, niż państwo, niższe podatki to większy popyt, wreszcie niskie podatki powodują, że jest mniejsza skłonność podatników do uciekania w szarą strefę, która w Polsce jest stosunkowo wysoka i wynosi, zgodnie z ogólnodostępnymi danymi, w polskiej gospodarce od 25 do 30% dochodów państwa. Jest faktem znanym, że zwiększenie podatków wcale nie musi oznaczać zwiększenia wpływów z nich. Jedną z teorii jest krzywa Laffera ukazująca, że zwiększenie podatków poza optimum powoduje spadek rozwoju gospodarczego i wpływów do budżetu, gdyż podatnicy uciekają w szarą strefę, a nawet nie są w stanie prowadzić dalej działalności gospodarczej. Z uwagi na wiele czynników, które trudno zmierzyć nie można precyzyjnie przewidzieć przed podwyżką podatku jakie będą tego konsekwencje. Nawet w Polsce, można wskazać przykłady z ostatniego czasu jednoznacznie pokazujące, że podwyżki podatków wywołały obniżkę wpływów do budżetu. Przykładem może być to, że podwyżka akcyzy na wyroby tytoniowe w roku 2013, która spowodowała nie wzrost wpływów do budżetu z tego tytułu, ale ich spadek. Zatem oznacza to, że część konsumentów zaczęła kupować tańsze przemyczone papierosy. Niezamierzoną przez państwo konsekwencją jest zatem także wzrost przestępczości. Podobnie nasiliło się także w Polsce w ostatnich latach zjawisko wyłudzenia podatku VAT.

Do tych uwag, można dodać, że istotne konsekwencje dla systemu podatkowego ma globalizacja. To podatnik często sam wybiera państwo, w którym chce płacić podatek. System podatkowy powinien być zatem umiarkowanie konkurencyjny, by nie zachęcać do płacenia podatków w innych krajach poprzez zbyt wysokie stawki podatkowe. Oczywiście są kraje,

gdzie np. podatek dochodowy od osób prawnych wynosi 0% jak Zjednoczone Emiraty Arabskie albo kraje gdzie wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych negocjuje się z urzędem skarbowym jak Monako i korzystniejszych warunków zaproponować się nie da. Dlatego system podatkowy w Polsce, może być jedynie umiarkowanie konkurencyjny, uwzględniając także potrzeby fiskalne państwa. Przedsiębiorcy mogą stosunkowo łatwo płacić podatki w innym kraju poprzez tzw. optymalizację podatkową polegającą np. na wykorzystaniu rozwiązań prawnych dotyczących ochrony własności intelektualnej czy licencji, co polega na transferach opłat z tego tytułu do spółki zarejestrowanej w innym kraju, gdzie są niższe podatki. W przypadku podatników o dużym majątku i dochodach nie jest żadnym problemem współcześnie, uzyskanie obywatelstwa innego kraju i płacenie tam podatku dochodowego od osób fizycznych, według niższych stawek. Przykładem takich zachowań w ostatnim czasie, może być Francja, gdzie po znacznej podwyżce stawek tego podatku część podatników nabyła obywatelstwo innych państw. Każde państwo powinno przeciwdziałać takim praktykom poprzez tworzenie barier prawnych, z drugiej strony naiwnością byłoby sądzić, że to wystarczy. Skuteczniejsze byłoby powiązanie działań prawnych z promocją wśród obywateli w tym zwłaszcza przedsiębiorców odpowiednich postaw etycznych.

Z powyższych rozważań wynika, że podwyższenie w Polsce stawek podatku dochodowego od osób fizycznych byłoby szkodliwe. Przed kilku laty rozważano w Polsce wprowadzenie liniowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych. Nie wydaje się jednak to, pomijając obecne potrzeby finansowe państwa, zasadne. Nawet A. Smith i to w czasach przed wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych uważał, że „nie jest rzeczą nierozsądną, aby bogaci uczestniczyli w publicznych wydatkach nie tylko proporcjonalnie do swych dochodów, ale nieco powyżej tej proporcji”. Uzasadniał to trafnie tym, że podatnik płaci za ochronę własności i w przypadku osoby bogatej państwo chroni większy majątek, ponadto co jest niezwykle aktualne i dziś, że człowiek zamożny odnosi większe korzyści z działalności państwa, niż człowiek ubogi (Smith 2003:584, za Gomułowicz, Małecki:43).

Ponadto wprowadzić podstawową funkcją podatków jest funkcja fiskalna ale podatki pełnią także funkcję redystrybucyjną, umożliwiając państwu niwelowanie w pewnym zakresie nadmiernych różnic w dochodach. Zatem poglądy A. Wagnera uzasadniające łagodną progresję podatkową są trafne. Zważyć należy, że podstawowym postulatem płynącym zwłaszcza, ze środowiska przedsiębiorców, jest obecnie nie obniżka stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, ale obniżka kosztów pracy. Pozapłacowe obciążenia kosztów pracy, stanowiące w istocie paropodatki sprawiają, że wydatki na pracownika są zbyt duże. Tym tłumaczyć należy m.in. rozpowszechnienie w Polsce umów cywilnoprawnych popularnie zwanych śmieciowymi, przy

których obciążenia pozapłaćcowe są niższe. Obniżka kosztów pracy przyniosłaby takie same skutki jak obniżka podatków także dla pracowników gdyby dotyczyło to także płaconej przez nich składki rentowej, poprawiłaby konkurencyjność gospodarki, jak również zachęcałaby zagraniczne podmioty do inwestycji w Polsce. Jednym z przejawów globalizacji jest bowiem inwestowanie w krajach, gdzie koszty, także pracy są niższe. W związku z tym w obecnym czasie nie wydaje się ani celowe ani możliwe obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych.

Podstawową zmianą jaką przewiduje się w podatku dochodowym od osób fizycznych jest wprowadzenie go w rolnictwie. Stwierdzić tu należy, że i obecnie podatek ten jest płacony od działów specjalnych w produkcji rolnej jak np. upraw w szklarniach czy chów drobiu rzeźnego. Wprowadzenie tego podatku jest uzasadnione z kilku powodów. Po pierwsze we wszystkich krajach Unii poza Polską, rolnicy płacą ten podatek. Po drugie jedną z zasad podatkowych jest zasada sprawiedliwości, co w odniesieniu do najzamożniejszych rolników nie jest zachowane. Są najbogatsi rolnicy, którzy są w stanie płacić podatek i tworzenie preferencji dla nich nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Tym bardziej, że korzystają i z opieki państwa, i odnoszą korzyści z działalności państwa, nie partycypując w wystarczającym stopniu w podatkach. Ponadto otrzymują szereg transferów, ze strony państwa, jak choćby świadczenia z KRUS, czy świadczenia zdrowotne, które w olbrzymim stopniu są dotowane przez państwo. Zważając, że dochody państwa z których państwo dotuje te świadczenia pochodzą także od tych, którzy zarabiają minimalne wynagrodzenie, albo pracują na umowach śmieciowych nie sposób twierdzić, że jest to sprawiedliwe. Można by przyjąć, że państwo postępuje jak „szeryf z Nottingham”, który rabuje biednych, by dawać bogatym.

Podkreślić należy, że ewentualne zwiększenie podatków dotyczyłoby tylko niewielkiej grupy rolników o najwyższych dochodach. Postuluje się, by podatek dochodowy płacili wyłącznie rolnicy o dochodach przekraczających 100 czy 200 tysięcy złotych (Rzeczpospolita 2013). Dodatkowo przychody do 150 tysięcy euro opodatkowane byłyby ryczałtowo stawką 4%, a dopłaty unijne byłyby wolne od podatku. W krajach Unii, podatek dochodowy dla rolników nie jest często dolegliwy. W części krajów Unii, dopłaty unijne są wolne od podatku, w Niemczech większość rolników płaci ryczałt od powierzchni, a w tym kraju i we Francji pełną księgowość muszą prowadzić tylko rolnicy o przychodach powyżej 350 tysięcy euro. W Polsce zmiany w podatku dochodowym dla rolników powinny, być wprowadzone w taki sposób, by nie zwiększyć obciążeń dla przytłaczającej większości rolników. Celowe byłoby powiązanie tych zmian, ze zmianami w systemie KRUS, czy składek zdrowotnych, które uszczelnilyby ten system w stosunku do osób faktycznie niezwiązanych z rolnictwem i ewentualną podwyżką składek przynajmniej dla najbogatszych rolników. W ten sposób napotkano, by opór,

który zawsze się pojawia przy jakichkolwiek zmianach nie dwa razy ale raz i dokonano by kompleksowej zmiany.

Ostatnią kwestią, którą można poruszyć są kwestie demograficzne. John S. Mill stał na stanowisku że wszelkie narzędzia ekonomii należy oceniać z punktu widzenia jaki będą miały skutek dla stopy urodzeń. Był bowiem zwolennikiem ograniczenia urodzeń wśród klasy robotniczej (Blaug 2000:232). Obecnie w Polsce należałoby to twierdzenie odwrócić i uznać, że państwo powinno w każdym swoim działaniu mieć na względzie jakie to działanie będzie miało skutek dla zwiększenia liczby urodzeń. Podatek dochodowy powinien także uwzględniać tę kwestię jeszcze bardziej niż do tej pory. Naiwnością byłoby sądzić, że same zmiany tylko w podatku dochodowym cokolwiek w tej materii zmieniają, ale państwo musi mieć tę kwestię na względzie, co oczywiście jest zagadnieniem na osobne opracowanie.

PODSUMOWANIE

W ten sposób przedstawiono genezę podatku dochodowego od osób fizycznych i perspektywy istotnych zmian, które mogą nastąpić w naszym kraju. Zmiany z pewnością nastąpią ale czas ich wprowadzenia zależy od czynników politycznych, w związku z tym, termin ich wprowadzenia trudno przewidzieć, poza tym, że nie nastąpi to w ciągu dwóch najbliższych lat. Podatek dochodowy w swojej genezie zawsze obciążał w większym stopniu podatników o większych dochodach, z tego powodu zwiększenie obciążeń podatkowych poprzez ten podatek dla grupy najbogatszych rolników jest całkowicie racjonalne. Kwestią o dużym znaczeniu będzie wprowadzenie tego podatku w taki sposób, by koszt jego ściągnięcia był jak najniższy, co było już ważne dla A. Wagnera. Wprowadzenie tego podatku nie może także zachęcać do nieujawniania dochodów i przejścia w części do szarej strefy, co ma znaczenie nie tylko dla jego ściągalności ale i kształtowania u obywateli pożądaných postaw poszanowania dla prawa, dlatego przepisy powinny być maksymalnie proste, podobnie jak zasady ustalania wysokości podatku.

BIBLIOGRAFIA

- BLAUG, M., 2000, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa.
- GIBBON, E., 1995, *Zmierzch cesarstwa rzymskiego*, t. 2, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- GOMUŁOWICZ, A., MAŁECKI, J., 2010 *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
- GWIAZDOWSKI, R., 2001, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*, CAS.

- SMITH, A., 2003, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- ROCHOWICZ, P., RZEMEK, M., *Podatkami w rolników*, Rzeczpospolita z 19 września 2013
- KWAŚNICKI, W., *Z historii podatku dochodowego*, <http://kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/~kwasnicki.pl> (dostęp: 15.01.2014)

ORIGINS OF PERSONAL INCOME TAX AND ITS PERSPECTIVES IN POLAND

ABSTRACT

The paper presents the origins and history of the personal income tax (PIT). Although for a public opinion it seems to be obvious to pay PIT, its history is short. Originally it was supposed to be introduced only for a limited time. For governments it turned out to be a convenient fiscal tool, in addition the one that increases state revenues in a relatively simple manner. It allowed increasing government spending. Moreover, the article discusses the currently encountered problems associated with PIT, especially in the context of globalization, which is associated with an easy movement of people from one country to another. Is the changes of the country where people pay income tax is one of the consequences of mentioned process. Often a taxpayer is going to obtain citizenship of another country to live in more convenient tax system. The article also covered issues related to the future of PIT in Poland. There are aspects related to plans of introducing PIT for farmers. Author made an attempt to assess the validity of the postulate of paying PIT as a flat tax.

Keywords: income tax, agriculture, globalization, tax optimization, history, PIT

Michał Bania

Paweł Dahlke

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO POTENCJALNE ŹRÓDŁO WSPARCIA SEKTORA MŚP NA PRZYKŁADZIE WIELKOPOLSKI

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wykazanie możliwych instrumentów i kanałów oddziaływania samorządów terytorialnych na sektor małych i średnich przedsiębiorstw. W pierwszej kolejności zostało pokazane znaczenie tego sektora dla polskiej jak i europejskiej gospodarki. Następnie pokazano uwarunkowania wzrostu znaczenia samorządów terytorialnych na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat i ich wpływu na gospodarkę danego regionu. W artykule został scharakteryzowany sektor małych i średnich przedsiębiorstw w Wielkopolsce oraz ich obraz na tle całego kraju w ciągu ostatnich trzech lat. W ostatniej części przedstawiona została europejska klasyfikacja na mikro, małych i średnich przedsiębiorców oraz zostały przybliżone i opisane narzędzia, instrumenty i kanały oddziaływania samorządu terytorialnego, szczebla lokalnego i regionalnego na przedsiębiorczość, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw oraz ich wykorzystanie w województwie wielkopolskim.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, sektor MŚP, przedsiębiorczość.

WPROWADZENIE

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) odgrywa bardzo istotną rolę zarówno w polskiej jak i europejskiej przestrzeni gospodarczej. W Europie w 2012 roku sektor ten tworzyło ponad 20 milionów mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, co stanowiło 99,8% wszystkich funkcjonujących przedsiębiorstw na europejskim rynku. O znaczeniu tego sektora dla gospodarki może stanowić fakt, iż w 2012 roku zatrudnienie znalazło w nim 86,8 mln osób, co stanowiło 66,5% wszystkich europejskich miejsc pracy w danym okresie (European Commission 2013). Podobnie sytuacja wygląda w Polsce, gdzie na koniec 2012 roku liczba MŚP wynosiła ponad 1,79 mln, co stanowiło 99,8% ogólnej liczby przedsiębiorstw niefinansowych. Z tego

udział przedsiębiorstw średnich (o liczbie pracujących od 50 do 249 osób) to tylko 0,9%. Największy udział należał do przedsiębiorstw małych (o liczbie pracujących do 49 osób) – 98,9%, w tym mikroprzedsiębiorstwa – o liczbie pracujących do 9 osób stanowiły aż 95,8% (GUS 2013). Podobieństwa pomiędzy Polską a Unią Europejską (UE) występują również w proporcjach osób zatrudnionych w sektorze MŚP. Łącznie w przedsiębiorstwach małych i średnich w Polsce w 2012 roku zatrudnionych było 6265,9 tys. osób, tj. 70,1% wszystkich pracujących w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych, z czego w jednostkach małych 52,2% (w tym w mikroprzedsiębiorstwach – 38,7%) (GUS 2013). Spory udział MŚP w tworzeniu produkcji i usług to, obok przewagi sektora prywatnego, jeden z głównych aspektów gospodarki rynkowej. Jeśli przyjrzymy się strukturze udziału w PKB przedsiębiorstw w Polsce¹, to okazuje się, że MŚP generują co drugą złotówkę (47,3%), z tego najwięcej generują najmniejsze firmy (zatrudniające do 9 osób) – blisko co trzecią złotówkę (29,4%). Zdecydowanie mniejszy jest udział średnich firm (10,1%), a jeszcze mniejszy przedsiębiorstw małych (7,8%) (Łapiński i in. 2013:15).

Jak łatwo zauważyć sektor MŚP ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. To właśnie małe i średnie przedsiębiorstwa są koniecznym czynnikiem zrównoważonej gospodarki i wymiennie przyczyniają się do budowania wzrostu gospodarczego. To wszystko jest powodem wzmożonego zainteresowania ze strony władz publicznych sektorem MŚP i to nie tylko na szczeblu europejskim i krajowym ale również regionalnym i lokalnym. Dokumentem kierunkowym nadającym kształt tym działaniom stała się przyjęta w czerwcu 2000 roku, podczas spotkania Rady Europejskiej, które odbyło się w Feira, Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw (Komisja Europejska 2004). Karta przedstawia w zarysie, działania, które powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie i Komisję Europejską w celu poprawy otoczenia zarówno obecnego, jak i przyszłych małych przedsiębiorstw.

O ile jednak działania podejmowane na szczeblu europejskim czy narodowym mają charakter uniwersalny (obejmują swoim zasięgiem cały kraj – przez co są powszechnie znane przez przedsiębiorców), o tyle instrumenty wsparcia stosowane przez poszczególne samorządy szczebla regionalnego i lokalnego, ze względu na swoją różnorodność mogą być często nieznane i niewykorzystywane przez potencjalnego przedsiębiorcę.

SAMORZĄD TERYTORIALNY A PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Koniec ubiegłego wieku to czas sporych zmian zachodzących w samorządach terytorialnych Europy. Bez wątplenia wpływ na to miał postępujący

¹ Dane za rok 2011 na podstawie Raportu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012.

proces integracji europejskiej (Pająk 2007:92). Układ z Schengen, stopniowa likwidacja barier w wymianie handlowej oraz ściślejsza współpraca w ramach Unii Europejskiej wpływają na zacieranie granic pomiędzy krajami. Wymienione czynniki w znaczący sposób przekładają się na wzrost rangi regionów i ich znaczenia, jako samodzielnych podmiotów kreujących swoją własną politykę rozwoju. Dla Polski przełom wieków to czas tworzenia i budowania samorządu terytorialnego w jego dzisiejszym kształcie. Najpierw ustawa z 8 marca 1990 roku (Ustawa z 8 marca 1990) tworzy samorząd gminny, a dopiero w 1998 roku na mocy ustaw z dnia 5 czerwca (Ustawa z 5 czerwca 1998a; Ustawa z 5 czerwca 1998b), powstają samorządy powiatowy i wojewódzki.

Warto w tym momencie nadmienić, że samorządy terytorialne stanowią formę władzy publicznej, ale również jako podmioty posiadające osobowość prawną, własny majątek i finanse pozostają podmiotami o istotnym wpływie na gospodarkę danego regionu. Zadania nałożone przez wspomniane wyżej ustawy na trzy szczeble samorządu terytorialnego w znaczącym stopniu nawiązują do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. O ile jednak zadania przypisane gminie i powiatowi dotyczą głównie bieżących problemów lokalnych społeczności, takich jak ład przestrzenny, drogi i mosty, wodociągi, edukacja i wiele innych mówiąc wprost o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym), to przede wszystkim samorząd województwa jest *explicite* odpowiedzialny za problem rozwoju. Art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa jako pierwsze zadanie samorządu województwa stawia określenie strategii rozwoju województwa, a w kolejnym ustępie 2, informuje nas o tym, że samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy. Wyraźnie więc widać, że najwyższy szczebel samorządu terytorialnego w Polsce został w największym stopniu obciążony odpowiedzialnością za gospodarczy rozwój swojego regionu i tym samym pobudzanie i wspieranie aktywności gospodarczej na jego obszarze.

Jest to o tyle istotne, że jednostki samorządu terytorialnego (JST) w pierwszej kolejności stanowią otoczenie dla przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich, mogą więc ograniczać lub stymulować efektywność ich funkcjonowania. Gospodarka prowadzona przez JST w istotnym stopniu warunkuje dynamikę lokalnej przedsiębiorczości poprzez swoje kompetencje, do których należą podstawowe czynniki wpływające na warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych (Wojciechowski 2003:56). Samorządy terytorialne mogą tworzyć korzystną atmosferę dla działalności gospodarczej, biorąc pod uwagę swoje umiejscowienie, zadania i charakter to właśnie JST są prawdopodobnie najbliższym, instytucjonalnym sprzymierzeńcem biznesu.

CHARAKTERYSTYKA SEKTORA MŚP W WIELKOPOLSCE

Zgodnie z art. 1 załącznika I do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. Zalicza się tu w szczególności osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz firmy rodzinne zajmujące się rzemiosłem lub inną działalnością, a także spółki lub konsorcja prowadzące regularną działalność gospodarczą (Rozporządzenie Komisji (WE) z 6 sierpnia 2008). Powyższe rozporządzenie do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) zalicza przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników, i których roczny obrót nie przekracza 50 milionów EUR a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów EUR. Kryteria poszczególnych typów przedsiębiorstw zaliczanych do MŚP przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Kryteria klasyfikacji małych i średnich przedsiębiorstw

MŚP	Typ przedsiębiorstwa	Liczba zatrudnionych	Roczny obrót i/lub Całkowity bilans roczny	
	Mikroprzedsiębiorstwo	< 10	≤ 2 mln euro	≤ 2 mln euro
	Małe przedsiębiorstwo	< 50	≤ 10 mln euro	≤ 10 mln euro
	Średnie przedsiębiorstwo	< 250	≤ 50 mln euro	≤ 43 mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Komisji (WE) NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. UE L 214 z 09.08.2008, s. 38.

W 2011 roku w województwie wielkopolskim w systemie REGON znajdowało się ponad 393 tys. przedsiębiorstw (tabela 2). Ilość ta stanowi 9,67% wszystkich przedsiębiorstw zarejestrowanych w kraju i co istotne, udział ten systematycznie rósł w przedstawionych trzech latach (od 9,50% w 2009 roku, poprzez 9,54% w roku 2010). Świadczy to o szybszym przyroście liczby przedsiębiorstw niż miało to miejsce w całej Polsce w przedstawionym okresie. Zdecydowanie największą grupą są przedsiębiorstwa mikro (zatrudniające do 9 pracowników), które stanowiły w 2011 roku nieco ponad 94,5% wszystkich firm zarejestrowanych w województwie wielkopolskim. Z kolei największy udział regionu w kraju odnotowano w przypadku firm małych i średnich (w obydwu przypadkach ponad 10%).

Tabela 2. Podmioty zarejestrowane w REGON według liczby pracujących w województwie wielkopolskim w latach 2009–2011

Kategorie/Lata	Przedsiębiorstwa według liczby pracujących				
	Ogółem	0–9	10–49	50–249	> 249
2009					
Liczba przedsiębiorstw	368 609	347 341	17 555	3 203	510
Udział regionu w Polsce (%)	9,50	9,46	10,32	10,12	9,18
Liczba przedsiębiorstw zlikwidowanych	36 534	35 947	507	63	17
Udział w Polsce w %	9,53	9,51	10,73	10,29	9,34
Liczba przedsiębiorstw nowo powstałych	39 847	39 283	526	36	2
Udział w Polsce w %	9,90	9,89	10,83	9,45	3,77
2010					
Liczba przedsiębiorstw	389 928	368 404	17 835	3 178	511
Udział regionu w Polsce (%)	9,54	9,50	10,30	10,03	9,26
Liczba przedsiębiorstw zlikwidowanych	25 436	24 962	415	51	8
Udział w Polsce w %	9,47	9,45	10,47	10,34	6,50
Liczba przedsiębiorstw nowo powstałych	45 622	44 911	665	39	7
Udział w Polsce w %	9,80	9,78	11,39	7,89	8,97
2011					
Liczba przedsiębiorstw	393 884	372 364	17 838	3 183	499
Udział regionu w Polsce (%)	9,67	9,64	10,28	10,16	9,16
Liczba przedsiębiorstw zlikwidowanych	36 648	36 008	567	66	7
Udział w Polsce w %	8,74	8,72	10,31	8,99	4,12
Liczba przedsiębiorstw nowo powstałych	40584	39861	647	70	6
Udział w Polsce w %	9,95	9,94	10,52	13,18	5,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w Raportach o stanie sektora MŚP w Polsce z lat 2010, 2011 i 2012.

W 2011 roku w Wielkopolsce powstało ponad 40 tys. przedsiębiorstw, z czego 98,2% to firmy mikro. Jednocześnie w tym samym roku zlikwidowano ponad 36,5 tys. firm, gdzie również zdecydowaną większość (98,2%) stanowiły firmy zatrudniające do 9 pracowników. Należy podkreślić w tym momencie fakt, iż tylko w grupie przedsiębiorstw dużych więcej firm zostało zlikwidowanych aniżeli powstało nowych. W całej grupie wielkopolskich mikro, małych i średnich podmiotów gospodarczych w 2011 roku więcej

powstało niż zostało zlikwidowanych. Jest to o tyle istotne, że w roku 2010 w Wielkopolsce wśród firm dużych jak i średnich zatrudniających powyżej 50 pracowników zlikwidowanych zostało więcej niż powstało nowych. Podobnie sytuacja wyglądała w roku 2009 z tą różnicą, że w grupie firm małych (zatrudniających od 10 do 49 pracowników) odsetek firm zlikwidowanych i nowo powstałych był na zbliżonym poziomie. Wpływ na taką sytuację mogło mieć zjawisko załamania się rynku finansowego i bankowego na skutek zapaści rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka, które miało miejsce w Stanach Zjednoczonych w 2008 roku. Chociaż kryzys ten nie miał bezpośredniego przełożenia na sytuację gospodarczą w Polsce to jego charakter był światowy, powodując globalne spowolnienie wzrostu gospodarczego, co obniżyło popyt u partnerów gospodarczych polskich (w tym wielkopolskich) przedsiębiorstw (Bucka 2011:185). Największy udział regionu jeśli chodzi o kreowanie nowych podmiotów jest w przypadku średnich przedsiębiorstw i wynosi ponad 13%. Udział w tworzeniu mikro i małych firm wynosi odpowiednio nieco poniżej i powyżej 10%.

Mieszkańcy województwa wielkopolskiego od lat posiadają opinię przedsiębiorczych. Potwierdza to dość wysoka pozycja na tle innych polskich województw pod względem podstawowych wskaźników charakteryzujących poziom przedsiębiorczości. W 2011 roku na 1000 mieszkańców przypadało blisko 114 MŚP zarejestrowanych w REGON (tabela 3), co pozwoliło regionowi uzyskać piąte miejsce² w rankingu województw, podobnie jak w dwóch poprzednich latach.

Tabela 3. Małe i średnie przedsiębiorstwa województwa wielkopolskiego zarejestrowane w REGON w porównaniu z liczbą mieszkańców w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	Lata					
	2009		2010		2011	
	Liczba na 1000 mieszkańców	Miejsce w Polsce	Liczba na 1000 mieszkańców	Miejsce w Polsce	Liczba na 1000 mieszkańców	Miejsce w Polsce
MŚP ogółem	108,15	5	114,03	5	113,84	5
MŚP nowo powstałe	11,69	3	13,34	3	11,74	4
MŚP zlikwidowane	10,72	11	7,44	11	10,60	9
MŚP z kapitałem zagranicznym	1,73	6	1,79	6	1,83	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w *Raportach o stanie sektora MŚP w Polsce z lat 2010, 2011 i 2012*.

² Pierwsze cztery miejsca zajmują odpowiednio województwa: mazowieckie, zachodniopomorskie, pomorskie i dolnośląskie.

Następne wskaźniki również dobrze świadczą o poziomie przedsiębiorczości w Wielkopolsce. W przypadku nowo powstałych firm na 1000 mieszkańców województwo zajmuje czwarte miejsce, niestety jest to spadek z pozycji trzeciej, zajmowanej w latach 2009–2010³. W kategorii zlikwidowanych MŚP region zajmuje dziewiątą pozycję i jest to awans z miejsca jedenastego, co świadczy o poprawie sytuacji w tej materii ale pozycja regionu jest w tej kategorii najslabsza z wszystkich prezentowanych. Województwo wielkopolskie w przedstawianym okresie utrzymywało szóstą pozycję jeśli chodzi o liczbę firm z kapitałem zagranicznym na 1000 mieszkańców.

Tabela 4. Struktura branżowa MŚP zarejestrowanych w REGON w województwie wielkopolskim w roku 2011

PKD	Sektor publiczny (%)	Sektor prywatny (%)	Własność zagraniczna (%)	Nowo utworzone (%)	Zlikwidowane (%)	Nowe – zlikwidowane
B	0,02	0,11	0,13	0,13	0,04	38
C	1,44	10,34	19,4	8,1	9,28	-115
D	0,26	0,15	1,33	0,28	0,05	95
E	1,87	0,33	0,4	0,45	0,3	73
F	0,7	13,13	7,69	13,49	15,2	-93
G	0,42	29,92	36,88	31,7	35,68	-211
H	0,46	6,25	4,31	5,2	6,79	-377
I	1,09	2,69	3,23	3,71	3,32	286
J	0,16	2,45	2,44	3,13	1,64	670
K	0,31	3,34	6,29	3,65	4,13	-30
L	23,7	3,16	3,77	2,41	0,97	621
M	2,01	9,06	7,86	8,36	6,9	863
N	0,15	2,69	3,06	3,66	2,89	427
O	9,94	0,49	0,02	0,08	0,06	11
P	44,84	2,3	0,73	3,3	2,72	345
Q	5,57	5,55	0,97	5,24	3	1028
R	6,85	1,53	0,76	1,35	1,22	103
S	0,23	6,52	0,71	5,74	5,81	202
T	0	0	0	0	0	1
U	0	0	0,02	-	-	-
Razem	100	100	100	100	100	3937

Źródło: Nieć, M., Orłowska, J., Wasilewska, M., 2012, *Profile regionalne małych i średnich przedsiębiorstw*, w: Tarnawa, A., Zadura-Lichota, P. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

³ Do wyżej notowanych od Wielkopolski w poprzednich latach województw pomorskiego i mazowieckiego dołączyło województwo zachodniopomorskie.

Jeśli chodzi o działalność wielkopolskich małych i średnich przedsiębiorstw (tabela 4) to w 2011 roku blisko 30% prywatnych MŚP specjalizowało się w handlu i naprawach, a 13% działało w sekcji budownictwo. Kolejna pod względem ważności branża to przetwórstwo przemysłowe z ok. 10% udziałem i plasująca się tuż za nim działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (9%). Jeśli chodzi o MŚP sektora publicznego to dominowały działalności związane z edukacją (44%) oraz z obsługą rynku nieruchomości (23%). MŚP z udziałem kapitału zagranicznego dominowały w sekcji handel i naprawy (36%) oraz przetwórstwo przemysłowe (19%). Branża handlowa i budowlana dominowały zarówno wśród firm nowo powstałych w 2011 roku w Wielkopolsce (stanowiąc odpowiednio 31% i 13%) oraz wśród przedsiębiorstw zlikwidowanych (odpowiednio 35% i 15%).

NARZĘDZIA WSPARCIA MŚP WYKORZYSTYWANE PRZEZ SAMORZĄDY TERYTORIALNE NA PRZYKŁADZIE WIELKOPOLSKI

Sektor MŚP, co zostało pokazane w poprzednim fragmencie artykułu, należy do najistotniejszych elementów lokalnej gospodarki i ma kluczowe znaczenie jeśli chodzi o kreowanie nowych miejsc pracy i ich stabilność. Tworzenie korzystnego klimatu i warunków sprzyjających powstawaniu, funkcjonowaniu i rozwojowi MŚP należy do najważniejszych zadań władz samorządowych wszystkich szczebli. Jednakże nie znajdujemy zapisów o tym traktujących w ustawach mówiących o zadaniach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa z 8 marca 1990) mówi o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, ale w katalogu przykładowych zadań temu służących nie wymienia wspierania przedsiębiorczości ani innych pokrewnych zadań. Natomiast wśród zadań wykonywanych przez samorząd powiatowy i wojewódzki ustawy: o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (Ustawa z 5 czerwca 1998a; Ustawa z 5 czerwca 1998b) wymieniają przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizowanie lokalnego rynku pracy. Najpewniej reguluje te kwestie wyżej wymieniana ustawa o samorządzie województwa, która nakłada na najwyższy szczebel samorządu obowiązek określenia strategii rozwoju województwa uwzględniającej między innymi cele związane z pobudzaniem aktywności gospodarczej oraz podnoszeniem poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (Ustawa z 5 czerwca 1998b). Wprost wspieranie przedsiębiorczości przez organy administracji publicznej, do których zaliczamy samorząd terytorialny wskazuje dopiero ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 wspomnianej ustawy organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania

działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców (Ustawa z 2 lipca 2004).

Żaden z aktów prawnych nie zawiera jednak enumeratywnego katalogu działań lub konkretnych zadań samorządu terytorialnego w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Z powyższego wynika, że tak istotną dla rozwoju społeczno-gospodarczego kwestię jak wspieranie przedsiębiorczości zostawiono w gestii poszczególnych samorządów, które to mogą na różne sposoby, bardziej lub mniej angażować się na rzecz poprawiania klimatu i polepszania warunków funkcjonowania MŚP w obrębie swojej jurysdykcji.

Zakres potencjalnych działań, które mogą podjąć samorzady terytorialne, służących lokalnemu rozwojowi gospodarczemu jest rozległy. Większość JST wykorzystuje te możliwości i używa szeregu działań, które mają na celu pobudzanie rozwoju gospodarczego poprzez poprawę warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych na ich terenie. Z drugiej strony warto zaznaczyć, że samorzady terytorialne, chcąc, czy nie chcąc, jako pracodawca, zleceniodawca, klient, inwestor, regulator oraz planista każdym działaniem – bezpośrednio lub pośrednio wpływają na lokalne firmy (Dziemianowicz i in. 2000:8).

Wymienienie wszystkich form, w jakich samorzady pośrednio oddziałują na lokalne przedsiębiorstwa byłoby niezmiernie obszerne, ponieważ musiałyby obejmować praktycznie wszystkie działania samorządu, a ze względu na domniemane kompetencje gmin byłoby także niekompletne (Kosiedowski 2005:317). Warto jednak wymienić najważniejsze z nich, do których należą:

- ❑ Inwestycje infrastrukturalne czyli rozbudowę infrastruktury technicznej miasta, obejmującej w szczególności drogi i sieci wodociągowo-kanalizacyjne, które to poprawiają warunki funkcjonowania zwłaszcza MŚP (na przykład poprzez doprowadzenie mediów lub infrastruktury drogowej).
- ❑ Planowanie przestrzenne, związane z określeniem w sposób wiążący dla właścicieli terenów możliwości ich wykorzystania (Kayser 2010:67).
- ❑ Samorząd jako podmiot gospodarczy na lokalnym rynku, który czasami, szczególnie w małych miejscowościach jest największym pracodawcą i jednym z pewniejszych kontrahentów.
- ❑ Samorząd jako kreator współpracy pomiędzy sektorami administracji, nauki i biznesu, czego nie ułatwia często niski poziom zorganizowania i tym samym reprezentowania wspólnych interesów sektora gospodarczego⁴.
- ❑ Działania informacyjno-promocyjne, mające zachęcić potencjalnych inwestorów zewnętrznych do podjęcia decyzji o lokalizacji inwestycji

⁴ Powodem takiej sytuacji jest między innymi fakt, iż przynależność do samorządu gospodarczego w Polsce jest dobrowolna i co z tego wynika często tworzy go stosunkowo niewielu przedsiębiorców.

na danym terenie, lub potencjalnych turystów do odwiedzenia danej miejscowości czy regionu.

Zdecydowanie łatwiejsze do enumeratywnego wymienienia są działania JST bezpośrednio nakierowane na wsparcie dla sektora MŚP. Do istotniejszych i jednocześnie najpowszechniej stosowanych możemy zaliczyć wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych⁵. Warto wspomnieć w tym miejscu, że system dochodów samorządowych w Polsce przypisuje jedynie gminom odrębne podatki zasilające ich budżety, pozostałe szczeble – powiat i województwo nie mają własnych wpływów podatkowych, nie licząc udziałów w podatkach budżetu państwa (Miszczuk, Miszczuk i Żuk 2007:67). Stąd stosowanie tych instrumentów jest możliwe wyłącznie przez gminy, które chętnie z tego korzystają. Na pytanie: czy stosowano stawki podatku od nieruchomości niższe od maksymalnych dla prowadzących działalność gospodarczą – aż 96% ankietowanych⁶ samorządów odpowiedziało twierdząco (Gołębiowski i Korolewska 2013:10). Na kolejne pytanie: czy jednostka samorządu terytorialnego udzielała ulg, umorzeń i zwolnień w podatku od nieruchomości podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą – aż 83,6% odpowiedzi to odpowiedzi pozytywne. Używając jednak tego instrumentu należy pamiętać, że takie wsparcie jest ograniczone przepisami prawa, mającymi na celu zapewnienie uczciwej konkurencji na wolnym rynku – pomoc publiczna⁷.

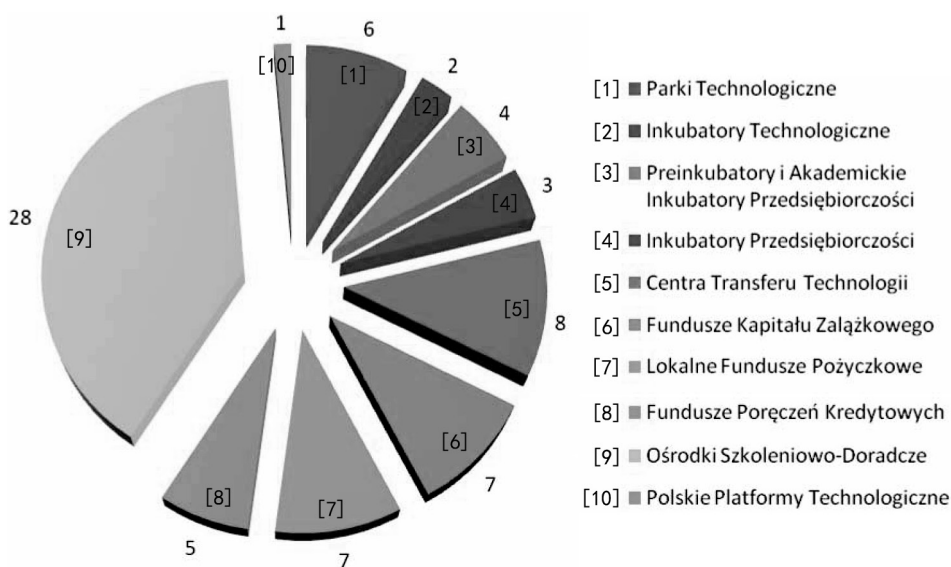
Kolejnym przykładem bezpośredniego wsparcia MŚP może być zaangażowanie samorządu w tworzenie alternatywnych instrumentów wsparcia finansowego w postaci funduszy poręczeniowych i pożyczkowych. Zadaniem pierwszych jest ułatwienie małym i średnim przedsiębiorcom oraz osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą dostępu do kredytów oferowanych przez banki komercyjne na prowadzenie działalności gospodarczej. Mali przedsiębiorcy nierzadko nie dysponują zabezpieczeniem, wymaganym przez bank przed udzielaniem kredytu. Zadaniem funduszu jest udzielenie części takiego poręczenia. Fundusze poręczeniowe, często pomagają również przedsiębiorcy przygotować wniosek kredytowy, napisać biznesplan i udzielają porad finansowych. Z kolei celem funduszy pożyczkowych jest zapewnienie finansowania zewnętrznego, przede wszystkim dla mikro- i małych przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą, mających trudności w zdobyciu finansowania komercyjnego z powodu braku wymaganych zabezpieczeń czy historii kredytowej.

⁵ Do najistotniejszych podatków lokalnych zaliczmy: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transportowych.

⁶ Ankieta przeprowadzona przez Biuro Analiz Sejmowych dotycząca wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁷ Najczęściej ulgi w podatkach lokalnych stosowane są w ramach pomocy de minimis i pomocy regionalnej.

Wykres 1. Rozkład ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Wielkopolsce według typów w roku 2012

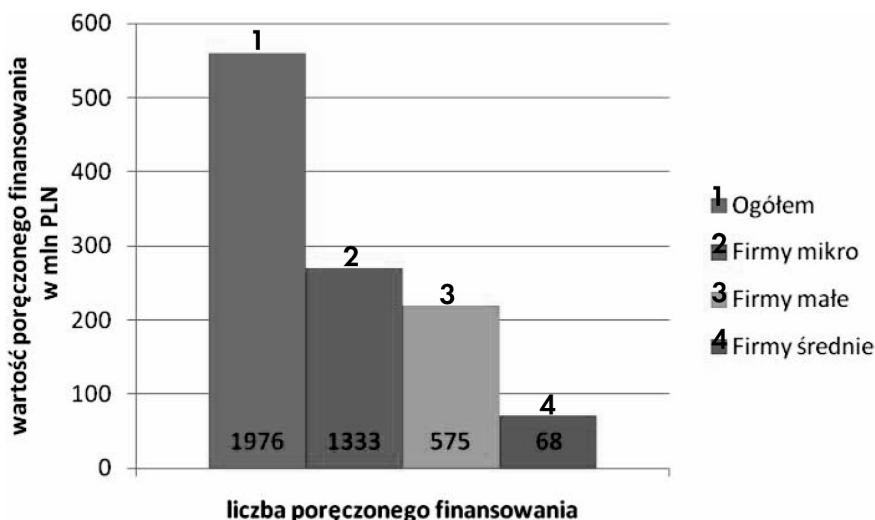


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Raportu z badania oceny efektywności wykorzystania RPO i JEREMIE w działalności funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz rozwoju przedsiębiorczości* (Ministerstwo Gospodarki 2012).

Wielkopolska działalność funduszy poręczeniowych i pożyczkowych należy do najbardziej zaawansowanych w Polsce. Wynika to między innymi z faktu, że Wielkopolska jako pierwsza rozpoczęła ich realizację w ramach inicjatywy JEREMIE. Funkcjonujących w województwie wielkopolskim pięć funduszy poręczeń kredytowych i siedem lokalnych funduszy pożyczkowych (wykres 1) udzieliły do końca września 2012 roku 2 675 poręczeń i pożyczek na łączną kwotę ponad 333 mln złotych (Ministerstwo Gospodarki 2012), co daje najwyższy wynik w Polsce. Głównymi odbiorcami funduszy poręczeniowych w Wielkopolsce są mikroprzedsiębiorcy, którym udzielono 1333 poręczeń na kwotę blisko 270 mln złotych (wykres 2). Ponad o połowę mniejsza liczba poręczeń dotyczyła małych przedsiębiorców, ale na kwotę niewiele mniejszą bo blisko 220 mln złotych. Najmniej z tego instrumentu skorzystały firmy średnie – 68 umów na kwotę 71 mln złotych.

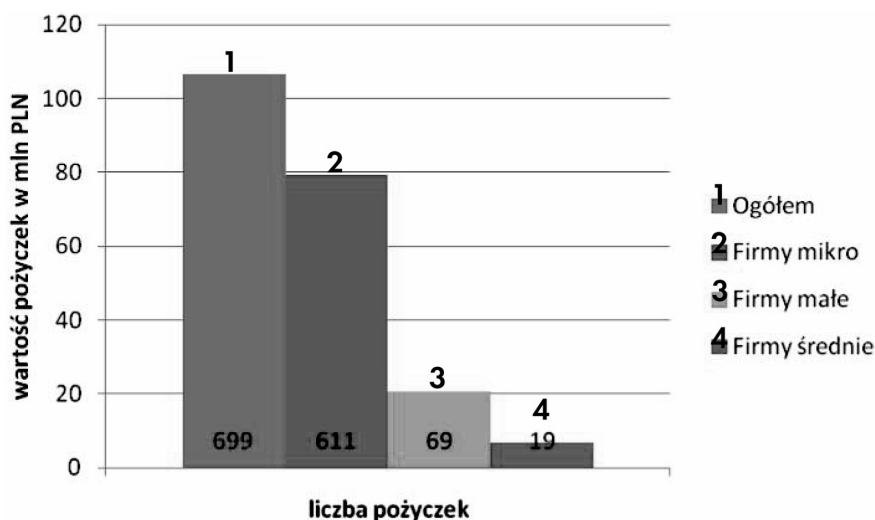
Jeśli chodzi o fundusze pożyczkowe, to tutaj również dominują przedsiębiorstwa mikro (wykres 3). Ich przewaga w wykorzystaniu tego instrumentu jest znacząca zarówno jeśli chodzi o ilość podpisanych umów (611 z 699 ogółem), ale również o ich kwotę – blisko 80 mln złotych ze 106 wykorzystanych właśnie mikroprzedsiębiorstw. Udział firm małych to 69 umów na kwotę ponad 20 mln złotych, a najskromniejszy udział przedsiębiorstw średnich to zaledwie 19 umów na kwotę ponad 6 mln złotych.

Wykres 2. Liczba i wartość (w mln PLN) poręczonego finansowania udzielonego na rzecz sektora MŚP w województwie wielkopolskim według stanu na 30.09.2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Raportu z badania oceny efektywności wykorzystania RPO i JEREMIE w działalności funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz rozwoju przedsiębiorczości* (Ministerstwo Gospodarki 2012).

Wykres 3. Liczba i wartość (w mln PLN) pożyczek udzielonych na rzecz sektora MŚP w województwie wielkopolskim według stanu na 30.09.2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Raportu z badania oceny efektywności wykorzystania RPO i JEREMIE w działalności funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz rozwoju przedsiębiorczości* (Ministerstwo Gospodarki 2012).

Samorządy, w ramach tworzenia przyjaznego klimatu dla przedsiębiorczości, angażują się (dofinansowując działalność lub udostępniając lokal) w różnego rodzaju centra wspierania biznesu, czy ośrodki wspierania przedsiębiorczości. Instytucje te najczęściej zajmują się obsługą informacyjno-organizacyjno-prawną MŚP. Pomagają założyć firmę, prowadzą informację gospodarczą i organizują różnego rodzaju szkolenia. Wielkopolska z liczbą 28 takich ośrodków plasuje się na trzecim miejscu w Polsce (razem z województwem dolnośląskim), za województwami śląskim – 39 ośrodków i lubelskim – 30 ośrodków (Bąkowski i Mażewska 2012). JST coraz częściej posiadają również udziały w różnego rodzaju agencjach rozwoju lokalnego czy regionalnego. Wśród wspomnianych agencji występuje duże zróżnicowanie pod względem organizacyjnym (działają one jako podmioty komercyjne lub non profit) różnią się zadaniami, zasilaniem finansowym ale ich generalnym celem jest wspieranie polityki regionalnej lub lokalnej (Kosiedowski 2005:321).

Jako ostatnie opisane zostaną inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne. Są to istotne elementy systemu promocji innowacji i z tego powodu są dotowane z budżetów gmin, powiatów i województw. Ich istota sprowadza się do stwarzania przedsiębiorstwom jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności na terenie danej instytucji. Funkcjonujące tu firmy korzystają z infrastruktury telekomunikacyjnej, mają zapewnione powierzchnie biurowe i produkcyjne, na miejscu korzystają z obsługi księgowej. Rola parków technologicznych polega na stwarzaniu warunków do efektywnego transferu technologii pomiędzy jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami i stymulowania rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. W Wielkopolsce działa sześć takich parków technologicznych, co daje jej drugie miejsce w Polsce razem z województwem dolnośląskim a tuż za województwem śląskim, w którym funkcjonuje osiem parków (Bąkowski i Mażewska 2012).

Biorąc pod uwagę nasycenie wszystkimi rodzajami wyżej wymienionych ośrodków innowacji i przedsiębiorczości Wielkopolska, z 71 ośrodkami, zajmuje trzecie miejsce spośród wszystkich województw, za Śląskiem, w którym jest ich 96 i Mazowszem, z 92 takimi inicjatywami.

PODSUMOWANIE

Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają decydującą rolę w tworzeniu miejsc pracy, a w znaczeniu bardziej ogólnym są również czynnikiem stabilności społecznej i rozwoju gospodarczego szczególnie istotnym z punktu widzenia gmin, powiatów i województw. Ich rozwój i funkcjonowanie mogą zakłócać jednak prozaiczne problemy: lokalowe – związane z miejscem wykonywania działalności gospodarczej, brak wiedzy i informacji na temat szybko zmieniających się przepisów prawa, nowych technologii i potencjalnych rynków czy nawet możliwych źródeł wsparcia. Jeszcze inne problemy

związane są z trudnościami z uzyskaniem kapitału na rozpoczęcie działalności, z uwagi na ograniczone zabezpieczenia czy brak historii kredytowej. Jest to znakomite pole do działania dla samorządów terytorialnych. Mimo braku precyzyjnych przepisów, zakres możliwych do podjęcia działań, praktycznie we wszystkich sferach problemowych, działań służących wspieraniu rozwoju i funkcjonowania sektora MŚP jest bardzo szeroki. Świadczą o tym między innymi dobre praktyki stosowane przez samorządy województwa wielkopolskiego, które z powodzeniem wykorzystują niemal wszystkie możliwe instrumenty i kanały wsparcia dla sektora MŚP.

BIBLIOGRAFIA

- BĄKOWSKI, A., MAŻEWSKA, M. (red.), 2012, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- BRUSSA, A., TARNAWA, A., (red.), 2011, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- BUCKA, M., 2011, *Przedsiębiorstwa województwa opolskiego w okresie spowolnienia gospodarczego po 2007 roku*, w: Pająk, K., Tomidajewicz, J.J. (red.), *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- DZIEMIANOWICZ, W., MACKIEWICZ, M., MALINOWSKA, E., MISIĄG, W., TOMALAK, M., 2000, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.
- EUROPEAN COMMISSION, 2013, *A Recovery on the Horizon? Annual Report on European SMEs 2012/2013. Final Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- GOŁĘBIEWSKI, G., KOROLEWSKA, M. (red.), 2013, *Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – raport z badań*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- GUS, 2013, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r.*, Departament Przedsiębiorstw – Materiał na konferencję prasową w dniu 23 grudnia 2013 r., Warszawa.
- KAYSER, T., 2010, *Samorząd a gospodarka lokalna*, w: Imiołczyk, B. (red.), *ABC Samorządu Terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- KOMISJA EUROPEJSKA, 2004, *Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw. Przyjęta przez Państwa Członkowskie na spotkaniu Rady Europejskiej w Feira 19–20 czerwca 2000 r.*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- KOSIEDOWSKI, W. (red.), 2005, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora, Toruń.
- ŁAPIŃSKI, J., NIEĆ, M., RZEŹNIK, G., ZAKRZEWSKI, R., 2013, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, w: Tarnawa, A., Zadura-Lichota, P. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

- MINISTERSTWO GOSPODARKI, 2012, *Raport z badania oceny efektywności wykorzystania RPO i JEREMIE w działalności funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz rozwoju przedsiębiorczości*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- MISZCZUK, A., MISZCZUK, M., ŻUK, K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- NIEĆ, M., ORŁOWSKA, J., WASILEWSKA, M., 2012, *Profile regionalne małych i średnich przedsiębiorstw*, w: Tarnawa, A., Zadura-Lichota, P. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- PAJĄK, K., 2007, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (WE) NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. UE L 214 z 09.08.2008.
- TALAR, M., WASILEWSKA, M., WĘCŁAWSKA, D., 2010, *Profile regionalne małych i średnich przedsiębiorstw*, w: PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- TARNAWA, A., ZADURA-LICHOTA, P. (red.), 2012, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- TARNAWA, A., ZADURA-LICHOTA, P. (red.), 2013, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- USTAWA Z DNIA 8 MARCA 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U., nr 142, poz. 1591.
- USTAWA Z DNIA 5 CZERWCA 1998A r. o samorządzie powiatowym, Dz.U., nr 91, poz. 578.
- USTAWA Z DNIA 5 CZERWCA 1998B r. o samorządzie województwa, Dz.U., nr 91, poz. 576.
- USTAWA Z DNIA 2 LIPCA 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U., nr 173, poz. 1807.
- WOJCIECHOWSKI, E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa.

LOCAL GOVERNMENT AS A POTENTIAL SOURCE OF SUPPORT FOR THE SME SECTOR WITH AN EXAMPLE OF GREATER POLAND

ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate the possible instruments and channels of influence of local governments on the sector of small and medium-sized enterprises. At first, it was shown the importance of this sector for the Polish and European economy. Then, conditions of the growing importance of local governments

over the past few years and their impact on the economy of the region were shown. The article briefly characterized the sector of small and medium-sized enterprises in Wielkopolska Region and their picture on the background of the whole country in the past three years. The last part presents the European classification of micro, small and medium-sized businesses and there were approximated and described the tools, instruments and channels of influence on self-government of local and regional level on entrepreneurship, especially of small and medium-sized enterprises and their use in the Wielkopolska Region.

Keywords: local government, SME sector, entrepreneurship.

Anna Hnatyszyn-Dzikowska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

KOSZTY ABSENCJI PRACOWNIKA Z TYTUŁU CHOROBY. ZARYS PROBLEMATYKI I WSTĘPNE WYNIKI DLA POLSKI

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest zaakcentowanie wpływu absencji chorobowej na zmniejszenie aktywności zawodowej i rosnące koszty dla gospodarki spowodowane utratą produktywności. Zastosowano metodę kapitału ludzkiego do wyliczenia składowej kosztów pośrednich choroby, jaką jest absencja chorobowa. Uzyskane wyniki wskazują na zróżnicowanie obciążenia chorobami w strukturze płciowej, wiekowej i charakteru wykonywanej pracy. Najwyższe koszty ogółem wystąpiły w sekcjach handel oraz przetwórstwo przemysłowe. Biorąc pod uwagę strukturę płciową, koszty absencji chorobowej były ogółem wyższe dla płci żeńskiej. Uzyskane wyniki są sygnałem co do kierunków i priorytetów polityki zdrowotnej, a w szczególności programów profilaktycznych dla pracujących.

Słowa kluczowe: pośrednie koszty choroby, absencja pracowników, sekcje gospodarki

WSTĘP

Zarządzanie przedsiębiorstwem jest wielowymiarowym, złożonym procesem ukierunkowanym na realizację celów ekonomicznych, do których w skali mikro przede wszystkim klasyfikuje się maksymalizację zysku. Z kategorią zysku ściśle związana jest produktywność pracownika, na którą obok wiedzy, umiejętności i doświadczenia wpływa jego zdrowie. W tym kontekście, celem niniejszego opracowania jest zaakcentowanie skutków choroby w Polsce osób zatrudnionych w różnych sekcjach gospodarki PKD 2007, w różnych grupach wiekowych i ze względu na płeć.

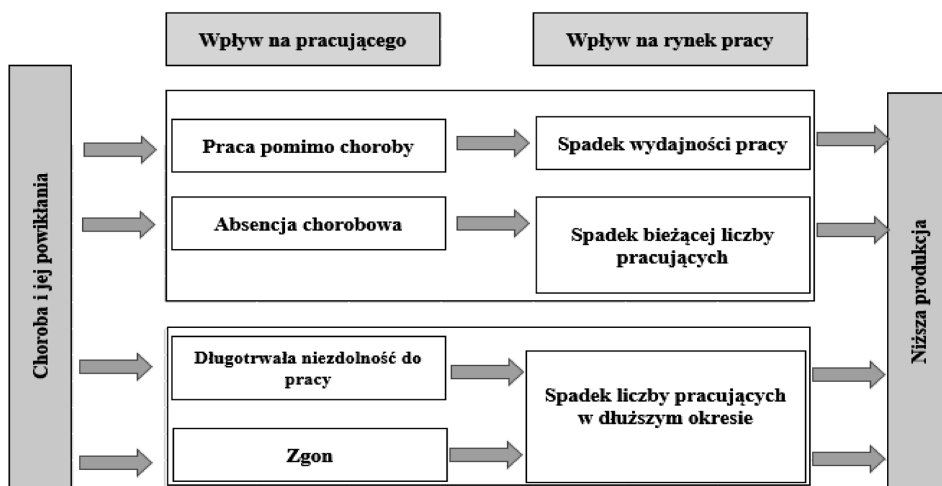
Choroba pociąga za sobą efekty dla całej gospodarki. Bezpośrednio skutki choroby dotyczą osobę pracującą, w licznych przypadkach również opiekunów osoby chorej, zmuszonych do ograniczenia pracy. Powoduje to zmniejszenie lub spadek produktywności zasobu pracy w gospodarce, a w konsekwencji obniżenie produkcji przedsiębiorstw. Ponadto, spada poziom konsumpcji, wywołany obniżeniem wysokości dochodów w gospodarstwach domowych.

W konsekwencji zmniejsza się wysokość odprowadzanych podatków i składek oraz zwiększenie transferów wpłacanych przez państwo na rzecz gospodarstw domowych, co skutkuje pogorszeniem sytuacji sektora finansów publicznych (Ernst & Young 2013:11).

METODA I ŹRÓDŁA

Wykorzystując metodę kapitału ludzkiego, dokonano oszacowania kosztów pośrednich choroby, związanych z utratą produktywności w gospodarce (por. rysunek 1). Ze względu na ograniczoną dostępność danych dokonano analizy tylko jednej składowej kosztów ekonomicznych choroby, jaką jest nieobecność w pracy na skutek choroby (absenteizm). Pełne oszacowanie kosztów pośrednich zawiera również oszacowanie prezenteizmu (koszty związane ze spadkiem produktywności związanym z świadczeniem pracy przez osoby chore), straty produkcji związanej z trwałą niezdolnością do pracy i zgonem z powodu choroby oraz kosztów opieki nieformalnej (Ernst & Young 2013). Precyzyjne wyliczenie tych składowych zdeterminowane jest dostępnością do rzetelnych danych, które w obecnym stanie statystyki publicznej w Polsce są bardzo ograniczone. Stąd w celu zaakcentowania skali zjawiska pośrednich kosztów choroby pracownika wykorzystano rekomendowany w literaturze koszt absencji chorobowej w pracy.

Rysunek 1. Metoda kapitału ludzkiego – kanały oddziaływania choroby na gospodarkę



Źródło: (Ernst & Young 2013:21).

Metoda kapitału ludzkiego (obok metody kosztów frykcyjnych) jest najczęściej stosowaną metodą w analizach farmakoekonomicznych, głęboko

osadzoną w teorii ekonomii. Określa ona maksymalną (potencjalną) utratę produktywności, zakłada brak bezrobocia i pełną produktywność pozostałych pracowników, co powoduje, że nie ma możliwości zastępowania chorego pracownika przez osoby bezrobotne (Wrona i Hermanowski 2013a:73).

Proces badawczy ukierunkowany na realizację celu artykułu podzielono na cztery etapy. W pierwszym kroku **dokonano diagnozy sytuacji na rynku pracy** w Polsce w 2011 r. Dane dotyczące rynku pracy zaprezentowane zostały w układzie Polskiej Klasyfikacji Działalności 2007 (PKD 2007) opracowanej na podstawie Statystycznej Klasyfikacji Działalności Gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej – NACE Rev. 2. PKD 2007 wprowadzona została z dniem 1 stycznia 2008 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 251, poz. 1885), w miejsce stosowanej dotychczas klasyfikacji PKD 2004. Wykorzystując dane GUS przedstawiono stan zatrudnienia w poszczególnych sekcjach PKD, wskazując na zróżnicowanie w strukturze płciowej, która może determinować długość absencji i w konsekwencji koszty choroby w gospodarce.

Tabela 1. Sekcje PKD 2007

Sekcja A	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo
Sekcja B	Górnictwo i wydobywanie
Sekcja C	Przetwórstwo przemysłowe
Sekcja D	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych
Sekcja E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją
Sekcja F	Budownictwo
Sekcja G	Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych
Sekcja H	Transport i gospodarka magazynowa
Sekcja I	Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi
Sekcja J	Informacji i komunikacja
Sekcja K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa
Sekcja L	Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości
Sekcja M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna
Sekcja N	Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca
Sekcja O	Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenie społeczne
Sekcja P	Edukacja
Sekcja Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna
Sekcja R	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją
Sekcja S	Pozostała działalność usługowa

Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

W drugim kroku analizy **wyznaczono jednostkową miarę produktywności**. W niniejszej analizie miarą monetarną kapitału ludzkiego jest wartość dodana brutto w 2011 r. w przeliczeniu na jednego zatrudnionego w gospodarce narodowej. Wykorzystano najnowsze dane GUS na 2011 rok. Zaletą tej miary w stosunku do wynagrodzenia brutto, PKB per capita, czy PKB na jednego pracującego jest to, iż uwzględnia fakt, że praca nie jest jedynym czynnikiem produkcji, a obniżona wydajność/ nieobecność pracownika uniemożliwia wykorzystanie również innych komplementarnych czynników produkcji. Uwzględnia także fakt, że tylko część populacji pracuje. Ponadto, wartość dodana lepiej przybliży produktywność czynnika pracy, ponieważ nie uwzględnia składowych, których istnienie nie podnosi wydajności pracownika (np. podatki, dotacje). Wśród wad wymienia się potencjalną trudność w zrozumieniu dla obiorców oraz rzadkie wykorzystywanie w analizach farmakoekonomicznych (Ernst & Young 2013:27). W niniejszym opracowaniu wykorzystano wartość dodaną brutto, ze względu na szacunki GUS i ich publikację w ramach sekcji PKD 2007 oraz zastosowaniu i rekomendacji tej miary we wcześniejszych analizach dla Polski (Macioch i Heramowski 2013a:134–171).

Trzeci krok analizy obejmuje **oszacowanie liczby utraconych osobołat**. Wykorzystano dane dotyczące liczby dni zwolnień z tytułu choroby własnej w poszczególnych działach gospodarki PKD 2007. Wykorzystano najnowsze dostępne dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) na rok 2011. Dane do analizy długości absenteizmu na poziomie zagregowanym uzyskano na podstawie okresowego raportu *Absencja chorobowa w 2011 r.* (ZUS 2012). Gromadzone przez ZUS dane zbierane są na podstawie zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy (druk ścisłego zarachowania ZUS ZLA). Druk ten ma określone elementy, dzięki którym możliwa jest identyfikacja ubezpieczonego i jego miejsca zatrudnienia oraz m.in. przyczyny absencji chorobowej. Brak konieczności wykorzystania specyficznych narzędzi badawczych, intuicyjność parametru oraz formalne wymogi (obowiązek dostarczenia zwolnienia lekarskiego ZUS ZLA pracodawcy) powodują, „że pomiar absenteizmu w szczególnej grupie osób pracujących na umowę o pracę jest stosunkowo prosty, a otrzymane wartości są wiarygodne” (Wrona i Hermanowski 2013a:93). W opracowaniu obliczono liczbę utraconych osobołat poprzez podzielenie otrzymanych wartości przez 250 (liczba dni roboczych w roku). Uzyskane wartości mogą być obarczone błędem oszacowania, co związane jest z tym, że zaświadczenia o niezdolności do pracy mogą obejmować również dni ustawowo wolne od pracy. W praktyce akcentuje się skrajne scenariusze, gdzie obliczenia mogą przyjmować wartości o około 11% wyższe (ustawowe dni pracy pomniejszone o czas urlopu to ok. 226 dni) lub 31% wyższe (liczba dni absencji obejmuje wszystkie dni w roku) (Macioch i Hermanowski 2013b:186).

W czwartym kroku **wyznaczono wartość kosztów pośrednich**. Wartość kosztów pośrednich stanowi iloczyn jednostkowej miary produktywności

i liczby utraconych osobołat. Analizy dokonano w podziale na sekcje gospodarki PKD 2007 oraz z uwzględnieniem struktury płciowej zatrudnionych pracowników.

RYNEK PRACY W 2011 ROKU

W 2011 r. zarejestrowano w gospodarce 14.232,6 tys. osób pracujących, co oznacza wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 0,9%. Największy wzrost liczby osób pracujących w stosunku do roku poprzedniego zaobserwowano w sekcjach: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (7,7%), pozostała działalność usługowa (7,6%) oraz budownictwo (5,1%). Z kolei największe zmniejszenie liczby osób pracujących, w stosunku do 2010 roku, odnotowano w sekcjach: wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (4,0%), administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne (1,9%) oraz handel, naprawa pojazdów samochodowych (1,4%). Sekcje: zakwaterowanie i gastronomia oraz rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo pozostały na tym samym poziomie (GUS 2012a:10).

Tabela 2. Pracujący w gospodarce wg sekcji PKD 2007

	Liczba pracowników	kobiety	Udział % kobiet	mężczyźni	Udział % mężczyzn
Sekcja A	2376705	1126733	47	1249972	53
Sekcja B	175582	18235	10	157347	90
Sekcja C	2443625	823179	34	1620446	66
Sekcja D	152849	31682	21	121167	79
Sekcja E	143312	33406	23	109906	77
Sekcja F	909238	96407	11	812831	89
Sekcja G	2158828	1132760	52	1026068	48
Sekcja H	727843	171800	24	556043	76
Sekcja I	237493	152806	64	84687	36
Sekcja J	249418	87382	35	162036	67
Sekcja K	346307	230178	66	116129	34
Sekcja L	198205	97273	49	100932	51
Sekcja M	518171	258876	50	259295	50
Sekcja N	413885	182092	44	231793	56
Sekcja O	951880	459431	48	492449	52
Sekcja P	1084731	835865	77	248866	23
Sekcja Q	775372	624603	81	150769	19
Sekcja R	153307	91309	60	61998	40
Sekcja S	215860	129205	60	86655	40
OGÓŁEM	14232611	6583222	46	7649389	54

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia wg płci w poszczególnych sektorach wyraźne jest zróżnicowanie. Przewagę kobiet można zaobserwować w sektorze opieka zdrowotna i pomoc społeczna oraz edukacja. Istotnym faktem jest, iż pracując w tych sektorach mniej się zarabia (Haponiuk 2013:40), co może być czynnikiem determinującym większą skłonność do korzystania ze zwolnień lekarskich. Sytuację zawodową kobiet warunkuje ponadto wiele barier i stereotypów utrudniających nie tylko awans ale również dostęp do rynku pracy. Nierówności w traktowaniu kobiet na rynku pracy uwidaczniają się także w wysokości płac. Mimo że Polki są lepiej wykształcone, wciąż zarabiają mniej. Różnice w wysokości zarobków między kobietami a mężczyznami to około 17,7% (GUS 2012b:24). Na tle powyższych rozważań, przy analizie absenteizmu należy wskazać, że nie jest on tylko prostym wyznacznikiem stanu zdrowia, ale również świadomym wyborem (Wrona i Hermanowski 2013b:117), co jest szczególnie symptomatyczne wśród kobiet na rynku pracy w Polsce. Do pozazdrowotnych determinant absenteizmu, związanych z rynkiem pracy zalicza się:

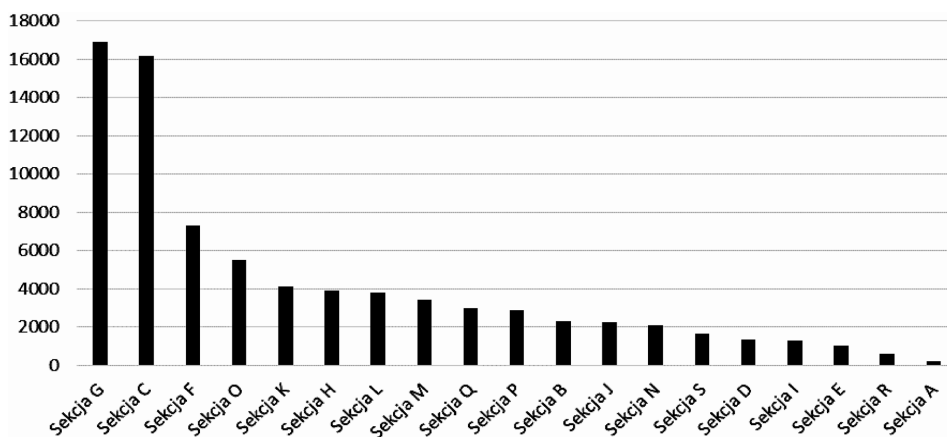
- ❑ wiek – większe zaangażowanie, przywiązanie i odpowiedzialność starszych pracowników determinują krótsze okresy zwolnienia wśród starszych (Sharp, Watt 1995:131–136);
- ❑ obciążenie pracą, zespołowość pracy czy zadowolenie z pracy (Johnson, Croghan i Crawford 2003:336–342);
- ❑ dochody.

WYNIKI

Koszty absencji chorobowej w 2011 r. oszacowane wg metody kapitału ludzkiego wynosiły 79 920 mln zł. Biorąc pod dokonane szacunki dla wcześniejszych lat wykazuje on trend rosnący (Macioch i Hermanowski 2013a:154). W badanym okresie wystawiono w sumie 16 957 500 zaświadczeń lekarskich o przeciętnej długości 12,78 dnia. Najwyższe koszty ogółem wystąpiły w sekcjach handel oraz przetwórstwo przemysłowe (wykres 1). Są to też sektory, w których wydano największą liczbę zaświadczeń lekarskich (32% ogółu zaświadczeń). Przeciętnie najdłuższe zaświadczenia wydawano w sekcji działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (13,6 dnia) a najkrótsze w sekcji górnictwo i wydobywanie (9,6 dnia).

Biorąc pod uwagę strukturę płciową, koszty absencji chorobowej były ogółem wyższe dla płci żeńskiej i stanowiły 54%. Szczegółowa analiza kosztów wg sekcji gospodarki wskazuje na znaczne zróżnicowanie w zależności od płci. Najwyższy udział mężczyzn w kosztach absencji chorobowej odnotowano w sekcji górnictwo i wydobywanie (89%) oraz budownictwo (88%). Z kolei wśród kobiet najwyższy udział odnotowano w sekcji opieka zdrowotna i pomoc społeczna (87%) oraz edukacja (85%). Wyniki te są

Wykres 1. Koszty absencji chorobowej w poszczególnych sekcjach gospodarki PKD w roku 2011 (wg PKD 2007) w mln zł.



Źródła: obliczenia własne na podstawie danych GUS i ZUS.

ściśle skorelowane z przedstawioną wcześniej strukturą zatrudnienia i są sygnałem co do kierunków adresowanej opieki zdrowotnej, a w szczególności programów profilaktycznych dla pracujących.

W przypadku wyższych kosztów absencji z tytułu choroby własnej wśród kobiet Macioch i Hermanowski (2013a) zwracają uwagę na fakt, że koszty nieobecności w przypadku kobiet wynikają w ponad 30% z absencji związanej z ciążą, porodem i położeniem. Przyczyną tak wysokiego udziału ciąży w kosztach może być niewystarczające dostosowanie warunków pracy dla kobiet w ciąży” (Macioch, Hermanowski 2013a:169).

Tabela 3. Koszty absencji chorobowej w poszczególnych sekcjach gospodarki PKD w 2011 r.

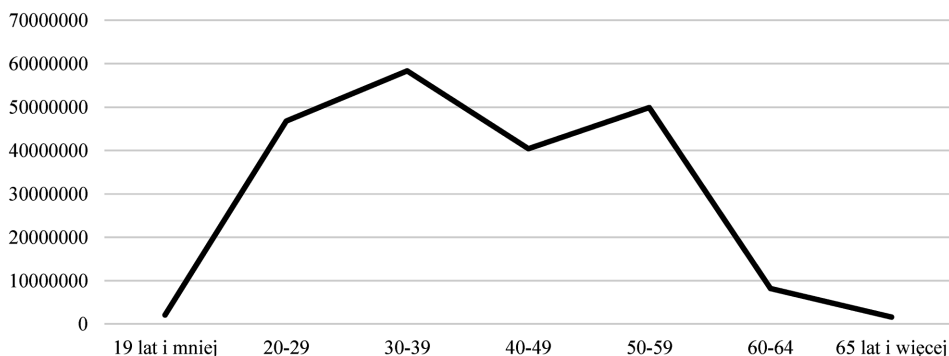
Sekcje gospodarki według PKD 2007	Mężczyźni	Kobiety	Razem
Sekcja A	137 249 859	64 819 514	202 069 374
Sekcja B	2 066 325 824	259 006 215	2 325 332 039
Sekcja C	8 860 110 267	7 329 429 422	16 189 539 689
Sekcja D	1 012 803 352	335 067 228	1 347 870 581
Sekcja E	733 678 302	270 588 679	1 004 266 981
Sekcja F	6 397 366 947	933 798 907	7 331 165 854
Sekcja G	5 677 470 545	11 237 550 395	16 915 020 940
Sekcja H	2 622 233 244	1 285 369 146	3 907 602 390

Sekcje gospodarki według PKD 2007	Mężczyźni	Kobiety	Razem
Sekcja I	318 586 791	947 673 149	1 266 259 940
Sekcja J	875 486 125	1 371 774 829	2 247 260 955
Sekcja K	719 429 902	3 402 443 298	4 121 873 200
Sekcja L	1 616 822 760	2 166 412 900	3 783 235 660
Sekcja M	1 022 303 846	2 412 325 565	3 434 629 412
Sekcja N	955 783 517	1 154 326 660	2 110 110 176
Sekcja O	2 424 640 738	3 107 939 064	5 532 579 802
Sekcja P	444 212 960	2 435 804 390	2 880 017 351
Sekcja Q	380 714 037	2 635 977 590	3 016 691 627
Sekcja R	198 106 377	419 702 594	617 808 972
Sekcja S	318 069 382	1 368 302 459	1 686 371 841
Razem	36 781 394 778	43 138 312 005	79 919 706 783

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i ZUS.

W ramach przeprowadzonych badań dokonano analizy z punktu widzenia grup wiekowych i długości absencji w poszczególnych grupach wiekowych. Ze względu na brak dostępności danych o pracujących wg grup wiekowych w poszczególnych sekcjach gospodarki wg PKD 2007, w dalszej części opracowania wskazano jedynie na skalę absencji. Największy udział absencji chorobowej obserwowany jest w przedziale wiekowym 30–39 lat. Uzyskane wyniki są jednak zróżnicowane w zależności od sekcji gospodarki.

Wykres 2. Liczba dni absencji chorobowej w poszczególnych grupach wiekowych w 2011 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych (ZUS 2010).

W we wszystkich grupach wiekowych sektorem, w którym odnotowano największą dni absencji chorobowej jest sekcja handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych. W każdej z sekcji PKD 2007 obserwuje się duże zróżnicowanie dni absencji w poszczególnych grupach wiekowych. Zróżnicowane dane mogą być przesłanką, że sam wiek nie determinuje absenteizmu, prawdopodobny jest również wpływ płci a przede wszystkim specyfika samej pracy.

ZAKOŃCZENIE

Oszacowanie kosztów absencji chorobowej pracowników ma istotne znaczenie dla efektywnego zarządzania sektorem publicznym, projektowania polityki zdrowotnej i realizacji programów zdrowotnych adresowanych do pracujących. Szacowanie kosztów pośrednich chorób jest procesem złożonym i obciążonym znacznie większym ryzykiem błędu niż szacowanie kosztów bezpośrednich, jednakże pozwala oszacować wagę problematyki z perspektywy społecznej. Przyjęcie szerokiej perspektywy społecznej w analizie determinuje oszacowanie wartości produktu utraconego w wyniku absencji chorobowej oraz obniżonej wydajności chorego pracownika, który mimo wszystko jest w pracy. Proponowane są różne podejścia do szacowania kosztów pośrednich choroby. Przy czym metoda kapitału ludzkiego i kosztów frykcyjnych, to dwa podejścia stosowane najczęściej.

Uzyskane wyniki badań empirycznych wskazują, iż koszty związane z utratą produktywności (czasową lub stałą) w gospodarce stanowią znaczną kwotę. Ich redukcję można osiągnąć poprzez spadek zachorowalności i śmiertelności. Ograniczeniem przeprowadzonej analizy jest brak danych dotyczących konkretnych wielkości (np. absencji w sektorach gospodarki wg jednostek chorobowych zgodnych z klasyfikacją ICD-10). Brakuje również konkretnych badań pokazujących „w jakim stopniu można zniwelować nieproduktywną obecność w pracy przez zastosowanie odpowiedniej profilaktyki lub leczenia” (Hermanowski, Drozdowska 2013:263). Pełne oszacowanie kosztów utraty produktywności wymaga również oszacowania kosztów prezenteizmu. W Polsce jest to tematyka nowa, wciąż nie zbadana, co wynika m.in. z braku dostępności do danych gromadzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Główny Urząd Statystyczny. Kolejnym krokiem zwiększającym kompleksowość analiz farmakoekonomicznych w Polsce jest, obok zwiększenia dostępności danych, opracowanie wytycznych metodologicznych szacowania kosztów, uwzględniających uwarunkowania krajowe.

BIBLIOGRAFIA

- BANK DANYCH LOKALNYCH GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 30.12.2013).
- ERNST & YOUNG, 2013, *Metodyka pomiaru kosztów pośrednich w polskim systemie ochrony zdrowia*, Warszawa.
- GUS, 2012a, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2011 r.*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_670_PLK_HTML.htm?action=show_archive (dostęp: 12.12.2013).
- GUS, 2012b, *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2010*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_struktura_wynagr_wg_zawodow_10_2010.pdf (dostęp: 12.12.2013).
- HAPONIUK, M., 2013, *Sytuacja kobiet na rynku pracy*, w: Kielkowska, M. (red.), *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, <http://www.institutobywatelski.pl> (dostęp: 5.01.2014).
- HERMANOWSKI, T., DROZDOWSKA, A., 2013, *Ocena wartości życia i zdrowia, pomiar korzyści związanych z technologiami medycznymi, rodzaje kosztów w opiece zdrowotnej*, w: Hermanowski, T. (red.), *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Wyd. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- JOHNSON, C., CROGHAN, E., CRAWFORD, J., 2003, *The problem of management of sickness absence in the NHS: considerations for nurse managers*, *Journal of Nursing Management* nr 11.
- MACIOCH, T., HERMANOWSKI, T., 2013a, *Koszty absencji chorobowej w Polsce w latach 2007–2009 w przekroju terytorialnym oraz sekcji gospodarki*, w: Hermanowski, T. (red.), *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Wyd. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- MACIOCH, T., HERMANOWSKI, T., 2013b, *Koszty pośrednie chorób nowotworowych w Polsce w 2009 roku*, w: Hermanowski, T. (red.), *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Wyd. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD).
- SHARP, C., WATT, S., *A study of absence rates in male and female employees working in occupations of equal status*, *Occupational Medicine*, t 45, nr 3.
- WRONA, W., HERMANOWSKI, T., 2013a, *Metody szacowania kosztów absenteizmu i prezenteizmu*, w: Hermanowski, T. (red.), *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Wyd. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- WRONA, W., HERMANOWSKI, T., 2013b, *Opinie ekspertów, decydentów, pracodawców i społeczeństwa. Koszty pośrednie w Polsce – skala problemu*, w: Hermanowski, T. (red.), *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Wyd. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- ZUS, 2012, *Absencja chorobowa w 2011 roku*, Warszawa, <http://www.zus.pl/files/Absencja%20chorobowa%20w%202011%20roku.pdf> (dostęp: 29.11.2013).

**THE COSTS OF EMPLOYEE ABSENTEEISM DUE TO ILLNESS.
AN OUTLINE OF PROBLEM AND THE PRELIMINARY
RESULTS FOR POLAND**

ABSTRACT

The aim of this study is emphasizing the impact of absenteeism on reducing activity and increasing costs to the economy due to lost productivity. The human capital method was used to calculate component of the indirect costs of the disease, which is the sickness absenteeism. The results indicate the diversity of the disease burden in the structure of gender, age and nature of the work. Highest total costs occurred in the sections trade and manufacturing. Moreover the cost of total sickness absence were higher for females. The results are a signal for the direction and priorities of health policy, particularly prevention programs for employees.

Keywords: indirect costs of illness, absenteeism of workers, sectors of the economy

Jacek Kaszyński

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

FIRMA I JEJ OCHRONA W POLSKIM PRAWIE

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia w dydaktycznym ujęciu pojęcie firmy w kodeksie cywilnym. Omawia różnice w znaczeniu tego pojęcia w języku potocznym, w znaczeniu jakie nadają pojęciu firmy ekonomiści i wreszcie w znaczeniu jakie nadaje pojęciu firmy jako oznaczenia przedsiębiorcy kodeks cywilny. Praca prezentuje najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa firmowego, zasady dotyczące firmy, które uregulowane są w kodeksie cywilnym. W szczególności, porusza kwestie firmy osoby prawnej, firmy osoby fizycznej, czytelności firmy, zmiany firmy, firmy oddziału osoby prawnej, kontynuacji firmy, zakazu jej zbywania. Osobno artykuł zajmuje się zagadnieniem ochrony firmy i to zarówno w kodeksie cywilnym jak i w innych aktach prawnych. W szczególności uwzględnia ochronę jaką zapewniają firmie przepisy ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji [tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.] oraz ustawy z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej [tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.].

Słowa kluczowe: firma, ochrona, kodeks cywilny, franchising, spółka, nieuczciwa konkurencja, znak towarowy, własność przemysłowa, kodeks spółek handlowych, przedsiębiorca, działalność gospodarcza, rejestr

WSTĘP

Zarówno w języku potocznym jak i w nauce ekonomia występuje pojęcie firmy. W tym ujęciu rozumie się przez to pojęcie „przedsiębiorcę”, bądź „przedsiębiorstwo”. Spotkać się można przykładowo z określeniem, że Iksiński to „solidna firma” na jakąś osobę prowadzącą działalność gospodarczą. Zdarza się, że nawet w niektórych aktach prawnych użyte jest pojęcie „firma” w tym znaczeniu. Przykładowo można wskazać ustawę z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1537 ze zm.) czy ustawę z 29 lipca 2003 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1538 ze zm.), (Sitko 2009:15).

Jednakże podstawowe znaczenie terminu „firma” w prawie jest inne, choć sytuacja, gdy nawet w aktach prawnych pojęcie to występuje w różnych znaczeniach nie jest optymalna. Zgodnie bowiem z kodeksem cywilnym „firma” to oznaczenie przedsiębiorcy, to nic innego jak nazwa pod którą

przedsiębiorca występuje w obrocie gospodarczym. Jak stanowi kodeks cywilny w artykule 43¹. § 1. przedsiębiorca działa pod firmą. Przepisy dotyczące przedsiębiorców i ich oznaczeń zostały wprowadzone do kodeksu cywilnego ustawą z 14 lutego 2003 roku. W ten sposób w kodeksie cywilnym znalazło się zarówno pojęcie przedsiębiorcy jak i firmy. Nie oznacza to, że pojęcie firmy nie istniało w polskim prawie wcześniej. Nowelizacja kodeksu cywilnego uchyliła bowiem wcześniej obowiązujące przepisy kodeksu handlowego z 1934 r., w których było zawarte to pojęcie. Jednakże przepisy kodeksu handlowego odnosiły się tylko do kupców rejestrowych, czyli ogólnie mówiąc do podmiotów określonych w kodeksie handlowym a nie do wszystkich przedsiębiorców. Po zmianie kodeksu cywilnego pojęcie firmy dotyczy wszystkich przedsiębiorców. Definicję przedsiębiorcy zaś zawiera art. 43¹ k.c., który stwierdza, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹. § 1., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Zgodnie z tą definicją ustawową za przedsiębiorcę może być uznana każda osoba prawna, niezależnie od tego oczywiście pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej lub zawodowej [Dmowski, Rudnicki 2011:176]. Przedsiębiorcą mogą być także jednostki organizacyjne, które posiadają przyznaną zdolność prawną czyli osobowe spółki handlowe, a także osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych. Warunkiem jednak uznania za przedsiębiorcę jest prowadzenie we własnym imieniu działalności gospodarczej lub zawodowej. Musi to być działalność wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły a nie jedynie doraźnie czy okresowo.

FUNKCJE FIRMY

Firma dla każdego przedsiębiorcy pełni ważne funkcje. Wymienić tutaj można funkcję indywidualizującą, informacyjną, jakościową i reklamową. Z prawnego punktu widzenia najważniejsza jest funkcja indywidualizująca. Oznacza ona, że przedsiębiorca dokonując czynności prawnych np. podpisując umowy występuje pod taką firmą, pod którą został wpisany do rejestru. Wynika to wprost z art.43². § 1, który stwierdza, że przedsiębiorca działa pod firmą. Firma oznacza, że określone prawa i obowiązki są związane z przedsiębiorcą używającym danej firmy. Kodeks cywilny wyraźnie stanowi, że firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko, a firmą osoby prawnej jej nazwa. Jest od tej zasady jeden ale istotny wyjątek. W myśl bowiem ar. 43⁹. § 2. przedsiębiorca może upoważnić innego przedsiębiorcę do korzystania ze swojej firmy, jeżeli nie wprowadza to w błąd. Ten wyjątek to nic innego jak możliwość zawarcia umowy franchisingu. Są przedsiębiorcy, którzy budują swój sukces rynkowy w oparciu o franchising. Typowym przykładem są lokale McDonald's. Franchisingodawca, który upoważnia innego przedsiębiorcę do

korzystania ze swej firmy odnosi korzyść poprzez opłaty za licencję i inne opłaty, które przewidywać może umowa. Franchisingobiorca zaś uzyskuje korzyści z prowadzonej w oparciu o sprawdzoną i znaną konsumentom sieć. W ten sposób zmniejsza ryzyko niepowodzenia swego przedsięwzięcia, w porównaniu do sytuacji gdyby działał pod nową, nikomu wcześniej nie znaną firmą. Ceną za to mniejsze ryzyko i pewniejsze zyski jest to, że część zysku musi przeznaczyć dla franchisingodawcy, który nie ponosząc żadnych nakładów uzyskuje stały dochód. To upoważnienie do korzystania z cudzej firmy nie może jednak wprowadzać w błąd ani organów państwowych ani innych uczestników obrotu gospodarczego (Dmowski, Rudnicki 2011:185).

Firma pełni także funkcję informacyjną zawierając dane dotyczące samego przedsiębiorcy. Wynika to wprost z przepisów kodeksu cywilnego, który w art. 43⁴ stanowi, iż firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko. Jednocześnie z tego przepisu wynika, że nie jest wykluczone włączenie do firmy pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsce jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych. Zatem sama firma może przekazywać cały szereg informacji o przedsiębiorcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Odnośnie firmy osób prawnych stosuje się przede wszystkim art. 43⁵. § 1. k.c. Z przepisu tego wynika, że firmą osoby prawnej jest jej nazwa. Dalsze paragrafy tego artykułu stanowią, iż firma powinna zawierać określenie formy osoby prawnej, które może być podane w skrócie a ponadto może wskazywać na przedmiot działalności, siedzibę tej osoby oraz inne określenia dowolnie obrane. Zważyć należy, że szczegółowe uregulowania odnośnie firm spółek handlowych, zarówno osobowych jak i kapitałowych, zawiera kodeks spółek handlowych. Kodeks ten określa wymagania prawne co do tego, jak skonstruowana musi być firma danej spółki i określa także jakie skróty formy prawnej danej spółki mogą być używane. Zgodnie z art. 43⁵. § 3. k.c. firma osoby prawnej może zawierać nazwisko lub pseudonim osoby fizycznej, jeżeli służy to ukazaniu związków takiej osoby z powstaniem lub działalnością przedsiębiorcy. Jest to rozwiązanie, które znajduje swoje zastosowanie wśród polskich przedsiębiorców. Wspomnieć można tutaj najbardziej znane przykłady, gdy firmy spółek a więc osób prawnych odwołują się do nazwisk ich założycieli jak E. Wedla, czy W. Kruka. Wskazać jednak należy, że użycie w firmie nazwiska albo pseudonimu takiej osoby wymaga pisemnej zgody tej osoby, a w razie jej śmierci – zgody małżonka i dzieci. Skoro tak to a contrario wnuki i ewentualnie dalsi zstępni, czy też dalsza rodzina nie ma w tej kwestii już nic do powiedzenia. Stąd używanie w firmie przedsiębiorstwa działającego na polskim rynku, nazwiska E. Wedel nie wymaga obecnie niczyjej zgody, ponieważ nie żyje ani założyciel przedsiębiorstwa ani jego małżonek, ani dzieci.

Firma pełni oczywiście także funkcję jakościową. Stanowi o renomie przedsiębiorcy. Konsument kupując określony towar czy usługę spodziewa się wyższej jakości i gotów jest zapłacić z tego powodu wyższą cenę. Wystar-

czy odwołać się do prostego przykładu. Większość kierowców jest skłonna zapłacić nieco wyższą cenę za paliwo na stacji należącej do sieci znanego im przedsiębiorcy w rodzaju PKN Orlen, niż ryzykować kupienie nieco tańszego paliwa u indywidualnego właściciela stacji benzynowej ryzykując kupienie paliwa gorszej jakości, do którego w skrajnym przypadku dolano wody. Niekiedy konsument kupuje towar przedsiębiorcy używającego określonej firmy dla prestiżu związanego z używaniem produktów, oczywiście odpowiednio oznaczonych. Wielu przykładów takiego postępowania dostarcza branża odzieżowa. Konsumenti, którzy posiadają odpowiednie środki finansowe, są skłonni płacić często kilkukrotnie wyższą cenę za odpowiednio oznaczony produkt, niż za produkt, który nie jest odpowiednio oznaczony. Zdarzyć się może, że oba produkty poza oznaczeniem, właściwie niczym się nie różnią. Może zdarzyć się nawet, że obydwie zostały uszyte w tych samych azjatyckich zakładach. W tej sytuacji nie dziwi, że firma ma określoną wartość rynkową, w niektórych przypadkach bardzo dużą. Przyjmuje się, że w przypadku takiego przedsiębiorcy jak Coca-Cola, firma stanowi około połowy wartości przedsiębiorstwa (Lewandowski 2005:20). Nie inaczej jest w przypadku takiego przedsiębiorstwa jak Apple.

Z funkcją gwarancyjną ściśle związana jest funkcja reklamowa firmy. Przedsiębiorca jest zainteresowany jak największym upowszechnieniem znajomości swej firmy, we wszelki sposób, oczywiście w pozytywnym kontekście. Znajomość firmy wśród konsumentów, upowszechniana przede wszystkim przez reklamę przekłada się, na sukces rynkowy produktów bądź usług oferowanych przez przedsiębiorcę. Z oczywistych powodów przedsiębiorcy zależy, by jego firma budziła pozytywne skojarzenia, by wiązała się z pozytywnymi opiniami o jego produktach, co przekłada się na dokonywane przez konsumentów wybory. Zważyć też należy, że z tą funkcją firmy związany jest także sukces przedsiębiorcy w działalności franchisingowej, jeśli prowadzi taką działalność. Dobrze znana firma o odpowiedniej renomie przyciąga franchisingoborców, co przekłada się na większe zyski (Sitko 2009:36).

ZASADY DOTYCZĄCE FIRMY

Ważną kwestią jest odróżnienie firmy od znaku towarowego. Jak stanowi w art. 120 ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej znak towarowy używany jest dla odróżnienia towarów bądź usług pochodzących od jednego przedsiębiorcy od towarów bądź usług pochodzących od innego przedsiębiorcy. Jest to zatem oznaczenie towaru czy usługi. Natomiast firma to oznaczenie samego przedsiębiorcy, które w obrocie gospodarczym odróżnia przedsiębiorcę od innych przedsiębiorców. W reklamie przedsiębiorca może posługiwać się zarówno firmą jak i znakiem towarowym. Oczywiście umieszczenie firmy pełni z rolę drugorzędą ponieważ to znak towarowy ma

zwracać uwagę konsumenta, im krótszy przekaz reklamowy dotyczący przedsiębiorcy tym łatwiej go wypromować. Zatem korzystną dla przedsiębiorcy sytuacją jest, gdy znak towarowy i firma są zbliżone. Niekiedy w praktyce trudno od razu przesądzić, czy mamy do czynienia ze znakiem towarowym, czy z firmą. Podobnie dokumenty pochodzące z przedsiębiorstwa mogą być oznaczane zarówno firmą jak i znakiem towarowym. Wreszcie trzeba stwierdzić, że w polskim prawie jest obowiązek oznaczania produktów firmą. Zatem na opakowaniu znajdziemy nie tylko znak towarowy ale i firmę. Znak towarowy może mieć nie tylko formę graficzną, czy przestrzenną ale może być to nawet utwór muzyczny. W tym wypadku oczywiście musi istnieć jego zapis nutowy. Zwrócić też należy uwagę, że o ile firmę zgłaszamy do Krajowego Rejestru Sądowego, to znak towarowy rejestruje przedsiębiorca w Urzędzie Patentowym.

Następną zasadą dotyczącą firmy jest zasada jej wyłączności. Zgodnie z art. 43³. § 1. k.c. firma przedsiębiorcy powinna się odróżniać dostatecznie od firm innych przedsiębiorców prowadzących działalność na tym samym rynku. Przepis ten może budzić wątpliwości o jaki rynek chodzi, gdyż w kodeksie cywilnym brak jest definicji ustawowej rynku. Wskazuje się w literaturze, iż chodzi o szerokie znaczenie rynku jak rynek paliwowy, ubezpieczeniowy czy produktów rolnych (Dmowski, Rudnicki 2011:178) i stanowisko to jest ze wszech miar słuszne. Tak z resztą jest w praktyce, gdy w kraju są dwaj przedsiębiorcy używający firmy zawierającej nazwisko Kruk, których jeden działa na rynku jubilerskim, a drugi na rynku długi. W istocie jednak wskazane przez tych autorów pojęcie rynku nie jest wyczerpujące, bowiem obok np. ogólnopolskiego rynku paliwowego mamy także rynki w znaczeniu terytorialnym jak rynek lokalny, czy też rynek w znaczeniu czasowym. Jeśli zatem przyjąć, że wskazany przepis dotyczy pojęcia rynku w szerokim znaczeniu, to nie ma przeszkód, by istnieli przedsiębiorcy o zbliżonych a nawet takich samych firmach, działający na różnych lokalnych rynkach np. usług budowlanych w odległych od siebie miastach. Dokonując oceny, czy firmy dostatecznie się odróżniają należy mieć na względzie kryteria obiektywne a więc wiedzę przeciętnego człowieka, a nie wiedzę osoby będącej specjalistą w danej dziedzinie, czy mającej ponadprzeciętną znajomość danego zagadnienia. W każdym przypadku gdyby doszło do sporu między przedsiębiorcami na tym tle to, sąd ostatecznie będzie decydował o tym czy zasada wyłączności firmy została zachowana i czy naruszone zostało prawo do firmy. Podstawową przesłanką dla rozstrzygnięcia sądu, będzie jak się wydaje ocena, czy istnieje możliwość, by przeciętny klient, mógł mylić przedsiębiorców. Jeżeli firmy są identyczne, różniąc się tylko np. oznaczeniem formy osoby prawnej rozstrzygnięcie sądu jest oczywiste i musi uznać naruszenie firmy. Trudności mogą się pojawić gdy firmy są zbliżone lub zawierają podobne określenia.

Ważnym przepisem jest także art. 43³. § 2. k.c., który stanowi, iż firma nie może wprowadzać w błąd, w szczególności co do osoby przedsiębiorcy,

przedmiotu działalności przedsiębiorcy, miejsca działalności, źródeł zaopatrzenia. Ten ważny artykuł zawiera zasadę prawdziwości firmy. Przepis ten należy interpretować w powiązaniu z ustawą o Krajowym Rejestrze Sądowym. Wszystkie dane wymagane przez przepisy tej ustawy powinny być umieszczone w rejestrze przedsiębiorców, nad czym czuwają sądy rejestrowe. Przepis jest jasny i przedsiębiorca swą firmą nie może ani kontrahentów, ani konsumentów wprowadzać w błąd co do kwestii wymienionych w tym przepisie. Jako praktyczny przykład można wskazać stanowisko Sądu Najwyższego (postanowienie z 28 lutego 2008 r., III CSK 245/07, Lex Polonica nr 1936306), który uznał, iż umieszczenie w firmie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością sformułowania „kancelaria prawna” wprowadza w błąd poprzez sugerowanie, iż usługi prawne będą udzielane przez osoby będące radcami prawnymi bądź adwokatami. Firma nie może także wprowadzać w błąd co do rozmiarów prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności sugerując np. wielkie rozmiary prowadzonej działalności przez użycie słowa koncern. Podobnie o czym wcześniej wspomniano, firma poprzez swoje brzmienie nie może błędnie informować o miejscu produkcji, czy też sugerować nieprawdziwe źródła zaopatrzenia ani wprowadzać w błąd co do tożsamości przedsiębiorcy. Do badania prawdziwości firmy uprawniony jest sąd rejestrowy, który ma zgodnie z ustawą o Krajowym Rejestrze Sądowym obowiązek odmówić rejestracji przedsiębiorcy, używającemu nieprawdziwej firmy. Wspomnieć także należy o art. 104. § 4. kodeksu spółek handlowych, iż w firmie spółki komandytowej nazwiska komandytariusza a więc współnika odpowiadającego za zobowiązania spółki tylko do wysokości sumy komandytowej nie umieszcza się w firmie spółki. Jeżeli jednak nazwisko bądź firma komandytariusza zostanie umieszczone w firmie spółki komandytowej, choćby przez niedopatrzenie, to komandytariusz odpowiada za zobowiązania spółki tak jak komplementariusz, czyli całym swoim majątkiem. Przykład ten wskazuje na znaczenie jakie ustawodawca przywiązuje do zasady prawdziwości firmy, która nie może wprowadzać w błąd ani konsumentów, ani innych uczestników obrotu gospodarczego.

Ten przepis dotyczący firmy, należałoby także interpretować w powiązaniu z przepisami innych aktów prawnych zaczynając od postanowień ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji a konkretnie jej art. 8 używającym określenia „oznaczenie geograficzne”, i art. 9, który zawiera określenia „chronione nazwy geograficzne”, i „chronione nazwy pochodzenia”, zapewniającymi ochronę tym oznaczeniom. Z kolei ustawa Prawo własności przemysłowej wśród chronionych oznaczeń wymienia w art.175 ust. 1 pkt. 1 i 2 wymienia, „oznaczenie pochodzenia” i „nazwy regionalne”. Wreszcie wspomnieć należy o rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej 510/2006 z 20 marca 2006 r. (Dz. Urz. UE 93/12 z 31 marca 2006 r.), które zapewnia ochronę prawną wynikającą z rejestracji oznaczenia geograficznego lub nazwy pochodzenia przez Komisję Europejską. Jest zrozumiałe, że firma przedsiębiorcy nie może naruszać przepisów tych aktów normatywnych.

Jeżeli chodzi o firmę oddziału osoby prawnej to w myśl art. 43⁶. k.c. zawiera ona pełną nazwę tej osoby oraz określenie „oddział”, ze wskazaniem miejscowości, w której oddział ma siedzibę. Przepis ten należy interpretować łącznie z art. 38 pkt. 1 lit. d ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, z którego to przepisu wynika, że jeżeli przedsiębiorca jest osobą prawną i posiada oddziały, to do rejestru przedsiębiorców wpisuje się również te oddziały, ich siedziby i adresy.

Także każda zmiana firmy musi być uwzględniona w rejestrze przedsiębiorców. Jednoznacznie o tym przesądza art. 43⁷. k.c.. Obowiązek ten dotyczy zarówno przedsiębiorców będących osobami prawnymi jak i osobami fizycznymi a także jednostkami organizacyjnymi o których mowa w art. 33¹ § 1 k.c.. Wiadomo, iż przedsiębiorca nie ma żadnych przeszkód prawnych ze zmianą firmy, kiedy dotyczy to osoby prawnej, ale zwrócić należy uwagę, że także imię bądź nazwisko osoby fizycznej może ulec zmianie np. w przypadku zawarcia albo ustania związku małżeńskiego. Z dalszej części tego artykułu wynika, że w przypadku przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą prawną można zachować jego dotychczasową firmę z wyłączeniem określenia wskazującego formę prawną osoby prawnej, jeżeli w wyniku przekształcenia ulega ona zmianie. Tak będzie w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę albo w przypadkach, gdy zgodnie z kodeksem spółek handlowych spółki mogą się łączyć albo przekształcać w inne spółki np. ze spółki akcyjnej w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Identycznie jest w przypadku przekształcenia spółek osobowych, które nie posiadają osobowości prawnej.

Kolejną zasadą dotyczącą firmy jest zasada kontynuacji firmy, wynikająca z art. 43⁸. Przepis ten stanowi w § 1, iż w przypadku utraty członkostwa przez wspólnika, którego nazwisko było zamieszczone w firmie, spółka może zachować w swej firmie nazwisko byłego wspólnika tylko za wyrażoną na piśmie jego zgodą, a w razie jego śmierci – za zgodą jego małżonka i dzieci. Przepis ten dotyczy zarówno spółek osobowych jak i kapitałowych, oraz dotyczy wszelkich przypadków utraty członkostwa w spółce. W szczególności dotyczy to ustania członkostwa wskutek śmierci wspólnika, o której w tym przepisie *expressis verbis*, się wspomina. Na zwrócenie uwagi zasługuje kwestia, że ewentualnej zgody na używanie w firmie spółki, nazwiska byłego wspólnika udzielić muszą małżonka i dzieci. Wynika z tego, że inni spadkobiercy, czy dalsi zstępni jak np. wnuki nie są do udzielenia zgody upoważnieni. Z art. 43⁸. § 2. wynika, że § 1 stosuje się odpowiednio w wypadku kontynuowania działalności gospodarczej osoby fizycznej przez inną osobę fizyczną będącą jej następcą prawnym. Kontynuować działalność osoby fizycznej może zarówno spadkobierca takiej osoby jak i nabywca przedsiębiorstwa (Dmowski, Rudnicki 2011:184). Osobnym zagadnieniem jest to, że w § 1 jak wymienia się nazwisko a nie wspomina się o imieniu i nazwisku. Uwzględniając jednak brzmienie art. 43⁴ k.c., z którego wynika,

że firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko, należy uznać, że mimo, iż w art. 43⁸. § 1. i odpowiednio w § 2 mowa jest tylko o nazwisku to w przepisie tym chodzi zarówno o imię jak i nazwisko współnika, czy też osoby prowadzącej działalność gospodarczą.

W przypadku nabywcy przedsiębiorstwa, to zgodnie z art. 43⁸. § 3. k.c., może on prowadzić przedsiębiorstwo pod dotychczasową nazwą. Powinien jednak umieścić dodatek wskazujący firmę lub nazwę nabywcy, chyba że strony postanowiły inaczej. Z tego przepisu jednoznacznie wynika, że nabywca przedsiębiorstwa, może umówić się ze swoim poprzednikiem, że w firmie nie zostanie umieszczony dodatek wskazujący nowego właściciela. Nabywcy szczególnie wtedy może zależeć, by informacja o nowym właścicielu nie była powszechnie znana wśród klientów przedsiębiorcy, gdy nabywa przedsiębiorstwo o znanej, rozpoznawalnej wśród klientów firmie. Oczywiście z tych samych przyczyn nabywca przedsiębiorstwa jest zainteresowany utrzymaniem znaku towarowego. Przykładem może być przedsiębiorstwo Wedel. Przedsiębiorstwo to na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat kilkakrotnie zmieniał właściciela, obecnie należy do japońsko – koreańskiej grupy kapitałowej. Jednak mimo tych przekształceń własnościowych zarówno firma tego przedsiębiorstwa zawiera i dziś nazwisko „Wedel” jak i produkty są oznaczane powszechnie znanymi znakami towarowymi zawierającymi nazwisko założyciela tego przedsiębiorstwa. Większość konsumentów nawet nie zauważyła, że kilkakrotnie zmienił się właściciel przedsiębiorstwa.

Ponieważ, o czym już wspomniano, firma nie może wprowadzać w błąd, co wynika z art. 43³. § 2 k.c. w szczególności co do osoby przedsiębiorcy, to jak się wydaje inna sytuacja jest co do kontynuowania działalności gospodarczej osoby fizycznej. Jeśli osoba fizyczna kontynuuje działalność gospodarczą innej osoby fizycznej uwzględniając wskazany przepis powinna umieścić w firmie swoje nazwisko, mogąc jedynie użyć dodatkowo określenia np. „dawniej Jan Kowalski”, dotyczącego swego poprzednika. Problemy dla następcy nie wystąpią, jeżeli działalność będzie kontynuowana w formie jakiegokolwiek spółki.

Z art. 43². § 1. k.c. można wyprowadzić także zasadę jedności firmy. Zgodnie z tą zasadą przedsiębiorca może używać tylko jednej firmy, bez względu na to ile przedsiębiorstw prowadzi. Nie ma także znaczenia, czy jego przedsiębiorstwo ma jeden zakład, czy wiele zakładów. Jedynie w przypadku oddziałów osób prawnych, o czym już wspomniano, może używać firmy z dodatkiem „oddział” i wskazaniem miejscowości, w której oddział ma siedzibę. W praktyce jednak nie wydaje się, by przepis ten stanowił istotne ograniczenie dla przedsiębiorcy, jeżeli jest on osobą prawną. Wszak w typowym przypadku, spotykanym w praktyce działalności gospodarczej jedna spółka kapitałowa może kontrolować inne spółki kapitałowe dysponując większością udziałów lub akcji. Każda z tych spółek jest odrębnym przedsiębiorcą posiadającym swoją własną firmę.

Kolejną zasadą dotyczącą firmy jest zasada jawności, zawarta w art. 43² kodeksu cywilnego. Zasada ta ma dwa aspekty wynikające z tego przepisu. Po pierwsze firma musi być ujawniona we właściwym rejestrze, czyli albo rejestrze przedsiębiorców, albo w ewidencji działalności gospodarczej. Ponieważ rejestry te są jawne, informacja ta staje się dostępna dla wszystkich uczestników obrotu gospodarczego. Po drugie przedsiębiorca „działa pod firmą”, a zatem wszystkich czynności prawnych i faktycznych dokonuje z użyciem swej firmy.

Z art. 43⁹. § 1. k.c. wynika wreszcie zakaz zbywania firmy. Firma bowiem jest związana z przedsiębiorcą a nie z przedsiębiorstwem, przez które kodeks cywilny rozumie w art. 55¹ zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Pomimo, że jak wskazano wyżej firma ma czasem wielką wartość, to nie może być osobno zbyta. Podobnie nie może zbyć swego nazwiska osoba fizyczna. Nie dotyczy to oczywiście sytuacji, gdy kontynuuje działalność gospodarczą inny przedsiębiorca pod dotychczasową firmą (Dmowski, Rudnicki 2011:184). Ponadto, gdy przedsiębiorca jest osobą prawną, istnieje możliwość jego przejęcia łącznie oczywiście z firmą, poprzez np. nabycie akcji bądź udziałów w spółce kapitałowej. Szereg wątpliwości budzi kwestia, czy firma jako element przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹. k.c., może być zbyta razem z przedsiębiorstwem. Jedynym wyjątkiem od zakazu zbywania firmy jest wskazana już wyżej możliwość upoważnienia przez przedsiębiorcę innego przedsiębiorcy do korzystania ze swej firmy w ramach franchisingu, czy na zasadzie licencji czyli umowy upoważniającej do korzystania z dobra niematerialnego.

OCHRONA FIRMY W POLSKIM PRAWIE

Przeważa zdecydowanie w doktrynie pogląd, iż prawo do firmy przysługuje tylko tym podmiotom, które zgodnie z art. 43¹. kodeksu cywilnego mają status przedsiębiorcy (Sitko 2009:163). Takie stanowisko jest, ze wszech miar słuszne, bowiem przepisy dotyczące firmy znajdują się właśnie w kodeksie cywilnym. Ponadto definicja ustawowa przedsiębiorcy znajduje się w jednym dziale z przepisami dotyczącymi firmy, nie można więc skutecznie bronić poglądu, iż przepisy dotyczące firmy odnoszą się także do innych podmiotów, niż przedsiębiorcy w rozumieniu art. 43¹ kodeksu cywilnego.

Szereg wątpliwości powstaje w kwestii od jakiego momentu przysługuje ochrona firmy. Z pozoru zważając, że firmę ujawnia się we właściwym rejestrze należałoby przyjąć, że ochrona przysługuje od momentu rejestracji. Jednakże art. 43². § 2 dopuszcza możliwość, że firmy nie ujawnia się w rejestrze, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią. Dotyczy ten wyjątek zgodnie z art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej osób prowadzących

działalność wytwórczą w rolnictwie, a także działalność agroturystyczną. Ponadto przedsiębiorcy są wpisywani do dwóch różnych rejestrów: rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez sądy i ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy. W obecnych warunkach ani sądy ani gminy nie są w stanie zweryfikować, czy firma nowowpiszwanego przedsiębiorcy nie narusza prawa do firmy wcześniej wpisanego. Także ważkim argumentem jest treść art. 43³. § 1. k.c., który stanowi, że firma przedsiębiorcy powinna się odróżniać dostatecznie od firm innych przedsiębiorców prowadzących działalność na tym samym rynku a nie firm wpisanych wcześniej do rejestru. Mając na względzie powyższe argumenty, za słuszne należy uznać stanowisko, że ochrona firmy przysługuje od momentu, gdy przedsiębiorca zacznie rzeczywiście używać firmy a nie od momentu rejestracji (Sitko 2009:177). Sama rejestracja przedsiębiorcy nie powoduje oczywiście, że przedsiębiorca podejmie działalność a zatem zacznie firmy używać. Temu przedsiębiorcy zatem, który zacznie pierwszy danej firmy używać przysługuje ochrona tej firmy i ochrona ta trwa aż do czasu, gdy przedsiębiorca trwale i całkowicie zaprzestanie jej używać. Przedsiębiorcy, którzy później rozpoczną działalność na danym rynku, będą musieli liczyć się z tym wcześniej powstałym prawem.

Zdarzają się sytuacje, gdy używanie firmy jest prawnym obowiązkiem przedsiębiorcy. W myśl bowiem art. 34 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, przedsiębiorcy wpisani do rejestru są zobowiązani pod rygorem grzywny, używać firmy w pismach kierowanych do kontrahentów. Zwolnieni z tego obowiązku są jedynie odnośnie podmiotów, z którymi pozostają w stałych związkach.

Podstawowym przepisem zapewniającym ochronę prawa do firmy jest art. 43¹⁰. k.c. stanowiący, iż przedsiębiorca, którego prawo do firmy zostało zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W zdaniu drugim przepis ten stwierdza, że w razie dokonanego naruszenia przedsiębiorca może żądać także usunięcia jego skutków, złożenia oświadczenia lub oświadczeń w odpowiedniej treści i formie, naprawienia na zasadach ogólnych szkody majątkowej lub wydania korzyści uzyskanej przez osobę, która dopuściła się naruszenia. Od czasu nowelizacji kodeksu cywilnego z 2003 roku, to ten przepis stanowi podstawę żądań w sprawach o ochronę prawa przedsiębiorcy do firmy a nie art. 24 k.c. dotyczący dóbr osobistych (Dmowski, Rudnicki 2011:185). Ochrona dóbr osobistych z art. 24. k.c. oczywiście nadal przysługuje przedsiębiorcom, jednakże w kwestii ochrony firmy ma zastosowanie art. 43¹⁰. kodeksu cywilnego. Uprawnienia przysługujące przedsiębiorcy w myśl tego ostatniego przepisu są zresztą zbliżone do roszczeń wynikających z art. 24 kodeksu cywilnego. Przedsiębiorca ma zapewnioną ochronę prawa do firmy zarówno w przypadku, gdy jego prawo zostało zagrożone jak i sytuacji, gdy doszło już do naruszenia. Ważną kwestią o znaczeniu praktycznym jest zawarte

w tym przepisie domniemanie, że naruszenie prawa do firmy jest bezprawne. Zatem to na pozwanym spoczywa ciężar dowodu co do wykazania, że jego działanie nie było bezprawne.

Z naruszeniem prawa do firmy mamy do czynienia przede wszystkim w sytuacji, gdy wprowadzani w błąd są klienci i kontrahenci przedsiębiorcy, a także gdy narusza się renomę przedsiębiorcy, osiągając dzięki temu korzyści, albo starając się poprzez korzystanie z cudzej renomy osiągnąć korzyści. Istotną kwestią praktyczną co do roszczeń pieniężnych jest to, że art. 43¹⁰. k.c. nie przewiduje roszczenia o zadośćuczynienie pieniężne, które występuje przy ochronie dóbr osobistych a jedynie roszczenia o naprawienie szkody na zasadach ogólnych i roszczenie o wydanie korzyści uzyskanych przez osobę, która naruszyła prawo do firmy. Ponadto przepis ten przewiduje, że już w sytuacji zagrożenia prawa do firmy, przedsiębiorca może domagać się zaniechania działania naruszającego prawo do firmy, a więc w szczególności zaprzestania używania identycznej, bądź niedostatecznie odróżniającej się firmy. W takim przypadku nie można żądać jednak czynnych działań a jedynie biernego zachowania się.

Następnym roszczeniem wynikającym z art. 43¹⁰. k.c. dotyczącym sytuacji, gdy doszło już do naruszenia prawa do firmy jest usunięcie skutków tego naruszenia. Przedsiębiorca może domagać się tutaj różnych działań zależnych od tego w jaki sposób naruszono prawo do firmy, jednak nie może oczekiwać, że otrzyma z tego tytułu świadczenia finansowe.

W wypadku naruszenia jego prawa do firmy przysługuje wreszcie przedsiębiorcy roszczenie o złożenie oświadczenia lub oświadczeń w odpowiedniej treści i formie. Jest to ważna kwestia dla sądu rozstrzygającego sprawę. Sąd musi precyzyjnie w wyroku określić treść oświadczenia oraz wskazać precyzyjnie jak oświadczenie ma być złożone. Musi zatem określić np. tytuł prasowy, wielkość ogłoszenia, rubrykę czy stronę w gazecie, bądź czas emisji i jej długość w przypadku telewizji czy radia, by uniknąć późniejszych problemów przy wykonaniu wyroku. Określając w wyroku treść i formę oświadczenia, sąd musi mieć na względzie skalę naruszenia prawa do firmy i stopień winy pozwanego. Oświadczenie publikuje się na koszt pozwanego. W przypadku, gdy pozwany uchyla się od złożenia oświadczenia, to może z upoważnienia sądu złożyć je na koszt pozwanego powód, publikując je w sposób określony w wyroku.

Odnosnie roszczeń pieniężnych wynikających z art. 43¹⁰. k.c., to przedsiębiorca, którego prawo do firmy zostało naruszone ma pewien wybór. Może domagać się naprawienia szkody i w tym przypadku musi udowodnić wysokość szkody w toku procesu lub może się domagać wydania korzyści uzyskanych poprzez naruszenie jego prawa do firmy. Ustalenie jaka jest wysokość tych korzyści może sprawiać w praktyce problemy, gdyż na zysk podmiotu, który naruszył prawo do firmy składają się różne elementy i korzyść wynikająca z naruszenia prawa do firmy jest jednym z nich.

Kodeks cywilny nie jest jedynym aktem normatywnym mającym zastosowanie do ochrony firmy. Zastosowanie znajdują także przepisy ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). W szczególności artykuły 5 i 6 tej ustawy. Z art. 5 tejsze ustawy wynika, że wprowadzanie w błąd klientów co do tożsamości przedsiębiorstwa poprzez posługiwanie się m.in. firmą należącą do innego przedsiębiorstwa jest czynem nieuczciwej konkurencji. W takim przypadku przedsiębiorstwu przysługują środki przewidziane w art. 6 tej ustawy dotyczące wprowadzeniu zmian w oznaczeniu przedsiębiorstwa, ograniczeniu terytorialnego zakresu używania oznaczenia lub jego używania w określony sposób. Warunkiem skorzystania przez przedsiębiorstwo z ochrony przewidzianej w tej ustawie jest pierwszeństwo w używaniu oznaczenia na rynku, bez względu na to, czy oznaczenie zostało zarejestrowane czy też nie. Takie jest ugruntowane stanowisko Sądu Najwyższego (wyrok SN z dnia 7 października 1999, I CKN 126/98, OSN 2000, nr 4, poz. 70).

Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przewiduje w art. 18 środki ochrony przed nieuczciwą konkurencją. Przysługują wszystkie roszczenia przewidziane przez art. 43¹⁰. k.c. a ponadto roszczenie o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej lub ochroną dziedzictwa narodowego, jeżeli czyn nieuczciwej konkurencji był zawiniony. Ponieważ przepis nie precyzuje o jaką winę chodzi to należy przyjąć, że wina sprawcy może być zarówno umyślna jak i nieumyślna. Ustawa ponadto przewiduje w art. 18 ust. 2, że sąd może orzec o przedmiotach takich jak wyroby, opakowania i inne związanych z czynem nieuczciwej konkurencji. Sąd może orzec ich zniszczenie lub zaliczyć na poczet odszkodowania.

Ochrona firmy może wynikać także z przepisów ustawy Prawo własności przemysłowej. Dochodzi do tego na skutek okoliczności, że firma i znak towarowy mogą być identyczne. Przedsiębiorcy niejednokrotnie dążą do tego, by firmę zarejestrować jako znak towarowy zapewniając sobie tym samym dodatkową ochronę prawną. Może zatem dojść do takiej sytuacji, że przedsiębiorca rejestruje w Urzędzie Patentowym znak towarowy taki jak wcześniej używana przez innego przedsiębiorcę firma albo podobny do takiej firmy. Zgodnie z ustawą, można zarejestrować taki znak towarowy, jeżeli zgłaszający działał w dobrej wierze a firma nie jest używana jako znak towarowy dla towarów tego samego rodzaju albo jeśli zgłaszający działa w dobrej wierze a brak jest konfliktu interesów, bo przedsiębiorcy np. działają na różnych rynkach. Ponadto jest możliwa rejestracja znaku towarowego zawierającego firmę innego przedsiębiorcy, w szczególności gdy firma ta jest wyrazem pospolitym. Widać więc, że firma jest chroniona także przez przepisy tej ustawy, w kwestii rejestracji znaków towarowych.

PODSUMOWANIE

W artykule starano się w dydaktyczny sposób przybliżyć pojęcie firmy w kodeksie cywilnym i przedstawić zagadnienie jej ochrony w polskim prawie. Dla ekonomistów oznaczać to będzie, zapoznanie się z innym znaczeniem tego słowa, niż używane przez nich zazwyczaj i będzie mogło oznaczać uzupełnienie ich wiedzy.

BIBLIOGRAFIA

- DMOWSKI, S., RUDNICKI, S., 2011, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- LEWANDOWSKI, J., 2005, *Prawo handlowe*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- SITKO, J., 2009, *Firma i jej ochrona*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- USTAWA Z DNIA 23 KWIETNIA 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
- USTAWA Z DNIA 15 KWIETNIA 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 1030).
- USTAWA Z DNIA 30 CZERWCA 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.).
- USTAWA Z DNIA 16 KWIETNIA 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz.1503 ze zm.).
- USTAWA Z DNIA 29 LIPCA 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz.1537 ze zm.).
- USTAWA Z DNIA 29 LIPCA 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz.1538 ze zm.).
- USTAWA Z DNIA 20 SIERPNI 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 1203).
- ROZPORZĄDZENIE RADY UE nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. (Dz. Urz. UE 93/12 z 31 marca 2006 r.).

THE COMPANY AND ITS PROTECTION IN THE POLISH LEGAL ACTS

SUMMARY

This article presents a didactic approach to the concept of the company in the Civil Code. It discusses the differences in the meaning of that term in everyday language, in the sense that it implies the notion of business economists and finally interpreted by the notion of the company as an indication of the entrepreneur Civil Code. The paper presents the most important issues in the field of corporate law, the rules of the company, which are governed by the Civil Code. In particular, it addresses the issues of business of a corporation, an individual company, the readability

of the company, changing the company, the branch company of a legal person, the continuation of the company, the prohibition of the disposal. Separately, the article deals with the issue of the protection of the company, both in the Civil Code and in other legal acts. In particular, take into account the protection they provide us the Act of 16 April 1993 on combating unfair competition [consolidated text Acts Laws of 2003 No. 153, item. 1503, as amended] And the Act of 30 June 2000 on Industrial Property Law [consolidated text Acts Laws of 2003 No. 119, item. 1117].

Keywords: business, security, civil law, franchising, company, unfair competition, trademark, industrial property, commercial code, entrepreneur, business activities, companies register

Monika Kłos

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

MIĘDZYPOKOLENIOWA WSPÓŁPRACA JAKO ŹRÓDŁO PRZEWAGI KONKURENCYJNEJ

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji międzypokoleniowej współpracy, która w obliczu zachodzących zmian demograficznych, w tym postępującego starzenia się społeczeństwa, umożliwi wsparcie współczesnego biznesu. Prezentowana koncepcja podkreśla konieczność tworzenia międzypokoleniowej współpracy mającej na celu utrzymanie i zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw, poprzez obalenie mitów szczególnie o najmłodszym pokoleniu, wchodzącym na rynek pracy, mitów burzących tę współpracę. W literaturze przedmiotu istnieje dużo niejednoznacznych definicji konkurencyjności, które nie wskazują na czynniki niezbędne do jej osiągnięcia i często odwołują się do porównań między przedsiębiorstwami. Ta niejednoznaczność wiąże się z dużą różnorodnością podejść do definiowania źródeł przewagi konkurencyjnej. Studia literatury oraz badanie własne autorki na kadrze kierowniczej pozwalają obalić mit dyskryminujący często pokolenie Y na rynku pracy a także wskazać korzyści z zarządzania różnorodnością pokoleniową w kilku obszarach i jego wpływ na budowanie przewagi konkurencyjnej w dziedzinie: kosztów, zasobów, marketingu, organizacji systemów, tworzenia i komunikacji. Umożliwia to kreowanie kluczowych kompetencji w obszarach innych niż dotychczasowe, szczególnie poprzez koncentrację na procesie uczenia się, co skutkuje nabywaniem przez pracowników nowej wiedzy i umiejętności oraz poszerzaniem już posiadanych, a także na zarządzaniu wiedzą. Poprzez to zapewniane są warunki do tworzenia zasobów oraz kreowania ich nowych konfiguracji, co z kolei stanowi podstawę do budowy i rozwoju kluczowych kompetencji przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: przewaga konkurencyjna, kluczowe kompetencje, współpraca pokoleniowa, pokolenie Y.

WSTĘP

W warunkach postępującej globalizacji i regionalizacji gospodarki o uwarunkowaniach funkcjonowania przedsiębiorstw, a w konsekwencji o ich konkurencyjności, w coraz większym stopniu decydują działania podejmowane przez podmioty działające w otoczeniu. Dokonując oceny uwarunkowań konkurencyjności przedsiębiorstw konieczne jest zwrócenie

uwagi na kluczowe kompetencje, które współcześnie stają się jednymi z najbardziej istotnych czynników wpływających na pozycję przedsiębiorstw. We współczesnej literaturze przedmiotu coraz częściej termin „zasoby ludzkie” jest zastępowany określeniem „kapitał ludzki”, co może wskazywać na świadomość rangi i znaczenia czynnika ludzkiego w dobie uwarunkowań gospodarki opartej na wiedzy. Ponadto rozpowszechnia się pogląd, że wiedza, zdolności i postawy pracowników są postrzegane jako wartości, które umożliwiają zdobycie i utrzymanie trwałej, a także trudnej do podważenia przewagi konkurencyjnej.

WYBRANE ASPEKTY KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

Rozwój technologiczny na świecie powoduje, że dokonują się istotne zmiany w znaczeniu poszczególnych czynników produkcji. Rola tradycyjnych czynników wytwórczych, takich jak: zasoby naturalne, klimat, lokalizacja, kwalifikacje siły roboczej oraz kapitał, jest w dalszym ciągu bardzo duża. W wyniku kolejnych rewolucji przemysłowych coraz większego znaczenia nabierają jednak takie czynniki, jak infrastruktura komunikacyjna oraz kwalifikacje kadry zarządzającej, które to kwalifikacje stanowią istotny składnik kapitału intelektualnego przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa wykorzystują do uzyskania przewagi konkurencyjnej zasoby twarde oraz miękkie. Do czynników „twardych” zalicza się poziom posiadanego kapitału, technologię, jednoznaczność opracowywanych długoterminowych strategii oraz skuteczność funkcjonowania struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa. Do grupy czynników „miękkich” zaliczyć należy środowisko społeczno-gospodarcze, wiedzę i edukację stanowiące otoczenie przedsiębiorstwa (Koźmiński 2004:93). Jednym z całościowych podejść do oceny pozycji konkurencyjnej jest podejście Z. Pierścionka, który zauważa, iż przedsiębiorstwo „określa się jako konkurencyjne wśród pewnej grupy firm, z punktu widzenia danej grupy interesariuszy, jeśli realizuje na odpowiednim poziomie ich cele lub/i posiada potencjał do realizacji tych celów w przyszłości” (Pierścionek 2003:177). Do oceny proponuje on między innymi jakości zasobów i kompetencji, to jest umiejętności pracowników danego przedsiębiorstwa.

Zmiany dokonujące się w przedsiębiorstwach, głównie na skutek globalizacji związanej ze wzrostem konkurencji na rynku międzynarodowym, zmiany wzorców kulturowych, wzrost wykształcenia i aspiracji zawodowych pracowników powodują, iż klasyczne źródła przewagi konkurencyjnej stają się nieskuteczne, co prowadzi do zmian w sposobie konkurowania (Dwojacki, Nogalski, Sikorski 1999:11). We współczesnych realiach gospodarowania o przewadze konkurencyjnej decydują m.in.:

- ❑ kluczowe kompetencje, które określają i wspomagają rozwój wyróżniających zdolności, procesów oraz zasobów i równocześnie osłabiają rangę działań nie tworzących wartości dodanej,
- ❑ ciągłe doskonalenie się przez proces uczenia się,
- ❑ współpraca z partnerami (m.in. dostawcami, odbiorcami) i dopełnienie własnych kompetencji kompetencjami partnera (Bratnicki 2000:14).

Realizowanie zadań na podstawie tych źródeł przewagi konkurencyjnej wymaga skupienia na zasobach niematerialnych, głównie na wiedzy. Często wiąże się to z koniecznością radykalnej zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Wyzwaniem dla menedżerów jest stworzenie wachlarza unikalnych kompetencji, które mogą stanowić źródło przewagi nad konkurentami.

ISTOTA KLUCZOWYCH KOMPETENCJI W PROCESIE WSPÓŁPRACY

Koncepcja konkurencyjności oparta na kompetencjach (*competency-based competition*) to jedna z teorii perspektywy kompetencyjnej (*competence based perspective*), koncentrującej się na analizie wnętrza organizacji, w którym poszukuje się źródeł przewagi konkurencyjnej.

Wśród pionierów koncepcji konkurencyjności opartej na kompetencjach szczególną rolę odegrali autorzy artykułu *Kluczowe kompetencje przedsiębiorstwa* (Pralhad, Hamel 1990:24), w którym wyjaśnili istotę kluczowych kompetencji. Określili je jako zbiorowe uczenie się organizacji, zwłaszcza w zakresie koordynowania różnych umiejętności produkcyjnych oraz integrowania wielu strumieni technologii. Kluczowe kompetencje to komunikowanie się, zaangażowanie i poświęcenie osób na wielu szczeblach i wielu funkcjach. To właśnie one określają kierunki przyszłego działania i stanowią siłę napędową do rozwoju nowych przedsiębiorstw.

Inni autorzy wskazują, iż kluczowe kompetencje to w większym stopniu zbiory umiejętności i wiedzy niż produktów i funkcji. Mają one charakter przede wszystkim intelektualny i odnoszą się do całokształtu funkcjonowania przedsiębiorstwa (Quinn, Hilmer 1994:45–47). Utrzymanie przewagi konkurencyjnej wymaga zarządzania kombinacją kompetencji, którymi dysponuje przedsiębiorstwo. A.B. Escrig-Tena i J.C. Bou-Llousar opracowali zestaw obejmujący przede wszystkim kompetencje miękkie:

- ❑ przywództwo – kompetencje w tym obszarze obejmują umiejętność przełożonych do artykułowania i komunikowania wizji oraz strategii przedsiębiorstwa, a także wspierania podwładnych w ich realizacji,
- ❑ wykorzystanie otoczenia przedsiębiorstwa – koncentracja na kliencie dostarcza informacji o otoczeniu,

- ❑ rozwijanie *know-how* pracowników – stwarzanie warunków sprzyjających kreatywności pracowników, co równocześnie wzbogaca ich pracę,
- ❑ umiejętność współpracy zewnętrznej – tworzenie partnerskich relacji z klientami i dostawcami,
- ❑ tworzenie zespołowego umysłu – podejmowanie działań sprzyjających pracy zespołowej,
- ❑ zaangażowanie na rzecz przedsiębiorstwa – realizowanie przedsięwzięć sprzyjających identyfikacji z celami i wartościami uznawanymi w przedsiębiorstwie za ważne,
- ❑ stymulowanie procesu uczenia się przedsiębiorstwa – działanie zgodnie z ustrukturyzowanymi procesami rozwiązywania problemów i stwarzanie warunków do pracy zespołowej, która sprzyja uczeniu się przedsiębiorstwa (Łoboda, Sitko-Lutek 2007:21–23).

Do struktur organizacyjnych, które umożliwiają tworzenie i rozwój kluczowych kompetencji jako źródła przewagi konkurencyjnej należy organizacja sieciowa, organizacja ucząca się, organizacja inteligentna. W nich działania skoncentrowane są wokół zdolności umysłowych, bo one mają większe znaczenie dla ich konkurencyjności niż zdolności fizyczne. Kluczową rolę odgrywa proces uczenia się, a jego wyniki zależą przede wszystkim od umiejętności korzystania z kapitału intelektualnego. W takich formach podstawa organizacji pracy jest inna (niż w formach klasycznych). Wymagania dotyczące pracowników są większe. Ważne są cechy charakterystyczne dla danego pokolenia, osobowość każdego pracownika i jego postawy. Oczekuje się od nich posiadania wiedzy (w tym specjalistycznej), zdolności do osiągania wysokiej wydajności, samodyscypliny, gotowości do pracy na odległość, umiejętności samodzielnego organizowania pracy oraz osiągania samodzielnie ustalonych celów. Istotna jest umiejętność nawiązywania kontaktów i pozyskiwania informacji z otoczenia oraz współpracy z innymi zespołami w celu rozpoznania potrzeb klientów. Zacierają się granice pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, co umożliwia swobodne komunikowanie się.

Umiejętne zarządzanie pracownikami polega na świadomym inwestowaniu w rozwijanie ich wiedzy i kompetencji oraz efektywnym wykorzystywaniu tkwiącego w ludziach potencjału intelektualnego. Ważne jest, aby dostrześć i rozumieć, że każdy człowiek jest indywidualną jednostką, posiadającą własną świadomość, określone cechy osobowości, predyspozycje, zdolności, wiedzę, doświadczenia i kompetencje, które wnosi ona do organizacji. Różnorodność pracowników może być źródłem sukcesu i wymiernych korzyści dla organizacji, jeśli potrafimy nią skutecznie zarządzać. Głównym celem zarządzania różnorodnością jest stworzenie takich warunków pracy i modelu kultury organizacyjnej, w których ludzie zyskują szansę wspólnego uczenia się, wzajemnego dzielenia się wiedzą, co w rezultacie prowadzi do lepszego wykorzystania ich talentów i zdolności.

ZARZĄDZANIE POKOLENIAMI W ZARZĄDZANIU RÓŻNORODNOŚCIĄ

Na polskim rynku nadal istnieje wiele firm, które zarządzanie tzw. kapitałem intelektualnym, traktują jak puste slogany marketingowe lub jednorazowe, wyrwane z szerszego kontekstu działania ad-hoc. Podobnie rzecz może wyglądać ze wspomnianą różnorodnością, która bywa stosowana jako ogólne hasło na ulotkach firmowych. XXI wiek wymusza na przedsiębiorcach inne spojrzenie, związane głównie z nowymi sposobami komunikacji, budowaniu reputacji (wizerunku) na zaufaniu, szczególnie w odniesieniu do różnorodności¹.

Na pozór wydaje się, że temat ten dotyczy dużych firm, a przecież klienci, pracownicy czy kontrahenci nawet w mikro firmie różnią się od siebie. W związku z tym temat powinien być bliski każdej firmie bez względu na branżę i wielkość.

RÓŻNORODNOŚĆ OCZEKIWAŃ INTERESARIUSZY

Odeszły w niepamięć czasy, w których to o kształcie strategii firmy decydowali właściciele nastawieni wyłącznie na zysk. Obecnie tworzenie przewag konkurencyjnych lub/i stabilnej pozycji rynkowej wymaga włączania do planowania wymagań i oczekiwań wszystkich interesariuszy, do których należą: lojalni klienci, lojalni pracownicy i otoczenie społeczne przedsiębiorstwa.

Rodzi to potrzebę posiadania umiejętności godzeniu celów i perspektyw różnych grup, asertywności w stosunku do oczekiwań partnerów, którzy czasami wymagają działań sprzecznych z wartościami firmy, gwarantujących tylko krótkoterminowe zyski. Dlatego warto określić kluczowych interesariuszy, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych.

RÓŻNORODNOŚĆ GENERACJI²

Zarządzanie konfliktami międzypokoleniowymi nie jest łatwe, gdyż są one odwiecznym wyzwaniem dla przedsiębiorstw. Obecne na rynku pracy pokolenia posiadają różne cechy i postawy. Pokolenie X, które inaczej definiuje etos

¹ Różnorodność to wszystkie aspekty, którymi ludzie się różnią i są podobni, zarówno te widoczne, jak: płeć, wiek, rasa a także te niewidoczne, jak: orientacja seksualna, pochodzenie etniczne, (nie)pełnosprawność, umiejętności, wykształcenie, doświadczenie zawodowe, postawy życiowe, style życia, style uczenia się itp.

² Obecnie na rynku pracy ścierają się trzy pokolenia: Baby Boomers (ur. 1946–1964), pokolenie X (1965–1980), pokolenie Y (powyżej 1981 r.). Konflikty występują głównie między dwoma ostatnimi.

pracy i walczyło o demokrację i obecny ustrój polityczny, powinno skutecznie zarządzać odmiennym pokoleniem swoich dzieci i wnuków. Jednak niedługo również będzie zmuszone pracować pod ich przewodnictwem oraz prowadzić z nimi negocjacje. Jest to wyzwanie w zakresie zarządzania różnymi postawami, przekonaniem, wartościami i umiejętnościami. Przedstawiciele pokolenia X są lojalni i doświadczeni. Młodzi z pokolenia Y są trochę niecierpliwi, kierują się własnymi potrzebami, ale posiadają kompetencje technologiczne, które decydują o sukcesie w obecnym wieku. Jednym z pomysłów na zarządzanie tym obszarem różnorodności są dobrze przemyślane programy mentoringowe i coachingowe, w których transferowi wiedzy towarzyszy przekaz umiejętności komunikowania się w globalnym świecie. Ważne aby burzyć mury stereotypów, które powstają głównie o pokoleniu Y, o młodych, którzy również w gronie swojego pokolenia wykazują różne cechy, postawy i wartości.

IDEALNE POKOLENIA Y (OBALENIE MITÓW) – PERSPEKTYWA KIEROWNICZA

Prezentując typy Y warto odwołać się do niektórych teorii zarządzania zasobami ludzkimi. Wiele aspektów (poszukiwanie sensu pracy, integracja życia prywatnego i zawodowego, etc.) nawiązują w sposób jasny do teorii kotwicy kariery wg Scheina (1990:35). W szczególności mamy tu na myśli: autonomię/ niezależność (pragnienie bycia swoim własnym panem i możliwości pracy we własnym rytmie), kreatywność/ przedsiębiorczość (poszukiwanie środowiska pracy, w którym tą twórczość można wyrazić), wyzwanie (chęć pokonania przeszkód oraz rozwiązania trudnych problemów), a także kotwicę/styl życia (potrzeba zintegrowania rozwoju kariery i stylu życia).

Inne aspekty (poszukiwanie informacji zwrotnej feedback, myślenie grupowe, a także elementy dotyczące kariery jako potrzeby spełnienia, integracji życia prywatnego i zawodowego czy oportunistyczny) nawiązują do niektórych możliwych sposobów zarządzania zasobami ludzkimi. Te ostatnie są w rzeczywistości szeroko ukierunkowane na wzrastającą w ciągu dziesięcioleci indywidualizację (Pichault i Nizet 2000:15). Typ pokolenia Y wskazuje zatem, że przyjęcie zindywidualizowanego modelu zarządzania zasobami ludzkimi stanowiłoby odpowiedź wyjątkowo przystosowaną do aspiracji tego pokolenia.

Wybrane wyniki przeprowadzonego badania wśród kierownictwa³ prezentuje tabela 1. Łączy ona hipotetyczne⁴ cechy charakterystyczne dla pokolenia Y oraz odpowiedzi kierownicze.

³ Badanie zostało przeprowadzone wśród słuchaczy studiów podyplomowych, zajmujących kierownicze stanowiska metodą wywiadu.

⁴ Cechy przypisywane temu pokoleniu.

Tabela 1. Rekomendacje menadżerów – zarządzanie pokoleniem Y

Prezentowana wartość pokolenia Y	Rekomendacja postaw wobec pokolenia Y
Poszukiwanie sensu pracy	Jasno wyrażać jakie znaczenie i wagę mają zadania do wykonania oraz jak ważna jest dla wyników firmy zajmowana w niej pozycja
Potrzeba spełnienia	Przedstawiać możliwości awansu i/lub korzyści związanych z realizacją ambitnych celów, za pomocą określonych kryteriów
Poszukiwanie informacji zwrotnej (feedback)	Nagradzać i regularnie uwydatniać najlepsze elementy poprzez przeglądanie osiągnięć krótkoterminowych, pobudzać, zachęcać dzięki grupowym dyskusjom, do poszukiwania drogi poprawy dla innych
Integracja życia prywatnego i zawodowego	Zwiększać elastyczność godzin pracy i dbać o zachowanie przyjemności w pracy (imprezy itp), przypominając wciąż o “normach” dotyczących tego, co jest lub nie jest tolerowane w pracy
Oportunizm	Wyrażać regularnie konstruktywną krytykę i rozwinać u pracowników umiejętność jej przyjmowania
Myślenie grupowe	Wspierać “team- building” i zachęcać do współpracy
Słaba lojalność względem instytucji	Porzucić mit o integracji i wierności organizacjom podobnie, jak sposoby zarządzania karierami oparte wyłącznie na wewnętrznym rozwoju
Trudności z planowaniem dla siebie dalszej przyszłości	Pomnażać liczbę możliwości zaangażowania się w różne projekty
Uwielbienie nowych technologii	Zachęcać do intensywnego używania technik informacyjnych zarówno w pracy, jak i poza nią

Źródło: opracowani własne.

Na podstawie wyników oraz wskazań literatury można stwierdzić, że pokolenie Y nie różni się istotnie od innych generacji w temacie podejścia do kariery. Postawy: autonomia/niezależność, kreatywność/przedsiębiorczość, wyzwanie czy styl życia są dalekie od bycia właściwymi jedynie dla pokolenia Y. W rzeczywistości, poszukiwanie sensu pracy (bycie użytecznym dla innych), potrzeba spełnienia (realizacja jasnego osobistego projektu, możliwość rozwijania się, ważność programów ciągłego kształcenia żeby przyciągać/zapamiętywać) czy integracja życia prywatnego i zawodowego, równowaga między życiem prywatnym i zawodowym, możliwość gospodarowania swoim czasem pracy) dotyczą trzech pokoleń. Przedstawiciele najmłodszego pokolenia martwią się, podobnie jak przedstawiciele innych generacji, o pewność zatrudnienia oraz odrzucają zachowania oportunistyczne

(zachowanie indywidualistyczne jest postrzegane jako źródło demotywacji). Jeśli chodzi o oczekiwania względem zindywidualizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi nie są one bardziej uwydatnione dla pokolenia Y niż dla innych generacji: poszukiwanie feedbacku, myślenie grupowe, podobnie, jak niektóre wcześniej już wspomniane aspekty (potrzeba spełnienia, integracja życia prywatnego i zawodowego, odrzucenie oportunistów) są charakterystyczne dla trzech pokoleń.

Główna różnica (dla pokolenia Y) wskazywana przez badanych dotyczy potrzeby regularnej zmiany otoczenia (co niekoniecznie musi oznaczać zmianę firmy), potrzeby rozwijania swoich kompetencji, wartości, do których powinna dążyć firma (szanowanie kreatywności, szanowanie zasad deontologii) oraz troska o pracę (obawa przed niemożnością znalezienia pracy, która się spodoba). Jest to związane z tym, iż w nielicznych przedsiębiorstwach ludzie robią to, w czym są po prostu najlepsi, otrzymują zadania zgodnie z ich naturalnymi talentami, mocnymi stronami, pasjami czy zainteresowaniami. Wybrane przedsiębiorstwa stosują narzędzia, wspierające diagnozę indywidualnych talentów i potencjału.

ZAKOŃCZENIE

Współpracę pokoleniową charakteryzuje dynamika, która przejawia się w umiejętności wyprzedzania zmian poprzez reagowanie na nie. Proces zarządzania wiedzą odgrywa kluczową rolę w organizacji. Wspomaga zdobywanie wiedzy wszystkich pracowników, nieustannie dostosowuje się do zmieniających się potrzeb otoczenia, wykorzystując w tym celu wiedzę i doświadczenie swoich pracowników. Stąd świadome zarządzanie szeroko pojętą różnorodnością przekłada się na strategię biznesową firmy, wpływa ponadto na przedefiniowanie czynników konkurencyjnych. Ta dywersyfikacja wspiera komunikację firmy, wdrażanie nowych narzędzi a także badanie reputacji (np. metodą 360 stopni), przekłada się ponadto na kształt struktury organizacyjnej oraz tworzenie atmosfery współpracy w organizacji. Wymaga to jednak zmiany sposobu myślenia i porzucenie starych nawyków działania ze strony właścicieli i decydentów. Praktyka wskazuje, że jest to najtrudniejszy etap w tym procesie. Jednak korzyści z wykorzystywania różnorodności we wszelkich aspektach są i przy odpowiednim wysiłku można je przeliczyć na twardy zwrot z inwestycji.

BIBLIOGRAFIA

- BRATNICKI M., 2000, *Kompetencje przedsiębiorstwa. Od określenia kompetencji do zbudowania strategii*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.

- DWOJACKI P., NOGALSKI B., SIKORSKI C., 1999, *Zarządzanie w nowych czasach*, „Przegląd Organizacji”, nr 9.
- HAMEL G., PRAHALAD C.K., 1996, *Competing for the Future*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- KOŹMIŃSKI A.K., 2004, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa.
- ŁOBODA M., SITKO-LUTEK A., 2007, *Kompetencje i luka kompetencyjna organizacji*, w: *Polskie firmy wobec globalizacji. Luka kompetencyjna*, Sitko-Lutek A., (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- PIERŚCIONEK Z., 2003, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstw*, PWN, Warszawa.
- QUINN J.B., HILMER F.G., 1994, *Strategic Outsourcing*, „Sloan Management Review”, vol. 35, no. 4.
- SCHEIN, E.H., 1990, *Career Anchors: Discovering Your Real Values*, Pfeiffer & Company, San Diego (California).
- PICHAULT, F. & NIZET, J., 2000, *Les pratiques de gestion des ressources humaines. Approches contingente et politique*, Paris: Seuil, col. Points/Essais Sciences humaines.

THE INTERGENERATIONAL COOPERATION AS A SOURCE OF COMPETITIVE ADVANTAGE

SUMMARY

The aim of the present article is the concept of intergenerational cooperation, which in the face of demographic changes including an aging population will enable support for modern business. The presented concept emphasizes the need to create intergenerational cooperation in order to maintain the increasing competitiveness of enterprises, especially by demystifying of the youngest generation entering the labor market, the myths of high explosive cooperation. In the literature, there are a lot of ambiguous definition of competitiveness, which often do not indicate the factors necessary to achieve it, and often refer to comparisons between companies. This ambiguity is associated with a variety of approaches to define the sources of competitive advantage. Studying literature and the author's own research on management allow to dispel the myth often discriminatory Gen Y in the labor market and identify the benefits of generational diversity management in several areas and its impact on building competitive advantage in the field: the cost, resources, marketing, organization systems, creating and communication. This allows the creation of core competencies in areas other than existing, especially by focusing on the learning process, which results in the acquisition by the staff of new knowledge and skills, and expanding its existing as well as knowledge management. By that provided the conditions for creating resources and the creation of their new configuration, which in turn is the basis for the construction and development of core competencies of the company.

Keywords: competitive advantage, core competencies, cooperation of the generation, generation Y.

Greta Poszwa

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

PROGRAM SMALL BUSINESS ACT DLA EUROPY – SZANSĄ DLA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działań Komisji Europejskiej jakie zostały podjęte w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz rodzących się potrzeb ułatwienia i uproszczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Obszar zainteresowań Komisji Europejskiej jest skupiony na małych i średnich przedsiębiorstwach działających na całym terenie Unii Europejskiej. Działania te to opracowany przez urzędników unijnych zestaw 10 priorytetowych zakresów, które mają stanowić wytyczne przy opracowywaniu i realizacji polityki na szczeblu Unii Europejskiej i państw członkowskich¹. Dokument ten nosi nazwę „Small Business Act dla Europy” i został opublikowany w wersji ostatecznej 25.06.2008 roku w Brukseli. W myśl zasady subsydiarności są to wskazówki, które jako fakultatywne działania Komisja zaleca wprowadzić do realizacji we wszystkich krajach członkowskich. Dziesięć wskazanych obszarów działania skupia się w założeniu syntetycznym na poprawie otoczenia prawno – administracyjnego, w którym poruszają się przedsiębiorcy zaliczani do grupy małych i średnich. W artykule zostały opisane również inne rozporządzenia², programy i tzw. „dobre praktyki” które Unia wraz z rządami państw zrzeszonych wprowadza w celu realizacji postawionego celu jakim jest stworzenie światowej klasy otoczenia dla małych i średnich firm. Pomimo starań i zabiegów jakie podejmuje Komisja Europejska przedsiębiorcy napotykają w dalszym ciągu na różnego rodzaju bariery i utrudnienia, które zostały opisane w niniejszym artykule. Czarna Lista Barrier, czy Stanowisko Związku Rzemiosła Polskiego w sprawie Small Business Act, oraz stanowisko Krajowej Izby Gospodarczej to jedne z ważniejszych opracowań, która obrazują na przykładzie Polski jakie przeszkody i obostrzenia prawno-administracyjne napotykają krajowi przedsiębiorcy prowadząc działalność gospodarczą.

Słowa kluczowe: Small Business Act, Komisja Europejska, otoczenie prawno – administracyjne, bariery i ograniczenia administracyjne, małe i średnie przedsiębiorstwa, Czarna Lista Barrier

¹ Polityki dotyczące wspierania, upraszczania i ułatwiania prowadzenia działalności dla małych i średnich przedsiębiorstw.

² Są to min: Rozporządzenie w sprawie Reducji Obciążeń Administracyjnych, czy program „Fast TrackActions”.

WSTĘP

Stworzenie gospodarki opartej na wiedzy to jedno z kluczowych wyzwań przed jakimi obecnie stoi Unia Europejska. Proces transformacji i zmian, który ma wprowadzić przyjazne i sprzyjające warunki do realizacji owego założenia to przedsięwzięcie niezmiernie trudne, skomplikowane i wielowątkowe. Unia Europejska, a właściwie jej organ jakim jest Komisja Europejska przygotowuje i wprowadza do realizacji szereg opracowań, wskazówek i dobrych praktyk, które mają regulować, porządkować i ujednoczyć szeroko rozumiane otoczenie zewnętrzne w jakim poruszają się firmy wszystkich państw członkowskich. Rola małych i średnich przedsiębiorstw urosła w ostatnim czasie do rangi znaczącej i wiodącej dla rozwoju gospodarki, w tworzeniu PKB gospodarek poszczególnych krajów jak i całej Unii. Rola tych podmiotów jest jeszcze bardziej istotna z względu na fakt, że tworzą one nowe miejsca pracy i odgrywają kluczową rolę dla dobrobytu społeczności lokalnych. W związku z tym Unia Europejska w sposób zdecydowany i transparentny umieściła MŚP w centrum strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia poprzez wykorzystanie podejścia partnerskiego (strategia lizbońska 2005). Powołując się i realizując powyższe założenia Strategii Lizbońskiej, Komisja Europejska rozpoczęła starania, aby uczynić z Unii Europejskiej światowej klasy otoczenie dla małych i średnich firm [7, Karta małych przedsiębiorstw 2000]. Zwieńczeniem tych prac i starań urzędników unijnych jest Program „Small Business Act dla Europy”.

Dokument opublikowany przez Komisję Europejską w czerwcu 2008 r. stanowi zbiór zaleceń i konkretnych propozycji rozwiązań prawnych ułatwiających prowadzenie małych i średnich firm w krajach Unii Europejskiej. Postulaty w nim zawarte to między innymi walka z biurokracją, łatwiejszy dostęp do finansowania, szybsze odzyskiwanie należności, ułatwienia w zakresie działalności transgranicznej, a więc to wszystko na co narzekają i z czym borykają się na co dzień wszyscy właściciele małych i średnich przedsiębiorstw. Niemniej należy pamiętać, że zasady określone w SBA mają charakter zaleceń, a nie wiążących prawnie zasad. Z pewnością najtrudniejszym elementem w realizacji zasad SBA jest przejście z poziomu deklaracji politycznych rządów państw Unii Europejskiej do rzeczywistych wdrożeń wymienionych zasad w poszczególnych krajach.

PROGRAM SMALL BUSINESS ACT DLA EUROPY – JEGO GŁÓWNE ZAŁOŻENIA

Warto zadać sobie pytanie dlaczego Small Business Act jest tak ważne z punktu widzenia gospodarki europejskiej, zwłaszcza w okresie ostatnich zawirowań kryzysowych.

Small Business Act dla Europy to dokument o małych i średnich przedsiębiorstwach tworzący strategiczne ramy, które mają umożliwić lepsze wykorzystanie wzrostu i potencjału innowacyjnego MŚP. Ma on wpłynąć na poprawę konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej, pomóc jej w przejściu do gospodarki opartej na wiedzy. Na tym etapie rozważań, warto przytoczyć główne elementy samego aktu, czyli Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 25.06.2008 r. Akt ten opiera się na dziesięciu zasadach, które mają tworzyć ramy dla kształtowania polityki wspólnotowej i krajowej, a także wprowadzić praktyczne rozwiązania ułatwiające ich wdrożenie. Dziesięć obszarów priorytetowych to:

1. Stworzenie otoczenia sprzyjającego przedsiębiorcom, które ma ułatwić tworzenie i prowadzenie MŚP, zwłaszcza przez kobiety i emigrantów. Lepsze otoczenie zewnętrzne biznesu, to także promowanie zainteresowania przedsiębiorczością szczególnie wśród młodzieży i kobiet. Troska o lepszą przyszłość przedsiębiorców, to także działanie w zakresie uproszczenia warunków przenoszenia własności przedsiębiorstw zwłaszcza rodzinnych. Komisja Europejska wskazuje na konieczność propagowania kultury przedsiębiorczości, m.in. dzięki stworzeniu sieci przedsiębiorstw oraz wymianie doświadczeń. Państwa członkowskie muszą podjąć działania w obszarach kształcenia, szkolenia, systemu podatkowego oraz systemu wspierania przedsiębiorców.
2. Wsparcie dla przedsiębiorców, którzy chcą ponownie uruchomić działalność po wcześniejszym ogłoszeniu upadłości. Komisja zachęca do rozwijania polityki drugiej szansy. W tym obszarze państwa członkowskie powinny rozpocząć wdrażanie systemu wsparcia oraz ograniczyć czas trwania procedury bankructwa (niezwiązanego z nieprzestrzeganiem prawa). Ważne jest tutaj również propagowanie pozytywnego nastawienia społeczeństwa wobec przedsiębiorców korzystających z polityki drugiej szansy poprzez np. społeczne kampanie informacyjne.
3. Opracowanie przepisów zgodnych z zasadą „think small first” – „najpierw myśl na małą skalę”. Opracowywanie przepisów zgodnie z tą zasadą powinno uwzględniać specyfikę MŚP, a także uprościć istniejące otoczenie regulacyjne. Powołując się na ten punkt działań priorytetowych „Programu SBA dla Europy” Komisja przedstawi min propozycję zmniejszenia do 2012 roku obciążeń administracyjnych na poziomie UE o 25%.
4. Dostosowanie się administracji publicznej do potrzeb MŚP i likwidacja przeszkód administracyjnych. Państwa członkowskie powinny min: w większym stopniu stosować uproszczone procedury, administrację online, wprowadzić system jednego okienka przy zakładaniu działalności gospodarczej oraz zmniejszenie opłat pobieranych przez organy administracyjne przy rejestracji działalności gospodarczej.

5. Adaptacja narzędzi, które są w posiadaniu władz publicznych i dotyczą przyznawania zamówień publicznych i przyznawania pomocy państwa do potrzeb MŚP.
6. Korzystanie z różnorodnych form finansowania w szczególności kapitał o podwyższonym ryzyku, mikrokredyt i finansowanie typu mezzanine.
7. Wspieranie MŚP w lepszym korzystaniu z możliwości jakie daje jednolity rynek poprzez min: wspólne wypracowywanie z przedstawicielami MŚP standardów oraz ułatwienie im dostępu do ochrony patentów i znaków towarowych.
8. Doskonalenie umiejętności i wiedzy w MŚP oraz wszelkich form innowacji. Obszar tego postulatu ma za zadanie zachęcać przedstawicieli MŚP do inwestycji w badania naukowe i do uczestnictwa w programach badawczo-rozwojowych. Wzmocnienie potencjału innowacyjnego w zakresie badań i rozwoju MŚP zostanie osiągnięte przede wszystkim dzięki nabywaniu przez przedsiębiorców i ich pracowników niezbędnych kwalifikacji, łączeniu się przedsiębiorstw w klastry oraz dzięki koordynowaniu inicjatyw krajowych.
9. Przekształcenie wyzwań ekologicznych w nowe możliwości rozwoju. W tym obszarze działania UE wraz z państwami członkowskimi powinny umożliwić MŚP wykorzystanie szans związanych z wyzwaniami ekologicznymi poprzez np.: wdrożenie rozwiązań jakie dają nowe, ekologiczne rynki i poprawa efektywności energetycznej poprzez min: wdrażanie systemów zarządzania środowiskiem w MŚP.
10. Otwarcie się MŚP na rynki zewnętrzne. UE wraz z państwami członkowskimi powinna w tym zakresie udzielać wsparcia MŚP w obszarze związanym z możliwością rozwoju na rynkach poza UE. W tym celu Komisja tworzy europejskie centra informacji dla przedsiębiorstw na szczeblu międzynarodowym min: w Chinach i Indiach, a także wspiera otwieranie rynków zamówień prywatnych i publicznych w krajach trzecich. (9, Komisja Europejska 2008)

ROLA I ZNACZENIE MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W ROZWOJU EUROPEJSKIEJ GOSPODARKI

Dlaczego tak ważne jest wprowadzenie SBA dla gospodarki europejskiej? Powołując się na raport opracowany na zlecenie Komisji Europejskiej rola i znaczenie przedsiębiorstw z sektora małych i średnich jest bardzo znacząca. Poniżej przedstawione dane wskazują na strategiczny udział MŚP w ogólnej liczbie przedsiębiorstw funkcjonujących w krajach członkowskich.

Liczba ta to 20 355 839 przedsiębiorstw która stanowi 99,8% wszystkich zarejestrowanych. Wagę tej grupy podmiotów gospodarczych dla gospodarki Unii Europejskiej wzmacniają dwie kolejne przedstawione w tabeli poniżej wielkości, a mianowicie liczba zatrudnionych osób i udział w tworzeniu wartości dodanej. MŚP zatrudniają 86 814 717 osób co stanowi 66,5% łącznej ilości osób zatrudnionych w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą. 33,5% zatrudnionych przypada na firmy zaliczane do grupy dużych (tj. zatrudniających powyżej 250 osób zgodnie z klasyfikacją przyjętą przez UE) (Raport 2012/2013:14).

Tabela 1. Małe i średnie przedsiębiorstwa w Europie

Rodzaj przedsiębiorstwa	Mikro	Małe	Średnie	MŚP razem	Duże	Łączna ilość
Ilość	18 783,48	1 349 730	222 628	20 355 839	43 454	20 399 291
Procentowy udział	92,1%	6,6%	1,1%	99,8%	0,2%	100%
Ilość zatrudnionych						
Ilość zatrudnionych osób	37 494 458	26 704 352	22 615 906	86 814 717	43 787 013	130 601 730
Procentowy udział	28,7%	20,5%	17,3%	66,5%	33,5%	100%
Wartość dodana						
W milionach euro	1 242 724	1 076 388	1 076 270	3 395 383	2 495 926	5 891 309
W procentach	21,1%	18,3%	18,3%	57,6%	42,4%	100%

Źródło: Annual Report on European SMEs 2012/2013.

Jak wynika z w/w danych MŚP to podstawa i główny filar gospodarki Unii Europejskiej. Pomimo, iż MŚP stanowią 99,8% przedsiębiorstw UE w większości przepisów i procedur administracyjnych, nie wprowadzono rozróżnienia dla firm pod względem ich wielkości w zakresie ilości zatrudnionych pracowników i obrotów.

20 mln małych i średnich przedsiębiorstw jest tak samo traktowane w zakresie prawa i wymogów administracyjnych jak 43 tysiące europejskich dużych przedsiębiorstw. Podlegają one tym samym zasadom choć są lokomotywą w wielu dziedzinach wpływających na gospodarkę. Stworzyły one

min. w ostatnich latach 70% nowych miejsc pracy w Unii Europejskiej, co ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla gospodarki, ale także dla aspektów społecznych.

Komisarz do spraw przedsiębiorstw i przemysłu Gunther Verheugen oraz komisarz do spraw wspólnego rynku Charlie McCreevy na roboczym posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w dniach 1–2.12.2008 r. w Brukseli przedstawili „Europejski Plan Wzmocnienia na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia” przyjęty przez Komisję Europejską 26.11.2008 r., który w większości opiera się na SBA potwierdzając rolę i wiodącą pozycję MŚP dla gospodarki europejskiej. Ministrowie państw członkowskich na w/w spotkaniu podkreślili, że najpilniejszym do rozwiązania problemem MŚP jest brak dostępu do kapitału, czemu zaradzić ma Europejski Bank Inwestycyjny. Ma on na kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw przeznaczyć w ramach pakietu całościowego 30 mld euro (Raport EBI:6).

OTOCZENIE PRAWNO-ADMINISTRACYJNE W 2008 ROKU – BARIERY I UTRUDNIENIA

W 2008 roku w raporcie Banku Światowego „Doing Business 2008” [3, Raport Bank Światowy 2008], oceniającym wpływ regulacji prawnych na rozwój przedsiębiorczości w 170 państwach, Polska zajęła dopiero 74 miejsce (stan z czerwca 2007). Najgorzej wypada w kategorii pozwoleń na budowę zajmując 156 pozycję. Niewiele pocieszające jest to, że znaleźliśmy się na 129 pozycji w zakresie warunków rejestracji firm oraz na 125 pozycji w zakresie płacenia podatków. Nieco lepiej wypadamy w kategorii procedur upadłości firm zajmując 88 miejsce, rejestracji praw własności nieruchomości zajmując miejsce 81, elastyczności czasu pracy i zatrudnienia pracowników zajmując miejsce 78, uzyskania kredytu miejsce 68 i dochodzenia należności również 68. Choć liczby te mogą przerażać, to trochę lepiej wypadliśmy w zakresie ocen warunków obrotu międzynarodowego – tj. 40 miejsce i ochrony inwestorów miejsce 33. Wyniki tego raportu dla Polski były zatrważające i przykre. Niemniej z perspektywy czasu należy uznać je za wytyczne dla kolejnych koalicji rządowych w zakresie listy priorytetów jakie rząd powinien wprowadzić aby poprawić funkcjonowanie MŚP w Polsce. Na uwagę zasługuje fakt, że rząd nie reagował na ww. problemy pomimo, iż wyniki raportu Banku Światowego w pełnym zakresie pokrywały się niemal z utrudnieniami jakie polscy przedsiębiorcy wskazywali w kolejnych edycjach „Czarnej listy barier” (PKPP Lewiatan 2011:2) przygotowanej przez PKPP „Lewiatan”.

Na tym etapie rozważań warto wspomnieć, że raport Banku Światowego ocenia jedynie jakość systemu prawnego i sprawność instytucji państwowych, które mają wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw, natomiast praktycznie

nie uwzględnia innych czynników, które oddziałują na funkcjonowanie przedsiębiorstw tj. zasoby pracy, wielkość lokalnego rynku, jakość infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej oraz warunków makroekonomicznych. (5, Gazeta Podatnika 2008).

Za uzupełnienie tych braków niewątpliwie można uznać, analizując warunki rynku polskiego, publikowane od 10 lat obszernie opracowania Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”. Projekt zwraca uwagę na sześć obszarów problemowych, w których przedsiębiorcy napotykają na utrudnienia w prowadzeniu i zarządzaniu firmą. Są to bariery podatkowe, bariery wynikające ze stosunków pracy, bariery wynikające z korzystania z funduszy strukturalnych, inne bariery utrudniające prowadzenie działalności, bariery z zakresu ochrony środowiska oraz bariery branżowe (PKPP Lewiatan 2011:2).

Bariery podatkowe uwzględniają szereg niespójności i niejasności w zakresie interpretacji prawa podatkowego, które w większości przypadków bardzo często przekładają się na ponoszenie dodatkowych kosztów. W ustawie o podatku VAT autorzy w/w dokumentu wskazują min: na takie utrudnienia jak: zbyt wiele momentów powstania obowiązku podatkowego VAT, wymóg posiadania potwierdzenia (podpis wraz z datą otrzymania) otrzymania korekty faktury VAT, nieprecyzyjne określenie opodatkowania aportów (brak w ustawie o VAT odpowiednich przepisów) (PKPP Lewiatan 2011:2) i wiele innych z zakresu ustawy o podatku dochodowym i podatkach lokalnych.

Bariery przedstawione w obszarze funduszy unijnych, które to mają propagować przedsiębiorczość i poprawę konkurencyjności firm to min: brak systemowej, jednolitej informacji o oferowanej pomocy w poszczególnych latach obowiązującej perspektywy finansowej. Harmonogramy są publikowane przez większość instytucji, ale tylko na okres roku i często ulegają zmianom. Takie traktowanie sprawy powoduje, że przedsiębiorcom trudno jest planować w dłuższym okresie rozwój swojej firmy. Inwestycje i decyzje długoterminowe (związane z wykorzystaniem dotacji), ze względu na brak pewności co do pojawienia się kolejnych programów i ofert pomocowych, są wręcz nie możliwe do zrealizowania.

Kolejnym utrudnieniem, na które warto zwrócić uwagę jest coraz większa biurokracja w procesie rozliczania projektów i wniosków o płatność za poszczególne transze wsparcia. Otrzymywane od przedsiębiorców niepokojące sygnały związane z funduszami strukturalnymi to także przekraczanie, przez odpowiedzialne za rozliczenia instytucje, terminy oceny wniosków o płatność i przekazywanie funduszy. Stosowane praktyki są bardzo niebezpieczne dla małych i średnich firmy, których nie stać na opóźnienia w płatnościach (PKPP Lewiatan 2011:2). Sytuację dodatkowo komplikuje i utrudnia fakt, że znaczna część inwestycji w postaci wkładu własnego jest finansowana ze środków zewnętrznych tzn. kredytów i pożyczek komercyjnych. Zaciągnięte zobowiązania finansowe rodzą konieczność ich spłaty zgodnie z zaakcep-

towanym w umowie harmonogramem. Niedotrzymanie terminu generuje dodatkowe koszty odsetek karnych, a to wpływa negatywnie na realizowaną inwestycję i kondycję firmy i w ostatecznym rozrachunku na konkurencyjność (w tym wypadku jej spadek). Dużą trudność sprawiają również bariery sprawności instytucjonalnych i informacyjne funkcjonujące niechlubnie w obszarze funduszy strukturalnych. Można tutaj wymienić niską jakość obsługi wnioskodawców i beneficjentów wynikająca min. z braku orientacji na klienta. Przejawia się to w sformalizowanej komunikacji z osobami obsługującymi wnioskodawców projektów. Brak możliwości uzyskania szybkiej odpowiedzi na zadane pytanie przez beneficjentów drogą np. mailową, często skutkuje błędami we wnioskach i w konsekwencji opóźnieniami w płatnościach. Krytykowaną często przez przedsiębiorców praktyką instytucji obsługujących, jest również stawianie im niczym nieuzasadnionych wymogów wykraczających poza zapisy umowy i wytyczne unijne. Ograniczona samodzielność pracowników niższego szczebla obsługujących projekty, ich niechęć do podejmowania samodzielnych decyzji powoduje, że współpraca na linii instytucja wdrażająca fundusze unijne – przedsiębiorca jest mozolna, trudna i niedająca satysfakcji (PKPP Lewiatan 2011:2). Zbyt formalne i wręcz pryncypialne podejście do obowiązujących procedur obserwowane po stronie urzędników i instytucji zarówno centralnych jak i regionalnych znacznie utrudnia przepływ informacji. W skutkach oznacza to nieelastyczną i nie skierowaną na rozwiązanie konkretnego problemu współpracę pomiędzy dwoma stronami. Te i inne utrudnienia, które pojawiają się w sferze korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej powodują, że duża liczba przedsiębiorców (zwłaszcza mikro i małych) z niechęcią podchodzi do korzystania z tego rodzaju wsparcia. Brak wspólnych punktów informacyjnych obsługujących daną grupę projektodawców powoduje, że dostęp do nich nie należy do łatwych i oczywistych. Spowodowane to jest bałaganem informacyjnym i swoistym rozproszeniem informacji o dostępnych instrumentach wsparcia (POIG, POKL, RPO, POIiŚ, PORPW). Takie traktowanie przedstawianej sprawy powoduje inne negatywne w swoich rozwiązaniach skutki, a mianowicie znacząco zwiększa koszty informowania o funduszach europejskich (PKPP Lewiatan 2011:2).

DOSKONALENIE I ULEPSZANIE OTOCZENIA PRAWNEGO I LIKWIDACJA OBCIĄŻEŃ ADMINISTRACYJNYCH

Przytoczone powyżej bariery w funkcjonowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej powinny niewątpliwie zostać ograniczone i w większości wypadków zniwelowane. Przygotowany przez Komisję Europejską projekt wspierania przedsiębiorczości jakim jest Small Business Act jasno i wyraźnie określa jakie działania i praktyki powinny przyjąć rządy państw człon-

kowskich, aby ułatwić i usprawnić funkcjonowanie na rodzimych rynkach podmiotom gospodarczym. Rozwiązanie przytoczonych barier i ograniczeń bezpośrednio koreluje z obszarem I, V czy VI programu SBA dla Europy. Opisane w Komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 25.06.2008 r. KOM (2008) 394 – wersja ostateczna, obszary działania oraz proponowane praktyki i wdrożenia wskazują przede wszystkim na poprawę otoczenia legislacyjno– administracyjnego, w którym poruszają się przedsiębiorcy w całej Unii Europejskiej. Przygotowany przez Komisję komunikat poza wymienionymi wcześniej 10 zasadami proponuje również wprowadzenie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących pomocy państwa (GBER) (Rozporządzenie 2008). Nowoprzyjęte rozporządzenie ma na celu uprościć i ujednoczyć istniejące przepisy dla MŚP oraz zwiększyć intensywność pomocy inwestycyjnej, doradczej i szkoleniowej dla tej grupy przedsiębiorstw (Komisja Europejska 2008). Komisja europejska w ramach tego komunikatu poinformowała również o rozpoczęciu prac i przyjęciu w ramach programu SBA następujących wniosków legislacyjnych, które dotyczą istniejących barier w dziedzinie prawa podatkowego. Dyrektywa w sprawie obniżonych stawek VAT ma umożliwić państwom członkowskim „stosowanie obniżonych stawek VAT na usługi świadczone lokalnie, których głównymi oferentami są MŚP” (Komisja Europejska 2008). Krytykowana przez instytucje otoczenia biznesu i samych przedsiębiorców biurokracja i nadmierne obciążenia administracyjne dla firm znalazła swoje odzwierciedlenie w następnym wniosku legislacyjnym Komisji Wspólnot Europejskich. Wniosek ten dotyczy prac nad kolejną modernizacją i uproszczeniem istniejących zasad dotyczących faktur VAT, które mają zmniejszyć obciążenia formalno-prawne dla przedsiębiorców.

W 2007 roku Komisja Europejska przedstawiła program działań obejmujący redukcję obciążeń administracyjnych. Propozycje te zostały ujęte w programie „Redukcja obciążeń administracyjnych Program 2007–2013” (Program 2007–2013), którego jednym z głównych założeń jest redukcja obciążeń administracyjnych o 25% do 2012 r. Niektóre obciążenia mające wpływ na zahamowania w rozwoju przedsiębiorczości mają zostać znoszone w szybszym tempie. Do tego celu zostały stworzone środki uzupełniające pozwalające na zastosowanie przyspieszonej procedury tzw: „Fast Track Actions” (Rozporządzenie 2008).

W ramach tego programu zaproponowana została min: zmiana Dyrektywy 68/151/EWG, która w pierwotnej wersji nakładała obowiązek publikacji o przedsiębiorcach w formie drukowanej. Komisja Europejska uznała istniejący od 2007 roku obowiązek prowadzenia rejestrów przedsiębiorców w formie elektronicznej za wystarczający, zważywszy na fakt, iż koszt pierwszego rozwiązania obciążał podmioty prowadzące działalność.

Obciążające czasowo i kosztowo obowiązki informacyjne związane z przygotowaniem sprawozdań finansowych jakie do tej pory narzucały na

MŚP Dyrektywy 78/660/WE i 83/349/WE zostały w myśl zasady „szybkiego działania – fast trackactions” uproszczone i w znacznym stopniu ograniczone. Zmiany te dotyczą min:

- ❑ zniesienia obowiązku publikacji w sprawozdaniach informacji o obrotach w strukturze geograficznej i rodzajowej związanej z rodzajem wykonywanej działalności,
- ❑ zniesienie obowiązku sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych przez spółki holdingowe w przypadku, kiedy ich podmioty zależne nie prowadzą istotnej działalności.

Rozbudowana biurokracja nakładała konieczność w przypadku otwierania zagranicznych oddziałów firm wielokrotnego tłumaczenia niezbędnych dokumentów (dla każdego kraju, w którym otwierano oddział osobno). Komisja uznała za wystarczające jednorazowe przetłumaczenie dokumentów przez tłumacza przysięgłego w jednym z krajów członkowskich i możliwość użycia ich w innych krajach używających tego samego języka urzędowego (zmiana Dyrektywy 89/666/WE) (Romanowski 2008:1).

Według najnowszego raportu Banku Światowego, IFC (International Finance Corporation) oraz firmy doradczej PwC, pomimo światowych zawirowań i globalnej niepewności gospodarczej, rządy wielu państw kontynuują reformy swoich systemów podatkowych. Od czerwca ub. roku do maja 2012, aż 31 gospodarek podjęło działania mające na celu ułatwienie małym i średnim firmom płacenie podatków i obniżenie kosztów z tym związanych. W sprawozdaniu „PayingTaxes 2013” (11, Raport Bank Światowy 2013), w którym zostały przebadane systemy podatkowe 185 krajów stwierdzono, iż najczęściej stosowaną reformą podatkową jest wprowadzenie lub udoskonalenie systemów internetowych służących do wypełniania obowiązków podatkowych – miało to miejsce w 16 krajach. Reforma ta znacznie skróciła czas przedsiębiorców na załatwianie spraw związanych z obowiązkami podatkowymi. Jak wynika z przeprowadzonej analizy czas ten skrócił się w ciągu ostatnich 8 lat o 54 godziny a liczba płatności spadła o ponad sześć. Niestety tylko czynności związane z formalnościami podatkowym uległy znacznemu zmniejszeniu. Jak wskazują wyniki analiz łączna stawka podatkowa obciążająca zysk wypracowany przez firmy (Total TaxRate) wynosi średnio 44,7% dla wszystkich badanych regionów. Wskaźnik ten w badanym okresie (2004–2011) uległ najmniejszym zmianom tzn. malał średnio o 1% rocznie, a w 2013 roku jedynie o 0,3%[13, PWC 2013]. W Europie współczynnik ten wynosi 42,6%. Pod tym względem Polska odbiega od średniej Europejskiej znajdując się dopiero na 18 miejscu ze wskaźnikiem „Total TaxRates in the EU & EFTA” (11, Raport Bank Światowy 2013) w wysokości 43,3%. Składa się na niego głównie opodatkowanie pracy (23,8%), opodatkowanie dochodu (17,4%) oraz pozostałe podatki (2,6%). Na pierwszym miejscu w tym rankingu w Europie znajdują się kolejno Luxemburg 21%, Cypr 23%, Irlandia 26,4%, Dania 27,7% oraz Bułgaria 28,7% (11, Raport

Bank Światowy 2013). We wszystkich badanych krajach największe obciążenie podatkowe dotyczy opodatkowania pracy i stanowi to średnio około $\frac{3}{4}$ przedstawianego wskaźnika.

Wracając do ogólnego rankingu badającego system podatkowy w poszczególnych państwach Polska znalazła się dopiero na 114 miejscu, jest to jednak wzrost z 127 w porównaniu do 2012 r. Na pierwszych miejscach uplasowały się Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Arabia Saudyjska. Wśród krajów europejskich najwyższą znalazła się Irlandia tj. 6 miejsce w rankingu światowym. Wielka Brytania zajęła 16 miejsce, Hiszpania 34 a Niemcy 72 (Raport Bank Światowy 2013). Ogólny ranking obejmował trzy główne obszary badawcze tj: wspomniane obciążenia podatkowe, ilość płatności do fiskusa oraz czas konieczny do poświęcenia na rozliczenia podatkowe. Zajmowane przez Polskę 114 miejsce w rankingu światowym i 18 (na 30 krajów badanych) w Europie pozwala stwierdzić, że wspomniane w opracowaniu PPLK Lewiatan istniejące bariery podatkowe muszą zostać bezwzględnie ograniczone i usunięte. Samo wprowadzenie możliwości rozliczeń podatkowych przez internet nie jest wystarczające i satysfakcjonujące dla podatników w szczególności dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Zbyt skomplikowane przepisy podatkowe, brak spójnej i jednolitej interpretacji prawa podatkowego to tylko jedno z wielu ograniczenia na jakie wskazują przedsiębiorcy. Bariery branżowe: w branży energetycznej, telekomunikacyjnej i medialnej, w budownictwie oraz bankach i instytucjach finansowych to kolejne poza podatkowymi i występującymi w prawie pracy ograniczenia i utrudnienia w prowadzeniu działalności (PKPP Lewiatan 2011).

STANOWISKO ZWIĄZKU RZEMIOSŁA POLSKIEGO W SPRAWIE PROGRAMU SBA DLA EUROPY

Związek Rzemiosła Polskiego w stanowisku w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów KOM (2011) 78 z 23.02.2011 r. zwraca szczególną uwagę na potrzebę wzmocnienia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. W tym zakresie stanowisko wskazuje, że nie tylko niezbędne jest zmniejszenie nakładanych na przedsiębiorstwa obciążeń oraz wdrożenie wymienianych w dokumencie „SBA dla Europy” ułatwień, ale również w większym stopniu powinno się uwypuklić specyfikę mikro przedsiębiorstw i wynikających z niej potrzeb dla tej grupy firm, które wykazują największą wrażliwość dla zasady „think small first”. Konkurencyjność, innowacyjność MŚP nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie ułatwia i rozwija łatwiejszy dostęp do finansowania. Komisja Europejska w Przeglądzie SBA dla Europy podkreśla wiodącą rolę Unii Europejskiej w ułatwianiu MŚP dostępu do finansowania. Oceniając działania Unii na rzecz wsparcia i wzrostu konkurencyjności

MŚP zawartym w „Programie na rzecz konkurencyjności i innowacji – CIP” (Stanowiska ZRP 2011), Związek Rzemiosła Polskiego pozytywnie opiniuje postęp w tym zakresie, jednakże również wskazuje na szereg utrudnień i ograniczeń. Jak wynika z danych ZRP w ocenie grupy firm kwalifikujących się do MŚP zwłaszcza małych i mikro, dostęp do tych źródeł finansowania jest niezmiernie trudny. Analizując fundusze unijne dla MŚP minimalne kwoty dotacji są najczęściej zbyt wysokie i niedostosowane do potrzeb tej grupy przedsiębiorstw. Z badań wynika, że większość przedsiębiorców małych i mikro negatywnie ocenia brak możliwości zaliczania do kosztów kwalifikowanych, wydatków na środki trwałe i roboty budowlane. Preferowane są w głównej mierze wydatki na technologie innowacyjne, a także instrumenty promocyjne szkoleniowe i doradcze (Stanowisko ZRP 2011). Takie stanowisko powoduje, że przedsiębiorcy niechętnie korzystają z wsparcia oceniając je jako niezgodne z ich preferencjami, zakresem i specyfiką działalności. Instrumenty kierowane do MŚP muszą być dostosowane do potencjału tej grupy przedsiębiorstw, skali działalności, zmieniających się bieżących potrzeb i możliwości dysponowania zabezpieczeniami. Komisja Europejska wyraźnie stwierdza we wprowadzeniu do Przeglądu: *„Należy uwzględnić fakt, że każde MŚP jest inne: ich zróżnicowane pod względem wielkości, obszaru działania i formy działalności gospodarczej wymaga odpowiedniego podejścia decydentów”* (Komisja 2008).

Poza wsparciem pomocowym przeznaczonym dla MŚP w ramach Programów Operacyjnych i CIP konieczne jest wspieranie zarówno tradycyjnych jak i alternatywnych źródeł finansowania (Stanowisko ZRP 2011).

PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI W POLSCE – WYNIKI RAPORTU BANKU ŚWIATOWEGO „DOING BUSINESS” Z 2013 ROKU

Przedstawione powyżej stanowiska dotyczące warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przedstawiają raczej negatywny obraz polskiego otoczenia prawno-administracyjnego (jak czyni to PKPP „Lewiatan” czy niektóre z uwag zawartych w stanowisku Związku Rzemiosła Polskiego). Obraz ten zmienia ostatni raport Banku Światowego „Doing Business 2013” (Raport Bank Światowy 2013). Wobec wspomnianego opracowania można pokusić się o wydanie opinii, że przez ostatnie lata Polska stała się liderem w zakresie realizacji 10 zasad SBA (choć oczywiście nie we wszystkich postulatach i zaleceniach). Z opublikowanego raportu „Doing Business 2013” (Raport Bank Światowy 2013) wynika, że żaden kraj nie tylko w Europie, ale i na świecie nie dokonał w ostatnich latach takich postępów w ułatwieniu prowadzenia biznesu jak Polska. W tegorocznym rankingu Polska awansowała

na 55 miejsce w stosunku do 74 z 2008 roku w zakresie oceny porządku prawnego i sprawności instytucji publicznych obsługujących przedsiębiorstwa. Dodatkowo stała się liderem UE jeśli chodzi o poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Nasz kraj swoją obecną pozycję zawdzięcza poprawie czterech wskaźników badanych w rankingu tj. rejestrowaniu nieruchomości, płaceniu podatków, egzekwowaniu umów oraz rozwiązaniu upadłościowych. Dodatkowo Polska jak przedstawia to wspomniany raport nieprzerwanie od 2008 poprawia warunki prowadzenia biznesu. Znaleźliśmy się na 4 miejscu w kategorii łatwości otrzymania kredytu, poprawiła się pozycja w rankingu jeśli chodzi o egzekwowanie umów o13%. Skrócił się dystans w stosunku do liderów europejskich w zakresie procedur podatkowych min: poprzez umożliwienie rozliczania się poprzez internet. Wprowadzone zostały również nowe praktyki w zakresie rozwiązań upadłościowych.

Czy tak myślą przedsiębiorcy? Jak przedstawiają swoją opinię na ten temat? Czy opracowania niezależnych, międzynarodowych instytucji mogą i powinny być opiniotwórcze? Czy na ich opinii powinny się wzorować koalicje rządzące, podając do opinii publicznej informacje o niczym nie zakłóconym otoczeniu zewnętrznym, które jest w ich przekonaniu nastawione na wspieranie i nagradzanie przedsiębiorczości?

Na zorganizowanej 7 maja 2013 przez Krajową Izbę Gospodarczą konferencji „Koło ratunkowe UE – Small Business Act – jak pomoże polskim firmom” Prezes KIG, Wiceprezes Eurochambres Andrzej Arendarski jako przedstawiciel tzw. „small business” powiedział min: Mimo, iż małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią ponad 99% ogólnej liczby firm w Polsce, zatrudniają 60% pracujących w sektorze przedsiębiorstw i odpowiadają za około 50% polskiego PKB, to „politycy i osoby odpowiedzialne za tworzenie prawa gospodarczego w Polsce przez wiele lat działały tak, jakby nie zdawały sobie sprawy ze znaczenia sektora MŚP dla polskiej gospodarki. W konsekwencji do dziś małe i średnie firmy borykają się z wieloma problemami ograniczającymi rozwój ich działalności” (artykuł e-prawnik 2009). Z badań własnych Związku Rzemiosła Polskiego wynika, że zdania zrzeszonych drobnych przedsiębiorców są w niektórych kwestiach bardzo odmienne od tych głoszonych przez koalicję rządzącą (Stanowisko ZRP 2011).

ZAKOŃCZENIE

Unia Europejska wprowadzając w życie postulaty zawarte w programie „Small Business Act dla Europy” zaleciła w myśl zasady subsydiarności, państwom członkowskim wprowadzanie w swoich krajach tzw. „dobrych praktyk w sferze polityki na rzecz MŚP” w ramach „Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw”. Są one udostępnione w internetowym katalogu karty pod adresem: http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/chapter/gp.

Praktyki te mają za zadanie w sposób ciągły i nieprzerwany poprawiać oraz udoskonalać tę politykę. W Polsce są to min: Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Internetowa Giełda Kooperacyjna³.

Postulaty zawarte w SBA realizowane są także w ustawach reformujących prowadzenie działalności gospodarczej. W Polsce są to min: pierwszy i drugi etap nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nowelizacja ordynacji podatkowej, nowelizacja ustawy o rachunkowości, nowelizacja ustawy o podatku o towarów i usług jak również nowa ustawa o partnerstwie publiczno – prawnym.

Wprowadzane zarówno w Polsce jak i w innych krajach członkowskich dobre praktyki oraz nowelizacje ustaw pozwalają stwierdzić, iż wspólne wysiłki Komisji Europejskiej i przedstawiciele rządów krajów zrzeszonych doprowadzą do wdrożenia i realnego funkcjonowania wszystkich postawionych w programie SBA dla Europy postulatów. Unia Europejska stanie się światowej klasy otoczeniem dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomimo napotykanym w dalszym ciągu – jak zostało to przedstawione na przykładzie utrudnień i barier obecnych w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- ROMANOWSKI B., *Na czym ma polegać program „Fast TrackActions”* http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/23408,na_czym_ma_polegac_program_fast_track_actions.html (dostęp: 28.12.2013).
- Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2011, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, http://konfederacjalewiatan.pl/_files/2011_03/clb2011_prev.pdf (dostęp: 20.12.2013).
- Doing business, 2008, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB08-FullReport.pdf> (dostęp: 01.12.2013).
- Doing business, 2013, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Rports/English/DB13-full-report.pdf> (dostęp: 01.01.2014).
- Doing business, 2008, Polska najgorsza w Unii, http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/doing_business_2008_polska_najgorsza_w_unii-a_7480.htm (dostęp: 12.11.2013).
- EBI uruchamia nowe kredyty na rzecz MŚP, <http://www.eib.org/infocentre/press/news/all/eib-loan-for-smes.htm?lang=-pl> (dostęp: 03.10.2013).

³ Przykładowe Dobre Praktyki wprowadzone w innych krajach członkowskich: Emax Nordic – obóz treningowy dla młodych przedsiębiorców, Szwecja; Program umacniania kultury przedsiębiorczości wśród kobiet, Rumunia; Młode przedsiębiorstwa i strategia przedsiębiorczości w Wali, Wielka Brytania; Wspomaganie osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek i właściciele przedsiębiorstw w ciężkim położeniu, Belgia itd.

- Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw 19–20 czerwca 2000, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/does/charter_pl.pdf (dostęp: 25.04.2013).
- Koło ratunkowe UE: Small Business Act – jak pomoże polskim firmom? <http://e-prawnik.pl/wiadomosci/informacje/kolo-ratunkowe-ue-small> (dostęp: 21.11.2013).
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów KOM (2008) 394 wersja ostateczna; Bruksela 25.06.2008 r. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:pl:PDF> (dostęp:25.11.2013).
- Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego – Nowoczesna polityka wzrostu i zatrudnienia dla małych i średnich przedsiębiorstw – COM(2005) 551 wersja ostateczna z 10.11.2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0551:FIN:pl:PDF> (dostęp:10.11.2013).
- Podatki 2013, – Globalny obraz, opracowane przez Bank Światowy, PWC, International Finance Corporation; <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2013-full-report.pdf> (dostęp: 09. 01.2014).
- Redukcja obciążeń administracyjnych Program 2007–2012, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/action_programme_en.htm [dostęp: 09.01.2014].
- Reformy podatkowe na całym świecie pomimo zawirowań ekonomicznych, <http://www.pwc.pl/pl/biuro-prasowe/paying-taxes-2013.jhtml> (dostęp: 31.01.2013).
- Roczny raport o stanie Małych i Średnich przedsiębiorstw w Europie 2012/2013, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2013/annual-report-smes-2013_en.pdf (dostęp: 14.01.2014).
- Small Business ACT przyjęty przez Radę ds. Konkurencyjności – aktualności 03.12.2008, http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2008/1/small_business_act_przyj281ty_przez_rad281_ds_konkurencyjno347ci (dostęp: 03.12.2012).
- Stanowisko Związku Rzemiosła Polskiego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów KOM(2011)78 z 23-02-2011, Przegląd programu Small Business ACT dla Europy; (dostęp: 31.03.2011). http://www.mg.gov.pl/files/upload/13791/Przegląd_SBA_COM201178.pdf (dostęp: 23.10.2011).

SMALL BUSINESS ACT FOR EUROPEAN – THE CHANCE FOR SMALL AND BUSINESS ENTERPRISES

SUMMARY

Create the economy bases on knowledge this challenge which European Union must face presently. Transformation and changing process, which have to introduce friendly and favorable conditions, is extremely, complicated and multithreaded project. European committee prepares and brings in a wide range of studies, tips and good practices, which regulate, order and standardise external environment, where all European enterprises move in. Small and medium enterprises role is

significant and leading for economy development, formation GDP all European as well as individual countries. European Union places small and medium enterprises in the center of Lisbon Strategy for economic growth and employment by using a partnership approach. Crowning of these efforts and works EU officials is “Small business act for European”

Introduce, both in Poland and other European countries good practices and amendments to laws, allow to conclude, that common efforts European Committee and Member States governments fastly implement all 10 demands included in Small Business Act. EU becomes world class environment for small and medium enterprises, though faces, as it was present as difficulties and barriers in Poland.

Keywords: Small Business Act, European Committee, legal – administrative environment, barriers and restrictions, small and medium enterprises, Barriers’ black list

Natalia Zapolska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
SKN „Świat Finansów”

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA POLSKIEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO W ŚWIETLE ZMIAN W OFE

STRESZCZENIE

Niekorzystne zmiany demograficzne i szybko narastające zadłużenie państwa mają swoje odbicie w polskim systemie emerytalnym. Implikuje to zmniejszenie wysokości wypłacanych w przyszłości świadczeń emerytalnych oraz skok na aktywa OFE. Polska musi podjąć odpowiednie reformy by uzdrowić finanse państwa w długim okresie. Należy szukać rozwiązań, które nie będą zbyt dotkliwe dla przedsiębiorców. Przejmując aktywa OFE rząd musi mieć na względzie przede wszystkim bezpieczeństwo i dobro przyszłych emerytów a nie tylko doraźną pomoc dla finansów publicznych. Wzrost znaczenia III filaru powinien iść w parze ze wzrostem płac by umożliwić jego efektywne funkcjonowanie. Wprowadzane obecnie w życie zmiany będą determinowały wśród świadczeniobiorców obojętność co do piastuna ich aktywów w II filarze. Należy traktować ze szczególną ostrożnością obietnice polskiego rządu co do wyższej stopy zwrotu w przypadku przeniesienia II filaru do ZUS w stosunku do pozostania w OFE. Dotychczasowe wyniki OFE można uznać za dobre. Notabene zakazanie OFE posiadania obligacji państwa w długofalowej perspektywie przyczynić się może do nieefektywnej alokacji ich zasobów. Wymuszać to może hipotezy o całkowitej likwidacji II filaru. Ponadto ważnym czynnikiem zbilansowania systemu emerytalnego winno być objęcie nim wszystkich grup zawodowych. Na szczególną uwagę państwa zasługują osoby w wieku 50+ w kontekście zapewnienia im adekwatnych do wieku stanowisk pracy. Dzięki aktywnej polityce rodzinnej, polityce zdrowia i polityce imigracyjnej państwo może przyczynić się do obniżenia niekorzystnych zmian demograficznych wpływających na kondycję Systemu Ubezpieczeń Społecznych.

Słowa kluczowe: fundusze emerytalne, zmiany demograficzne

WSTĘP

Zabezpieczenie emerytalne obywateli to konstytucyjny obowiązek państwa, dlatego dziś dla nikogo nie jest tajemnicą, dlaczego pod koniec lat 90. polski system emerytalny musiał zostać zreformowany. System oparty na zdefiniowanym świadczeniu, wobec szybko postępujących niekorzystnych zmian

demograficznych, musiał stać się niewydolny w perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat. W jego miejsce należało wprowadzić system zdefiniowanej składki, łączący zasady międzypokoleniowej solidarności z indywidualną wydolnością kapitałową ubezpieczonych. Działanie to miało głęboki sens ekonomiczny: chodziło o powiązanie wysokości otrzymywanych przez ubezpieczonego świadczeń z sumą zgromadzonego kapitału w okresie aktywności zawodowej. Podstawową cechą nowego systemu stała się wielofilarowość.

Od samego początku było przy tym jasne, że emerytury z I filaru muszą być niższe, bo bez tego nie ma mowy o zbilansowaniu się systemu. Reforma emerytalna z 1999 roku, w pierwotnym kształcie była całościowo dobrze przemyślanym projektem. Miała zwiększyć aktywność zawodową Polaków oraz oczekiwaną wysokość świadczeń emerytalnych za sprawą lokowania składek odprowadzanych do II filaru na rynku kapitałowym.

Głównym celem OFE było i jest pomnażanie aktywów przyszłych emerytów. Cel ten był realizowany dość dobrze. Jednakże projekt w pierwotnym kształcie nigdy nie został zrealizowany. Zasadniczo zmieniło to bilans kosztów i korzyści. Filar I nie objął wszystkich pracujących. Poza powszechnym systemem emerytalnym pozostali rolnicy, górnicy, służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy. Przyczynia się to do niezbilansowania pomiędzy zbieranymi składkami a wydatkami na świadczenia emerytalne. Dokłada się do tego jeszcze hojny system waloryzacji świadczeń jak i kryzys z 2008 roku, który obnażył strukturalne słabości naszego systemu finansów publicznych. Począwszy od roku 2010 zaczęto oficjalnie podnosić kwestię nadmiernych kosztów reformy emerytalnej i jej „systemowej niedoskonałości” (Gronicki, Jankowiak 2013:7,10).

Obecnie rząd wprowadza zmiany mające na celu przejęcie obligacyjnej części OFE, które przyczynią się do zmniejszenia zadłużenia Polski. Projekt ustawy spotyka się z powszechnym sprzeciwem licznych grup społecznych. Wątpliwości wzbudza zgodność ustawy z konstytucją, zwiększenie zobowiązań państwa co do przyszłych emerytur, przesadne krytykowanie w raporcie rządowym wpływu OFE na polską gospodarkę i zadłużenie państwa w latach 1999–2013 oraz pominięcie przez rząd w Raporcie nowej metodologii liczenia zadłużenia państwa ESA 2010, która ma być stosowana od 1 września 2014 r. Obecne zmiany wokół OFE zmuszają do głębszych przemyśleń nad istotą funkcjonowania II filaru i nad wzrastającym znaczeniem III filaru w polskim systemie emerytalnym. Należy uświadomić społeczeństwu, że przyszłe emerytury będą niższe od obecnych z powodu braku zbilansowania systemu emerytalnego i zachęcić je do samodzielnego oszczędzania na starość. Choć średnia długość życia Polaków wzrasta to nie można wydłużać wieku emerytalnego w nieskończoność. W kolejnych latach obecny system będzie wymagał głębokich reform jego funkcjonowania.

Celem niniejszego artykułu jest ocena obecnych działań polskiego rządu w kontekście wejścia w życie nowej ustawy o OFE i jej wpływu na

losy obecnych i przyszłych emerytów a także rekomendacja odpowiednich przedsięwzięć mających na celu poprawę systemu emerytalnego w krótkim jak i długim okresie.

NOWE STANDARDY LICZENIA ZADŁUŻENIA PAŃSTWA WEDŁUG KOMISJI EUROPEJSKIEJ A ZMIANY W OFE

W 1999 r., kiedy przygotowywano reformę systemu emerytalnego, nie było jeszcze wiadomo, że kapitałowa część systemu emerytalnego (OFE) będzie klasyfikowana przez Eurostat poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Do 2004 r. taki system nie miał jednoznacznej wykładni w metodyce ESA 95 i OFE były klasyfikowane w sektorze *general government*. Na spotkaniach roboczych z Eurostatem nie kwestionowano zaliczania przez Polskę OFE do sektora publicznego. Dopiero decyzja Eurostatu (Informacja Eurostatu Nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 r.) dotycząca klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych, rozstrzygała kwestie klasyfikacyjne i nakazała klasyfikowanie OFE poza sektorem publicznym. Gdyby utrzymana została interpretacja sprzed 2004 r., to skutek wprowadzenia kapitałowego filara w systemie emerytalnym dla długu publicznego, deficytu, a co za tym idzie ratingu Polski byłyby znacząco mniejszy (MF 2013). OFE w europejskich standardach statystycznych ESA 95 klasyfikowane są jako, część sektora prywatnego. Taka klasyfikacja ma olbrzymie konsekwencje. Na przykład: obligacje skarbowe stanowiące ponad 80% aktywów Funduszu Rezerwy Demograficznej ZUS, w ogóle nie pojawiają się w statystyce długu publicznego, gdyż ZUS stanowi część sektora finansów publicznych. Natomiast takie same obligacje w rękach OFE pogarszają publikowane przez Eurostat dane o naszym długu publicznym. Przegląd rządowy nie wspomina jednak w ogóle o nowych europejskich standardach statystycznych ESA 2010, które zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 26 czerwca 2013 r. i weszły w życie 16 lipca 2013 r. Przepisy te wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Nowy system rachunków narodowych i regionalnych ESA 2010 ma być stopniowo wprowadzany w statystyce unijnej. Zgodnie z artykułem 5 Rozporządzenia, zasady ESA 2010 stosuje się po raz pierwszy do danych, które należy przekazać począwszy od dnia 1 września 2014 r. Zgodnie z ESA 2010, podobnie jak w ESA 95, zobowiązania emerytalno-rentowe sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są wykazywane w tablicach podstawowych rachunków narodowych. Nowością w ESA 2010 jest jednakże obowiązek podawania w tablicach uzupełniających do rachunków narodowych szacunków kwoty zobowiązań emerytalnych w systemach kwalifikowanych do sektora finansów publicznych. Państwa członkowskie UE są zobowiązane podawać takie szacunki co 3 lata.

Celem, jakiemu służą standardy statystyczne Unii Europejskiej, jest dostarczanie porównywalnych, aktualnych i wiarygodnych informacji o strukturze gospodarki i rozwoju sytuacji gospodarczej każdego państwa członkowskiego. Dotychczasowe statystyki ESA 95 nie dostrzegają w ogóle faktu istnienia zobowiązań emerytalnych państwa. Przez to nie pokazują korzyści z istnienia kapitałowego filaru systemu emerytalnego polegających na obniżeniu zobowiązań emerytalnych, które musiałyby być pokrywane w przyszłości z obowiązkowych składek emerytalnych lub podatków. Kryzys finansowy z lat 2008–2009 spowodował znaczne obciążenie fiskalne dla państwowych funduszy emerytalnych, ponieważ przychody spadły. Większość krajów Europy Środkowej zmniejszyła czasowo swój wkład w drugi filar z przyczyn fiskalnych, ale większość z nich po jakimś czasie podniosła go ponownie. Znaczącym wyjątkiem były Węgry, które dzięki przejęciu na rzecz swojego ZUS-u aktywów funduszy emerytalnych, wykazały w 2011 roku znaczącą nadwyżkę budżetową i obniżenie długu publicznego. Natomiast związany z tym wzrost zobowiązań emerytalnych nie został w statystykach zauważony. To, co wydarzyło się w tym kraju zostało zauważone w Unii. Nowe standardy statystyczne ESA 2010 świadczą o tym, że instytucje Unii Europejskiej, podobnie jak inne instytucje międzynarodowe i agencje ratingowe, zaczynają zauważać, że istnieją ukryte zobowiązania emerytalne, a także, że szkodliwe jest poprawianie krótkookresowej pozycji fiskalnej w statystykach ESA 95 kosztem zwiększenia długoterminowych zobowiązań państwa – tak, jak to zrobiły Węgry. To niezdrowa sytuacja, gdy działania szkodliwe z punktu widzenia długoterminowej perspektywy fiskalnej kraju powodują poprawę jego obrazu w statystykach unijnych. Niestety, istnieje ryzyko, że obecne zmiany w systemie emerytalnym, nie przyniosą wcale oczekiwanych przez rząd korzyści statystycznych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że rządowy przegląd systemu emerytalnego omawiając klasyfikację statystyczną nowego systemu emerytalnego ogranicza się jedynie do standardów ESA 95 i nie zajmuje się w ogóle standardami ESA 2010, a w związku z tym również nie analizuje skutków omawianych tu nowych elementów, jakie pojawiły się w ESA 2010 w stosunku do ESA 95. Wprowadzenie zasad ESA 2010 będzie wymagało z pewnością wielu nowych interpretacji, których treść nie jest jeszcze przesądzona. Trzeba na ten temat rozmawiać, zwłaszcza w kontekście zmian demograficznych, które zachodzą w całej Europie (Ostrowska 2013); (Kawalec i inni, 2013:2–6).

KOMENTARZ DO „PRZEGLĄDU FUNKCJONOWANIA SYSTEMU EMERYTALNEGO”

Czytając raport rządowy można odnieść wrażenie, iż istnienie II filaru w systemie emerytalnym niesie za sobą same negatywne skutki dla polskiej gospodarki. Rząd wydaje się nie dostrzegać żadnych zalet istnienia OFE

i przesadnymi, negatywnymi opiniami wprowadza w błąd społeczeństwo. Oto wybrane błędne tezy i informacje zamieszczone w Przeglądzie funkcjonowania systemu emerytalnego i ich ocena.

1. Raport rządowy permanentnie podkreśla i wyolbrzymia negatywne skutki istnienia OFE dla polskiego systemu emerytalnego i gospodarki.

Konfederacja Lewiatan¹ aktywnie uczestnicząca w dyskusji na temat zmian w OFE przedstawiła w swoim raporcie (Gronicki, Jankowiak 2013:20) symulację skutków makroekonomicznych niewprowadzenia OFE. Z symulacji wynika, iż:

- ❑ na skutek niewprowadzenia OFE w 2012 roku nominalny PKB mógłby być o 6,99% mniejszy niż historycznie osiągnięty,
- ❑ niższe mogłyby być realne tempo wzrostu PKB; dla przykładu w 2012 roku o 0,7%,
- ❑ niższa dynamika wzrostu gospodarczego mogłaby zwiększyć bezrobocie. I tak w roku 2012 stopa bezrobocia według BAEL mogłaby być wyższa 2,21 pkt. proc.,
- ❑ nominalny popyt krajowy mógłby być mniejszy o 7,64%,
- ❑ mniejsza dynamika popytu krajowego niż PKB mogłaby poprawić nierównowagę zewnętrzną. Zarówno eksport netto jak i C/A (rachunek bieżący w bilansie płatniczym) mogłyby być większe niż historyczne odpowiedniki. W 2012 roku eksport netto mógłby osiągnąć 14,8 mld PLN (historycznie 5 mld PLN), a C/A odpowiednio – 46,6 mld PLN (historycznie 56,4 mld PLN),
- ❑ eliminacja transferów do OFE spowodowałaby poprawę relacji w sektorze finansów publicznych: mniejszy byłby deficyt oraz dług publiczny. Jednak nadal deficyt w okresie kryzysu finansowego (2009–2012) przekraczałby i to znacznie 3% PKB, a relacja długu publicznego w latach 2011–2012 mogłaby przekroczyć 50%,
- ❑ słaba skłonność do oszczędzania nie pozwoliłaby na istotne zmniejszenie długu zagranicznego. Mniejszy PKB doprowadziłby do istotnego wzrostu relacji długu do PKB nawet o blisko 6,6 pkt. proc.

Likwidacja OFE może być chwilową ulgą dla systemu finansów publicznych, ale kosztem pogorszenia podstawowych relacji makroekonomicznych w przyszłości. Skutki makroekonomiczne zamknięcia OFE byłyby analogiczne do następstw raptownego wzrostu restrykcyjności polityki gospodarczej. Poprzez zmniejszenie puli oszczędności mniejsze byłyby inwestycje, potencjalny

¹ Organizacja pozarządowa reprezentująca interesy polskich przedsiębiorstw prywatnych. Organizacja ogłosiła własny program gospodarczy, zawierający postulaty aktywizacji przedsiębiorczości w Polsce, a także reprezentuje interesy przedsiębiorców przed instytucjami państwowymi. Jest członkiem Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych. Należy do organizacji BUSINESSEUROPE będącej reprezentantem interesów przedsiębiorców i pracodawców wobec Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i innych instytucji UE.

PKB, popyt krajowy oraz import. Większe byłyby natomiast bezrobocie. Eksport netto po początkowo silnym wzroście ponownie wróciłby do naturalnych, historycznych poziomów. Podobne zachowywałyby się deficyt C/A (rachunek bieżący w bilansie płatniczym). Krótkookresowo poprawiłaby się relacja długu publicznego do PKB. Nieznaczna byłaby zmiana relacji długu zagranicznego do PKB (Gronicki, Jankowiak 2013:37).

2. Raport rządowy wskazuje, iż ZUS zapewni emerytom wyższe świadczenie niż OFE.

W OFE średnia roczna stopa zwrotu funduszu na koniec 2012 r. wyniosła 9,64% p.a. nominalnie i 5,97% p.a. realnie. Tych wyników nie zepsuł nawet trwający od 2008 roku kryzys. Osoba, która oszczędza w OFE od sierpnia 1999 r. uzbierała do grudnia 2012 roku na swoim hipotetycznym koncie średnio 33,5 tys. PLN. To prawie o 12 tys. więcej, aniżeli wyniosła wartość jej składek. W tej sytuacji przekonywanie ubezpieczonych, że ZUS da im wyższe świadczenia i lepszą stopę zastąpienia jest błędem. Przy ostrożnym założeniu, że OFE dają zwrot z aktywów tylko 2 pkt. proc. ponad wzrost PKB, na przeniesieniu całości składki z FE do ZUS klient starci 30 proc. (1500 PLN według cen 2010) miesięcznej emerytury. Ten rachunek zmienić może na korzyść ZUS wyłącznie polityczna decyzja o jeszcze wyższej niż dotąd waloryzacji wirtualnych rachunków. Ze wszystkimi tego jednak konsekwencjami dla ukrytych w systemie emerytalnym zobowiązań państwa (Gronicki, Jankowiak 2013:36).

3. Raport wyolbrzymia wpływ OFE na obciążenie finansów publicznych.

Wydatki związane z OFE stanowiły w latach 1999–2012 średnio nieco ponad 1/40 wydatków sektora publicznego. Tymczasem rząd obarcza wpłaty do OFE odpowiedzialnością za cały przyrost zadłużenia, jaki w tym okresie nastąpił. Tezy, że wpłaty do OFE ponoszą proporcjonalnie większą niż inne wydatki odpowiedzialność za cały przyrost zadłużenia publicznego nie da się obiektywnie uzasadnić. Twierdzenie Raportu rządowego, że bez OFE dług publiczny byłby dzisiaj o 17% PKB niższy, to hipoteza, której nie potwierdza praktyka funkcjonowania finansów publicznych. Dane pokazują, że średni deficyt budżetowy w relacji do PKB po wprowadzeniu OFE nie wzrósł. Oznacza to, że składki do OFE nie spowodowały wcale wzrostu tempa zadłużenia państwa, spowodowały natomiast wypchnięcie innych wydatków. Gdyby nie było OFE, to najprawdopodobniej dług publiczny byłby dziś na podobnym poziomie, zbliżającym się do 60% PKB, a dodatkowo mielibyśmy zobowiązania emerytalne ZUS wyższe o ponad 17% PKB (Ostrowska 2013, Rzeczpospolita). Rząd wskazując tylko na ten jeden wydatek, który w latach 1999–2012 nie przekraczał 1,5% PKB, zdaje się zapominać, że przyczyną deficytu budżetowego jest przewaga łącznych wydatków nad łącznymi dochodami. W relacji na przejściowy wzrost obciążeń sektora finansów publicznych transferami do ZUS (z tytułu refundacji składek do OFE), nastąpiło dostosowanie polityki fiskalnej. W efekcie po reformie (1999–2012) deficyt budżetowy w relacji

do PKB był taki sam jak przed reformą (1995–1998) i wyniósł 4,6%. To cały czas zbyt wysoka wartość z perspektywy długoterminowego bezpieczeństwa fiskalnego, ale odpowiedzialnością za ten fakt należy obarczyć urzędujących ministrów finansów, rządu i parlamenty, a nie OFE. Nie ma bowiem, żadnych przeszkód (poza politycznymi), by finansować budowę filara kapitałowego bez wzrostu długu publicznego (Bitner, Otto 2013:1).

4. Raport wskazuje na zrównoważenie I filaru w długim okresie.

Krótkoterminowa poprawa pozycji fiskalnej odbędzie się kosztem wzrostu zobowiązań emerytalnych ZUS. Ponieważ, wbrew stwierdzeniom raportu rządowego, zusowski I Filar nawet w długim okresie nie jest zrównoważony, zwiększenie jego rozmiarów zwiększa prawdopodobieństwo, że w przyszłości trzeba będzie obniżyć przyznane już świadczenia lub pokrywać deficyt ZUS poprzez wzrost składek na ubezpieczenia społeczne lub podatków (Ostrowska 2013, Rzeczpospolita). W Przeglądzie nie wspomina się nic o błędach mechanizmu waloryzacji, które w przyszłości grożą nierównowagą w przychodach i wydatkach ZUS. Jednocześnie rząd chwali się wynikami historycznych waloryzacji, które (szczególnie w odniesieniu do subkonta) są niemożliwe do powtórzenia ze względu na spadającą relację liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Powraca fałszywa teza o ograniczeniu możliwej do osiągnięcia przez OFE stopy zwrotu przez stopę wzrostu PKB. Tymczasem, w warunkach niekorzystnej demografii, to ZUS stanie przed problemem malejącego strumienia przychodów ze składek na pokrycie rosnących potrzeb wydatkowych. Kraje zamożne ratować się mogą w takiej sytuacji importując siłę roboczą. Polska na większą skalę tego sposobu stosować nie może. Zamiast importować siłę roboczą możemy jednak podobne efekty osiągać eksportując kapitał, ale to jest możliwe jedynie w kapitałowej, a nie w repartycyjnej (ZUS-owskiej) części systemu emerytalnego (Bitner, Otto 2013:3).

5. Raport rządowy proponuje by obligacje skarbowe posiadane przez OFE przenieść do ZUS, a ich równowartość zapisać przyszłym emerytom na specjalnych subkontach w ZUS, które byłyby następnie waloryzowane na tych samych zasadach co obecnie gromadzone tam środki. Rozwiązanie to miałyby być połączone z podniesieniem składki do OFE z obecnych 2,8% do 2,92% oraz wprowadzeniem zakazu inwestowania OFE w obligacje skarbowe. W efekcie obligacje skarbowe przeniesione do ZUS znikną automatycznie ze statystyki długu państwowego, przez co operacja ta spowoduje od razu obniżenie relacji długu do PKB o ponad 8 punktów procentowych. Jednakże operacja taka nie zmniejszy kwoty całkowitych zobowiązań państwa, gdyż w miejsce długu z tytułu obligacji pojawią się nowe zobowiązania na kontach ZUS. W rezultacie nastąpić może przyśpieszenie tempa narastania zobowiązań państwa, gdyż stopa waloryzacji kwot na kontach w ZUS jest wyższa niż średnie oprocentowania długu publicznego (różnica ta w latach 1999–2012 wynosiła średnio około 0,8% rocznie). Ponadto operacja ta spowoduje, że

OFE pozostawione tylko z częścią akcyjną portfela będą narażone na ryzyko w skali, która nigdzie na świecie nie jest akceptowalna w funduszach emerytalnych. Wystarczy wtedy jeden okres poważnych spadków na rynku akcji, aby podważyć zaufanie do OFE i dostarczyć ostatecznych argumentów, że dalsze utrzymywanie kapitałowej części systemu emerytalnego jest niemożliwe (Kawalec i inni 2013:35).

6. Raport wskazuje na jednostronną swobodę wyboru między OFE a ZUS.

Wariant dotyczący dobrowolności udziału w części kapitałowej systemu emerytalnego zakłada nieodwołalne przeniesienie do ZUS aktywów członków OFE, którzy nie złożą deklaracji potwierdzającej chęć pozostania w OFE. Celem proponowanej w tym wariantcie jednostronnej swobody wyboru jest spowodowanie znacznego przepływu aktywów i składki z OFE do ZUS, dzięki czemu obniży się relacja długu publicznego do PKB, a także wydatki budżetu państwa na finansowanie wypłat emerytur przez ZUS. W przypadku wprowadzenia takiej jednostronnej swobody wyboru rząd, dążąc do poprawy bieżącej sytuacji fiskalnej, będzie zainteresowany tym, by możliwie duża rzesza ubezpieczonych przeszła z OFE do ZUS (Kawalec i inni, 2013:36). W przypadku realizacji proponowanego wariantu, najprawdopodobniej znaczna większość aktywów zostanie przeniesiona do ZUS i dojdzie do marginalizacji filaru kapitałowego. Proponowana dobrowolność ma dwie zasadnicze wady. Po pierwsze dalsze kierowanie części (15%) składki na OFE wymaga aktywnej deklaracji, podczas gdy bezczynność skutkować będzie przekierowaniem całości składki do ZUS. Druga ułomność polega na nieodwracalności dokonanego wyboru. Przesunięcie oszczędności z OFE do ZUS jest możliwe, ale z ZUS do OFE nie – z tej prostej przyczyny, że środki w OFE są, zaś w ZUS są jedynie zobowiązania zewidencjonowane na kontach (Bitner, Otto 2013:4).

7. W Rządowym Przeglądzie w nieprawdziwy sposób przedstawiono porównanie historycznych stóp zwrotu.

W Tabeli 10 Przeglądu użyto bowiem innej miary przy obliczeniach dla OFE i dla ZUS. Porównywanie wskaźników liczonych w inny sposób jest dużym błędem metodologicznym. Jeżeli zaś policzyć stopę zwrotu konsekwentnie w ten sam sposób, to niezależnie od miary OFE przynoszą (po uwzględnieniu opłat) wyższą stopę zwrotu niż waloryzacje ZUS. Niezależnie od tego, iż wyniki inwestycyjne OFE okazały się historycznie lepsze od waloryzacji ZUS, są powody by sądzić, że w przyszłości przewaga ta wzrośnie. Po pierwsze, wyniki inwestycyjne OFE były i są obciążone opłatami pobieranymi przez PTE, które można i trzeba obniżyć. Rząd oskarża PTE o osiąganie nadmiernych zysków, tymczasem są one w znacznej części wynikiem wprowadzenia w 2011 roku zakazu akwizycji bez równoczesnego obniżenia opłat. Rezultatem jest hojny prezent sprawiony akcjonariuszom PTE na koszt przyszłych emerytów (Bitner, Otto 2013:2).

Reasumując, proponowane w Przeglądzie rządowym rozwiązania przyniosą w krótkim okresie korzyści fiskalne z punktu widzenia standardów ESA

95, kosztem pogorszenia długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, a jednocześnie doprowadzą do likwidacji lub marginalizacji filaru kapitałowego, przynosząc szkody dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski.

ALTERNATYWA DLA ZMIAN W OFE

Rząd był zdeterminowany, by reformę emerytalną przeprowadzić szybko. Nie zaplanował, bowiem żadnych innych działań, by uzdrowić finanse publiczne. Bez realizacji tzw. reformy emerytalnej finanse publiczne już w 2014 r. znalazłyby się w trudnej sytuacji, zwłaszcza, jeśli chodzi o dług publiczny. Bez niej prawie na pewno przekroczylibyśmy limit 55 proc. PKB, choć nieznacznie. Bez zmian w OFE trzeba byłoby radykalnie zacieśnić politykę budżetową w kolejnych latach, co miałyby znaczący negatywny skutek dla koniunktury gospodarczej. Oczywiście żaden rząd nie może sobie pozwolić na przekroczenie progów ostrożnościowych nawet o złotówkę, bo to niesie konsekwencje odczuwalne dla wszystkich (np. głębokie cięcia wydatków czy podwyżki podatków). Celem polityki fiskalnej w najbliższych latach powinno być konsekwentne obniżanie relacji długu publicznego do PKB w kierunku 40 proc. Dług na tym poziomie umożliwia wykorzystywanie polityki fiskalnej, jako automatycznego stabilizatora w warunkach silnych wahań aktywności gospodarczej bez dużego ryzyka wzrostu jego poziomu powyżej 55 proc. (państwowy dług publiczny) i 60 proc. (dług obliczany według metodologii unijnej). Rządowy projekt dotyczący zmian w filarze kapitałowym oraz nowa reguła wydatkowa przybliżają nas do tego celu. A dalsza konsolidacja fiskalna, (choć wolniejsza, niż wcześniej zakładano) jest tym bardziej prawdopodobna, że wciąż jesteśmy objęci procedurą nadmiernego deficytu. Pożądane są jednak dodatkowe działania zmierzające do trwałej poprawy salda finansów publicznych w krótkiej i długiej perspektywie. Warunkiem nieprzekroczenia kolejnego progu ostrożnościowego długu sektora finansów publicznych bez reformy emerytalnej było by znalezienie w budżecie kilkunastu miliardów złotych rocznie. Odpowiada to następującym działaniom: podwyżce stawki podatku VAT o 3–4 pkt procentowe, podwyżce obu stawek PIT o nieco ponad 3 pkt proc., cięciom w budżetówce, likwidacji becikowego, objęciu podatkami tych, którzy ich obecnie nie płacą, a także korekcie systemu waloryzacji kont w ZUS. (Borowski, Reluga 2013); (ACW 2013).

Ewentualna decyzja o wzroście podatków prawdopodobnie zredukuje wzrost długu publicznego, ale tym samym zwiększy klin podatkowy. To z kolei spowoduje wzrost kosztów pracy, niechęć inwestorów do ponoszenia nakładów związanych z zatrudnieniem, a w konsekwencji spadek popytu na pracę oraz wzrost bezrobocia. Skutkiem wyższych podatków byłaby także niższa wartość emerytur netto. Końcowym efektem będzie zawsze niższy wzrost gospodarczy. Niższe wydatki publiczne o charakterze rozwojowym

mają bezpośrednio negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Niższe wydatki nierozwojowe (socjalne) mogłyby finansować koszty OFE, ale trzeba by udowodnić, że OFE są lepszą, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju, lokatą dla tych oszczędności niż inwestycje, np., w: naukę, nowoczesne technologie, infrastrukturę, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, nienotowanych na giełdzie, a tworzących 47,6% PKB (2010). Wyższy dług publiczny to obniżenie ratingu naszego kraju, w wyniku, którego wzrosła – a w przyszłości dalej będzie wzrastać – premia za ryzyko inwestycyjne i koszt kapitału. W scenariuszu pesymistycznym wysoki dług publiczny to ryzyko niewypłacalności Polski (MF 2013). Planując wzrost podatków należy szczególnie liczyć się ze zdaniem przedsiębiorców i ich potencjalnym zachowaniem na skutek owych niekorzystnych zmian dla ich działalności gospodarczej. Przykładem tego jest reakcja pracodawców na zapowiedź Premiera, że od 2015 roku mogą się zmienić zasady oskładkowania umów zleceń i umów o dzieło, które dziś nie są oskładkowane, żeby zbudować możliwie bezpieczny i sprawiedliwy system dla przyszłych emerytów. Oznacza to, że składki będą płacić Ci, którzy tego obecnie nie robią. Pomysł zmniejszenia zadłużenia Polski poprzez wzrost podatków nie idzie w parze z nastrojami pracodawców. Tylko 14 proc. przedsiębiorców zachowa się zgodnie z życzeniem rządu. Co piąty mały i średni przedsiębiorca zastanowi się nad likwidacją firmy, jeśli rząd zrealizuje zapowiedź premiera o zmianie wysokości płaconych składek na ubezpieczenia społeczne. Dziewięć procent pomyśli o emigracji, a 41 proc. będzie się starało wykorzystać optymalizację podatkową. Trzyście procent przejdzie do szarej strefy. Tak wynika z badania ankietowanego przeprowadzonego przez Dom Badawczy Maison na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców (Pawlak 2013).

Rząd mógłby zapobiec wzrostowi długu przyspieszając prywatyzację. Niestety, w ostatnich latach tempo odpolitycznienia gospodarki systematycznie spada. W 2014 roku przychody z prywatyzacji ogółem mają wynieść zaledwie 3,7 mld zł, istotnie mniej niż średnio ponad 17 mld zł, jakie uzyskano w latach 2010–2011. Co więcej, zamiast prywatyzacji rząd planuje wnieść pakiety akcji kilku przedsiębiorstw do spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe i Banku Gospodarstwa Krajowego. Chodzi o mniejszościowe pakiety akcji PZU, PKO BP, PGE i większościowy pakiet Ciechu, których łączna wartość rynkowa to 13 mld zł. Zamiast prywatyzacji rząd proponuje zatem utrwalanie ingerencji instytucji publicznych i polityków w tych przedsiębiorstwach. Nie jest prawdą, że dalsza prywatyzacja w Polsce nie jest możliwa, bo oznaczałaby utratę kontroli państwa nad strategicznymi spółkami. Gdyby wzorem poprzednich lat Skarb Państwa pozostawił sobie tylko 20 proc. akcji w PZU, PKO BP, PGE i KGHM, co pozwoliłoby mu zachować nadzór korporacyjny nad tymi firmami, wpływy z prywatyzacji wyniosłyby blisko 30 mld zł. W ten sposób można byłoby obniżyć narastanie długu publicznego o 2 proc. PKB (Łaszek, Sadoch, Wojciechowski 2013).

Z powyższego wynika, iż wprowadzenie alternatywnych, co do reformy OFE, metod pozyskania kilkunastu miliardów złotych rocznie nie jest łatwe biorąc pod uwagę sprzeciw licznych grup społecznych, których mogły by dotknąć niekorzystne zmiany. Brak reform oznacza paraliż finansów publicznych w kolejnych latach i w konsekwencji uniemożliwienie absorpcji funduszy UE. Argumentów o negatywnym wpływie braku reformy OFE na finanse publiczne nie można traktować jako argumentów za tą reformą. Nawet po zmianach polski dług będzie ciągle szybko rósł, ponieważ rząd nie podjął żadnych innych działań, by uzdrowić finanse publiczne. W 2014 r. zadłużenie ma wzrosnąć o 65,5 mld zł, a w 2016 i 2017 r. – po blisko 45 mld zł. Innymi słowy, choć zmiany w OFE są znaczącym krokiem w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych, nie powinien być to krok ostatni (ACW 2013).

ZNACZENIE III FILARA W POLSKIM SYSTEMIE EMERYTALNYM

Polacy wciąż nie są świadomi wysokości emerytur w nowym systemie zdefiniowanej składki. A będą one zdecydowanie niższe od tych wypłacanych w starym systemie zdefiniowanego świadczenia. Dlatego ludzie powinni sami zadbać o swoje dodatkowe oszczędności na starość. Dla porównania: średnia emerytura wypłacana w ramach starego systemu wynosi ponad 2,7 tys. zł., a w ramach nowego – ponad 1,7 tys. zł. „Nowa” emerytura jest więc niższa od „starej” o ok. 37 proc. Różnica jest ogromna i powinna motywować osoby odprowadzające składki w nowym systemie do dodatkowego oszczędzania na starość (Pawlak 2013, Rzeczpospolita). Aby utrzymać dotychczasowy standard życia, trzeba samodzielnie, systematycznie odkładać pieniądze za pomocą tzw. III filaru.

Trzeci filar to dobrowolne oszczędzanie na emeryturę. Obejmuje bardzo różne formy. Może to być inwestowanie poprzez fundusze – zarówno te zarządzane przez TFI, jak i oferowane przez towarzystwa ubezpieczeniowe (fundusze kapitałowe). Możemy samodzielnie kupować na giełdzie akcje albo wybrać mniej ryzykowne od akcji obligacje skarbowe (oszczędnościowe lub notowane na giełdzie). Banki proponują lokaty długoterminowe. Od niedawna istnieją też dobrowolne fundusze emerytalne prowadzone przez PTE (te same, które zarządzają OFE). Gromadzenie kapitału w każdej z tych form może się odbywać w ramach IKE (indywidualne konto emerytalne) lub IKZE (indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego). Oszczędzanie na tych kontach wiąże się z korzyściami podatkowymi – w obu wypadkach nie zapłacimy 19-proc. podatku od zysków kapitałowych (tzw. podatku Belki), a w wypadku IKZE dodatkowo odliczymy wpłatę (do wysokości indywidualnego limitu) od podstawy opodatkowania (za to nie unikniemy podatku

dochodowego). Korzyści podatkowe będą przysługiwać pod warunkiem, że pieniądze podejmiemy dopiero po osiągnięciu uprawnień emerytalnych. Formuła IKE i IKZE zachęca do utrzymania inwestycji do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, dzięki czemu mamy szansę doświadczyć również efektu procentu składanego – reinwestowania osiągniętych zysków i czerpania z tego zwiększonej korzyści (Pawlak 2013); (Morbiato 2013).

Niestety jak wynika z raportów Komisji Nadzoru Finansowego z 2013 roku funkcjonowanie trzeciego filaru w praktyce jest marginalne. Polacy nie zdają sobie sprawy, że dodatkowe oszczędzanie na emeryturę nie tylko się opłaca, ale jest konieczne. Jest wysoce prawdopodobne, że niski poziom oszczędności w III filarze wynika, w pewnym stopniu, z tego, że część gospodarstw domowych uwierzyła, że „oszczędza” w II filarze. Może na to wskazywać fakt, że w Czechach, gdzie nie było II filaru, ok. 70% gospodarstw domowych gromadzi oszczędności w III filarze już od połowy lat dziewięćdziesiątych (MF 2013). Nagłośnienie tematu oszczędzania na emeryturę, związane ze zmianami w OFE, może skłonić większą liczbę osób do sięgania po długoterminowe narzędzia inwestycyjne. Dzięki uproszczeniu przepisów związanych z IKZE, ta forma lokowania kapitału może okazać się dużo bardziej popularna niż obecnie. Należy również uświadamiać Polaków, że stopa zastąpienia, (czyli relacja emerytury do ostatnich zarobków) będzie wynosić ok 40 proc., a więc przyszłe świadczenia będą niższe od obecnych. To powinno skłonić do dodatkowego oszczędzania (Pawlak 2013). Dla wielu Polaków jest to wielkie wyzwanie – oszczędzać trzeba przez kilkadziesiąt lat, najlepiej regularnie, kosztem bieżącej konsumpcji. Zwłaszcza dla młodych ludzi emerytura to tak odległa przyszłość, że wydaje się abstrakcją.

KONSTYTUCYJNOŚĆ ZMIAN W OFE

Podpisana przez prezydenta ustawa o OFE, budzi zastrzeżenia specjalistów od prawa ubezpieczeń społecznych, prawa finansowego oraz konstytucjonalistów. Wątpliwości budzi przede wszystkim kwestia własności aktywów OFE — nie wiadomo, czy należą one do obywateli, czy do rządu. Jeśli do obywateli, to przeniesienie połowy aktywów do ZUS byłoby nacjonalizacją. Ponadto po wprowadzonych zmianach w prawie, OFE staną się agresywnymi funduszami, z mocno ograniczonym polem manewru. Nie będą bowiem mogły inwestować w obligacje i dostaną nakaz inwestowania określonej części aktywów w akcje. Nie będą też mogły się reklamować. Te kwestie mogą naruszać konstytucyjne wartości, takie jak: zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrona interesów w toku, swoboda działalności gospodarczej czy prawo do przedstawiania i pozyskiwania informacji. Przeniesienie do ZUS obligacyjnej części majątku OFE, połączone z umorzeniem obligacji Skarbu Państwa, jest równoznaczne ze zamianą obligacji zabezpieczonych całym

jego majątkiem na polityczną obietnicę wypłat w przyszłości. Dotrzymanie tej obietnicy będzie zależec wyłącznie od realności kolejnych budżetów, a te od wzrostu gospodarki. Jeśli do tego dodamy sukcesywne przenoszenie do ZUS, zapoczątkowane 10 lat przed osiągnięciem prawa do emerytury, zgromadzonego przez ubezpieczonego kapitału, oznacza to w istocie odebranie OFE, a pośrednio ubezpieczonym, prawa własności zgromadzonych aktywów. Rozwiązania te naruszają gwarantowaną konstytucyjnie własność i niosą znamiona wywłaszczenia. Zastrzeżenia wzbudza również szybkość prac Sejmu nad ustawą o OFE. Wycofać ją można już tylko za sprawą decyzji Trybunału Konstytucyjnego, który na wniosek Prezydenta (został on złożony dnia 31 stycznia 2014 roku) może ocenić zgodność ustawy z Konstytucją. Im późniejszy termin złożenia wniosku do TK, tym większe prawdopodobieństwo rozstrzygnięcia sporu konstytucyjnego po myśli rządu. Sędziowie, bowiem będą musieli wziąć pod uwagę również konsekwencje i koszty ewentualnego uchylecia już wprowadzonych zmian. Jednocześnie nie wiadomo, kiedy TK tym wnioskiem się zajmie. Rząd, co prawda zapewnia, że jest pewien zgodności przepisów z konstytucją, jednak nie wiadomo, czy tę opinię podziela sędziowie (Domagalski 2013, Nawacki 2013).

WYZWANIA DEMOGRAFICZNE WOBEC STARZEJĄCEGO SIĘ SPOŁECZEŃSTWA

Niekorzystne zmiany demograficzne są zjawiskiem występującym w większości państw europejskich w tym i w Polsce. Konieczne są działania zmierzające do zmniejszenia skali tego zjawiska i złagodzenia jego konsekwencji. Ostatnimi czasy bardzo obniżyła się płodność, przy jednoczesnym znacznym wydłużeniu życia. W efekcie polskie społeczeństwo się starzeje w skutek, czego liczba osób w wieku produkcyjnym będzie się gwałtownie zmniejszać. Obecnie kobiety rodzą w coraz późniejszym wieku, zatem nie można oczekiwać pełnej „rekompensaty” urodzeń odłożonych w czasie przez roczniki z ostatniego wyżu demograficznego. Rozwój gospodarczy, poprawa sytuacji materialnej rodzin, rozwój usług społecznych oraz korzystna, dobrze przemyślana polityka rodzinna mogą natomiast wpłynąć na zmianę podejścia młodych osób do posiadania dzieci oraz łączenia kształcenia, pracy zawodowej z zakładaniem rodziny oraz prokreacją. Paradoksalnie najwyższy współczynnik dzietności polek jest w Wielkiej Brytanii i wynosi 2,7 ze względu na lepsze warunki materialne niż w Polsce (Wojciechowski 2013). Na tym przykładzie widać jak ważna jest opiekuńcza rola państwa, którą w Polsce należy w miarę możliwości rozwijać, zwłaszcza w przypadku rodzin wielodzietnych. Według prognoz Eurostatu Polska w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat będzie krajem w UE najbardziej dotkniętym niekorzystnymi dla systemu emerytalnego zmianami demograficznymi, dlatego już dziś należy

podjąć znaczące kroki w celu poprawy tej dramatycznej sytuacji (Kawalec i inni 2013:8, ZUS 2011:21). Wyniki prognozy demograficznej² należy w tym kontekście uznać za co najmniej niepokojące. Liczebność populacji Polski będzie spadać z obecnych 38,1 mln do poziomu około 30,6 mln w 2060 r., przy czym istotnie zmieni się struktura wiekowa. Przez większość prognozowanego okresu (do 2055 r.) liczba ludności w wieku poprodukcyjnym będzie wzrastać i w roku 2027 osiągnie poziom półtorakrotnie większy niż w 2007 r. Dopiero od roku 2056 obserwuje się spadek populacji w wieku poprodukcyjnym, co związane jest w dużej mierze z wchodzeniem w wiek poprodukcyjny kolejnych kohort niżu demograficznego zapoczątkowanego w latach dziewięćdziesiątych. Zgodnie z prognozą demograficzną Polacy będą średnio coraz starsi. Jest to efekt zmniejszającej się liczby urodzeń oraz zmniejszającej się śmiertelności, która wpływa na wydłużenie się średniego dalszego trwania życia. I tak średnia wieku wzrośnie z 38,0 lat w 2010 r. do 51, 7 lat w 2060 r. Również rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. I tak w 2007 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało średnio 248 osób w wieku poprodukcyjnym, a w 2060 r. będzie to już 772 osoby. Na pogarszanie się sytuacji finansowej funduszu emerytalnego od roku 2014–2015 do połowy trzeciej dekady XXI w. istotny wpływ ma spadek liczby ubezpieczonych oraz znaczny wzrost liczby osób pobierających emerytury z funduszu emerytalnego. Związane jest to z osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego przez kolejne masy osób urodzonych po 1948 r., które nie miały prawa do tzw. wcześniejszych emerytur i z przechodzeniem na emerytury osób z wyżu demograficznego po II wojnie światowej. Na poprawę sytuacji finansowej funduszu emerytalnego od drugiej połowy dekady 2020–2030, obok innych istotnych elementów, wpływa wzrost udziału emerytur wyliczanych według nowych zasad, a także wzrost udziału emerytur wypłacanych dwóch filarów we wszystkich wypłacanych emeryturach (ZUS 2011:11,13,17,18).

Wprowadzona reformą emerytalną z 1999 r. nowa formuła obliczania wysokości emerytury premiuje osoby przechodzące na świadczenie w późniejszym wieku i sama w sobie zawiera zachętę do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Im więcej składek zostanie odprowadzonych i im późniejszy będzie wiek przejścia na emeryturę, tym wyższa będzie emerytura. Warto również dodać, że średni wiek osób przechodzących na emeryturę wzrasta i będzie wzrastał w wyniku ograniczenia prawa do emerytur wcześniejszych. Aby podniesienie wieku emerytalnego było dla ubezpieczonych korzystne, muszą oni faktycznie dłużej pracować. Polityka zatrudnienia dostosowana do starszych pracowników jest niezbędna. Na rynku najbardziej dyskrymi-

² Prognoza z 2010 r. przyjęta przez Radę Ministrów w lipcu 2010r. Jest efektem przeliczeń stworzonego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych modelu prognostycznego. Dodatkowo przeprowadzana jest analiza wrażliwości w zależności od zmian najważniejszych parametrów o charakterze ekonomicznym.

nowani są młodszy i starszy pracownicy. Młodszy postrzegani są jako niemający wystarczającego doświadczenia, starszy zaś jako nie umiejący się adaptować. Ze strony państwa potrzebne jest opracowanie polityki aktywizacji, gdyż w wyniku samego podniesienia wieku emerytalnego jedynie zmieni się forma finansowania dużej liczby starszych osób przez państwo – zamiast emerytury będą dostawać różnego rodzaju zasiłki. Kluczowe jest utrzymywanie starszych pracowników w dobrym zdrowiu by mogli jak najdłużej pracować. Należy kłaść nacisk na obowiązkowe badania profilaktyczne, które dzięki szybkiej wykrywalności chorób mogą przyczynić się do większej efektywności pracownika w pracy i poprawy jego samopoczucia. Osoby starsze są z jednej strony mniej wydajne, z drugiej strony nie są w stanie pracować cały czas intensywnie. Było by korzystniej, gdyby ich kariera była stopniowo wygaszana. Miejsca pracy powinny być dostosowane do zmieniającej się struktury wiekowej pracowników. Warto w tym miejscu podać przykład Japonii, która zmagają się z jednym z najniższych wskaźników dzietności z jednej strony, a z drugiej strony jest jednym z liderów pod względem oczekiwanego trwania życia obywateli, udało się wypracować konstruktywne rozwiązania na poziomie przedsiębiorstw. Firma rozwiązując umowę o pracę z pracownikiem w wieku emerytalnym stara się mu zaproponować inne stanowisko, mniej wymagające, za mniejsze wynagrodzenie. Takie rozwiązania powinny zawitać też do Polski, tym bardziej, że wiek emerytalny w kolejnych latach może znów ulec podwyższeniu (ZUS 2011:94,95,110).

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Badania i rozważania podjęte w artykule nie wyczerpują całokształtu problematyki związanej ze współczesnymi wyzwaniami polskiego systemu emerytalnego, jednak wskazują na najistotniejsze aspekty jego przemian. Obserwując obecne zmiany w polskim systemie emerytalnym warto ocenić skutki ich wprowadzenia dla emerytów i finansów państwa w krótkim jak i długim okresie. W odniesieniu do zadłużenia państwa należy zauważyć, że zabieg przejęcia większości aktywów OFE (głównie obligacji) przyczyni się w krótkim okresie do poprawy wskaźników zadłużenia państwa kosztem zwiększenia w długim okresie jego zobowiązań emerytalnych. Powinno to być połączone z obniżeniem progów ostrożnościowych by nie „przejeść” powstałych w ten sposób oszczędności. Nowe europejskie statystyki zaczynają dostrzegać ukryte zobowiązania emerytalne państw, przez co skok na OFE w długim okresie czasu traci na wadze. Wprowadzane przez rząd zmiany mogą się przyczynić w długim okresie do marginalizacji a nawet likwidacji OFE. Mimo obecnych zmian w systemie emerytalnym, rekomenduje się by państwo podjęło dalsze kroki w celu uzdrowienia finansów publicznych. Przyszłym emerytom należy uświadomić konieczność samodzielnego, systematycznego oszczędzania

na starość w III filarze. Dodając wątpliwości związane z konstytucyjnością zmian w OFE należy zastanowić się nad słusnością wprowadzanych przez ustawodawcę zmian. Warto pomyśleć nad objęciem powszechnym systemem emerytalnym tych, którzy obecnie do niego nie należą. Nie wolno zapominać o niekorzystnych zmianach demograficznych, niosących za sobą negatywny wpływ na system ubezpieczeń społecznych. Na szczególną uwagę zasługują osoby w wieku 50+, którym należy zapewnić dogodne miejsca pracy i wprowadzić aktywizację zawodową, gdyż wysokość świadczenia emerytalnego w nowym systemie zależy od ilości przepracowanych lat i wielkości odprowadzanych składek. Toczący się dyskurs wokół poruszanej w artykule problematyki ma wśród ekonomistów swoich zwolenników, jak i przeciwników, z czego ta druga grupa zdaje się być liczniejsza.

BIBLIOGRAFIA

- ACW, 2013, *Finanse można uzdrowić bez zmian w OFE*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1064912-Finanse-mozna-uzdrowic-bez-zmian-w-OFE.html> (dostęp: 15.01.2014)
- BOROWSKI J., RELUGA M., 2013, *Wysyp uwag o OFE*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1068408-Wysyp-uwag-o-OFE.html> (dostęp: 15.01.2014)
- BLATKIEWICZ J., BŁAŻUK K., GROZDEK M., KAWALEC S., 2013, *Suplement do raportu „Wpływ rozwiązań dotyczących funkcjonowania OFE na rynek kapitałowy i rozwój gospodarki”*, http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2013/12/Capital_Strategy-2013-09-14-Suplement_do_raportu_na_temat_zmian_w_OFE.pdf (dostęp: 15.01.2014)
- BITNER M., OTTO W., 2013, *Błędne diagnozy i błędne recepty*, <http://kobe.org.pl/wp-content/uploads/2013/09/Opinia-KOBE-o-planowanych-zmianach-w-systemie-emerytalnym.pdf> (dostęp: 15.01.2014)
- BLATKIEWICZ J., BŁAŻUK K., GROZDEK M., KAWALEC S., 2013, *Wpływ rozwiązań dotyczących funkcjonowania OFE na rynek kapitałowy i rozwój gospodarki*, Capital Strategy, Warszawa
- DOMAGALSKI M., 2013, *OFE: prawnicy chcą interwencji*, <http://prawo.rp.pl/artykul/1070084-OFE--prawnicy-chca-interwencji.html> (dostęp: 15.01.2014)
- GRONICKI M., JANKOWIAK J., 2013, *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka Polski w latach 1999–2013*, http://konfederacjalewiatan.pl/files/2013_05/OFE-i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf (dostęp 15.01.2014).
- ŁASZEKA A., SADOCH R., WOJCIECHOWSKI W., 2013, *Falszywe dylematy*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1071275-Falszywe-dylematy.html> (dostęp: 15.01.2014)
- MF 2013. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego*, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/4703655/20130626_przeglad.pdf (dostęp: 15.01.2014)
- MORBIATO J., 2013, *O emeryturę zadbaj sam*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1058960-O-emeryture-zadbaj-sam.html> (dostęp: 15.01.2014)
- NAWACKI G., 2014, *Trybunał nic nie wie o OFE*, <http://ofeczyzus.pb.pl/3534249,23411,trybunal-nic-nie-wie-o-ofe> (dostęp: 27.01.2014)

- OSTROWSKA K., 2013, *Nie warto niszczyć systemu OFE*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1041917-Nie-warto-niszczyc-systemu-OFE.html> (dostęp: 15.01.2014)
- PAWLAK M., 2013, *Podniesienie składek to podniesienie podatków*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1072706.html> (dostęp: 15.01.2014)
- PAWLAK M., 2013, *Bez większych zachęt nowe konta emerytalne skazane na porażkę*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1066521-Bez-wiekszych-zachet-nowe-konta-emerytalne-skazane-na-porazke.html> (dostęp: 15.01.2014)
- PAWLAK M., 2013, *Bez zachęt ani rusz*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1071857-Bez-zachet-ani-rusz.html> (dostęp: 15.01.2014)
- PAWLAK M., 2013, *Tak pożyczysz jak zaoszczędzisz*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1080414.html?print=tak&p=0> (dostęp: 15.01.2014)
- WOJCIECHOWSKI M., 2013, *Nadchodzi rodzinna katastrofa*, <http://www.rp.pl/artykul/1067091-Nadchodzi-rodzinna-katastrofa.html> (dostęp: 15.01.2014)
- ZUS 2011, *System emerytalny – problemy na przyszłość*, <http://www.zus.pl/files/System%20emerytalny%20-%20problemy%20na%20przysz%C5%82o-%C5%9B%C4%87.pdf> (dostęp: 15.01.2014)

CONTEMPORARY CHALLENGES THE POLISH PENSION SYSTEM IN THE LIGHT OF CHANGES IN THE PENSION FUNDS

SUMMARY

Unfavourable demographic changes and rapidly rising national debt are reflected in the Polish pension system. This implies a reduction of the amount paid in future pension benefits and jump on the assets of OFE. Poland must undertake appropriate reforms to heal state finances in the long term. You should look for solutions that will not be too painful for entrepreneurs. Taking over the assets of pension funds the government must bear in mind primarily the safety and well being of future retirees and not just immediate relief for public finances. The growing importance of the third pillar should go hand in hand with an increase in wages to enable its efficient functioning. Entered into force today will determine the change of beneficiaries indifference as to Piastun their assets in the second pillar. It should be treated with extreme caution Polish government's promises to the higher rate of return for the transfer of the second pillar of the social security in relation to remain in the pension funds. Past performance OFE can be considered good. Incidentally prohibit state pension funds holding bonds in the long term may contribute to the inefficient allocation of resources. This may force the hypothesis of a complete liquidation of the second pillar. In addition, an important factor to balance the pension system should be including in it all occupational groups. Special attention deserve the state people aged 50 + in the context of providing adequate age jobs. Thanks to the active family policy, health policy and immigration policy the state can contribute to the reduction of unfavorable demographic changes affecting the condition of the Social Security System.

Keywords: pension funds, demographic changes

ROZDZIAŁ III

**WYBRANE PROBLEMY
SEKTORA PUBLICZNEGO**

Jan Polcyn

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile
Instytut Ekonomiczny

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W SEKTORZE PUBLICZNYM W POLSCE NA PRZYKŁADZIE RYNKU EDUKACYJNEGO

STRESZCZENIE

Przemiany społeczno-gospodarcze początku lat dziewięćdziesiątych spowodowały zwiększenie działań przedsiębiorczych różnych podmiotów gospodarczych. Uwzględniając fakt, że w początkowym okresie transformacji ustrojowej system REGON, zastosowany do analiz w tym opracowaniu, nie był obowiązkowy, co skutkowało brakiem wiarygodnych informacji statystycznych, analizie poddano dopiero lata 2002–2012. Na podstawie badania zróżnicowania między ilością podmiotów zarejestrowanych i wyrejestrowanych, dynamiki przyrostu podmiotów gospodarczych, wskaźnika stabilności sektora edukacyjnego, edukacyjnych zasobów rozwojowych oraz liczby podmiotów sektora edukacyjnego przypadającej na 1000 mieszkańców stwierdzono systematyczny wzrost przedsiębiorczości na przestrzeni analizowanego okresu.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, mierniki przedsiębiorczości, rynek edukacyjny

WSTĘP

Pojęcie przedsiębiorczości do tej pory nie doczekało się jednoznacznego zdefiniowania, w literaturze możemy spotkać bardzo różnorodne określenia tego pojęcia.

Można na nie spojrzeć jako na zjawisko behawioralne oraz ekonomiczne. Z ekonomicznego punktu widzenia przedsiębiorczość jest zasobem rzadkim, wobec tego znaczna część analiz wskazuje na konieczność zwiększenia jej podaży. Makroekonomiczne ujęcie przedsiębiorczości uwzględnia środowisko rozumiane jako instytucje, normy, tradycje oraz sferę kapitałową. Mikroekonomiczne ujęcie przedsiębiorczości rozumiane jest jako planowanie strategiczne (Nawojczyk 2009:23). Sami przedsiębiorcy, tworzący nowe podmioty gospodarcze wskazywani są jako siła rozwoju ekonomicznego (Lazear 2002:1).

Spojrzenie na przedsiębiorczość z behawioralnego punktu widzenia wskazuje na działanie mające na celu zrealizowanie kolejnych etapów procesu produkcyjnego. Realizacja tych etapów zwykle pozwala przedsiębiorcy

osiągnąć prowadzone przez siebie działania jako działania ekskluzywne (niekiedy ujmowane również w spojrzeniu makroekonomicznym). Do cech behawioralnych przedsiębiorcy zaliczyć należy osobowość, która pozwala mu na motywację i realizowanie postawionych sobie celów oraz wycucie sytuacji rynkowej (Nawojczyk 2009:23). W behawioralnym kontekście będzie się też mieściła zdolność do podejmowania różnych zadań, zaradność, pomysłowość, obrotność, operatywność (Markowski 1999:769). Przedsiębiorczość przejawia się też w kreowaniu społeczeństwa przedsiębiorczego, potrafiącego twórczo przekształcać zdobytą wiedzę w postawy na konkurencyjnym rynku. Rozumiana jest jako umiejętność radzenia sobie w warunkach konkurencyjności.

Definicja przedsiębiorczości sformułowana przez Wonga określa przedsiębiorczość jako „*entuzjastyczną wiarę w innowacyjność i generowanie pomysłów, które są z pasją realizowane w celu osiągnięcia ponadprzeciętnych korzyści*” (Klich 2007:28).

W literaturze wskazuje się na następujące cechy świadczące o przedsiębiorczości: zdolność oraz gotowość do podejmowania nowych inicjatyw, akceptowanie ryzyka związanego z nowymi działaniami, skłonność do podejmowania długotrwałego wysiłku, umiejętność prognozowania potrzeb rynku, akceptowanie dużej liczby obowiązków, umiejętność podejmowania decyzji opartych na braku informacji lub na informacjach niepełnych, zdolność do kojarzenia informacji z różnych obszarów wiedzy, zdolność do kierowania zespołami ludzkimi, budowania zespołów ludzkich opartych na zaufaniu i entuzjazmie (Gruszecki 1994:75).

Hryniewicz (1998:67) wymienia przedsiębiorczość jako kategorię bezpośrednio stymulującą rozwój gospodarczy. Może na to wskazywać: wprowadzanie nowych produktów na rynek, tworzenie się nowych przemysłów oraz przedsiębiorstw wypierających stare, generowanie nowych miejsc pracy, generowanie bogactwa zwiększającego możliwości inwestycyjne przedsiębiorstw (Kayne 1999).

Celem prezentowanego artykułu będzie skierowane uwagi na zachowania przedsiębiorcze na rynku edukacyjnym. Przedsiębiorczość na rynku edukacyjnym zostanie zmierzona poprzez mierniki opisane w metodyce badawczej. Zaprezentowana zostanie dynamika zmian na rynku edukacyjnym. W prowadzonych analizach pominięte zostaną problemy związane z edukacją przedsiębiorczości.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ NA RYNKU EDUKACYJNYM

Na rynku edukacyjnym dominują podmioty państwowe (w znacznej mierze samorządowe), jednak począwszy od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku licznie pojawiają się podmioty prywatne. Analiza doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych wskazuje na generowanie znacznej ilości miejsc pracy w sektorze edukacyjnym, który jest istotnym elementem gospodarki opartej

na wiedzy. Pojawiające się początkowo po uwolnieniu rynku edukacyjnego podmioty świadczące usługi edukacyjne miały być z założenia źródłem innowacyjnie prowadzonego kształcenia, gwarancją sukcesu edukacyjnego - poprzez wdrażanie rozwiązań niestandardowych dostarczających przewagi nad skostniałym rynkiem edukacyjnym kontrolowanym przez państwo. Obecnie prywatne podmioty edukacyjne bardzo często obnażają swoje słabości i nie zawsze są gwarancją sukcesu edukacyjnego. Pamiętać jednak należy, że podmioty edukacyjne obejmują swoim działaniem nie tylko instytucjonalne formy kształcenia, ale również wszelkiego rodzaju formy doskonalące. Ma to szczególne znaczenie w realizacji lansowanej ostatnio koncepcji uczenia się przez całe życie. Ilość i różnorodność podmiotów edukacyjnych może przyczynić się do znacznej różnorodności ofert edukacyjnych, a występująca pomiędzy podmiotami edukacyjnymi naturalna konkurencja powinna prowadzić do poprawy jakości na rynku usług edukacyjnych.

Gospodarcze znaczenie sektora edukacji wynika z udziału wydatków na edukację: w roku 2003 wynosiły one 4,83% PKB, w roku 2006 aż 5,1% PKB a w roku 2012 stanowiły 4,52% PKB (GUS 2013). Znaczny udział środków budżetowych przeznaczanych na sferę edukacyjną (brak uwzględnianych w tych środkach nakładów prywatnych na edukację), sprawia, że rynek ten jest postrzegany jako doskonałe miejsce lokowania działalności usługowej w zakresie edukacji, jako miejsce, gdzie można odnieść sukces gospodarczy, zwłaszcza że – jak wynika chociażby z pobieżnej analizy- działalność edukacyjna prowadzona przez podmioty gospodarcze obarczona jest dającym się z większym prawdopodobieństwem oszacować ewentualne niepowodzenie przedsięwzięcia. Wynika to z dużej roli jaką ogrywa planowanie w procesie edukacyjnym, które pozwala na ponoszenie kosztów działalności gospodarczej obciążonej minimalnym ryzykiem niepowodzenia przedsięwzięcia.

Na przedsiębiorczość w sferze edukacyjnej należy spojrzeć z dwóch stron: zachowań przedsiębiorczych oraz edukacji przedsiębiorczości. Zachowania przedsiębiorcze wyrażają się ilością podmiotów gospodarczych zajmujących się świadczeniem usług edukacyjnych. Edukacja przedsiębiorczości polega natomiast na kreowaniu postaw przedsiębiorczych wśród osób uczestniczących w procesie edukacyjnym- poprzez realizację zaplanowanych działań wynikających z programu nauczania.

METODY POMIARU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Jedną z pierwszych prób pomiaru przedsiębiorczości podjęto w ramach projektu Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Podstawą tego pomiaru było założenie, że przedsiębiorczość wyraża się próbą podjęcia nowego przedsięwzięcia poprzez samo zatrudnienie lub też uruchomienie nowego podmiotu gospodarczego (Minniti 1999).

Do mierników przedsiębiorczości w edukacji można zaliczyć: ilość prywatnych podmiotów świadczących usługi edukacyjne (szkoły, ośrodki kursowe ...), ilość projektów związanych z edukacją oraz finansowy wymiar tych projektów.

Pomiar przedsiębiorczości można odnosić do powstawania nowych podmiotów gospodarczych, w tym przypadku miernikami startowymi mogą być: „aktywność startowa” obejmująca działania związane z tworzeniem nowych przedsiębiorstw, „aktywność uśpiona” obejmująca deklarowanie uruchomienia przedsiębiorstwa, jednak wyrażające się chwilowym zanikiem działań związanych z uruchomieniem przedsięwzięcia, „aktywność przerwana” wskazująca na podjęcie próby niezakończony sukcesem oraz „narodziny firmy” wskazujące na podjęcie próby utworzenia podmiotu gospodarczego zakończony sukcesem (Reynolds 2000 za: Raczyk 2009:135).

Do mierników pomiaru przedsiębiorczości zaliczane są również: praca na swoim (*self-employment*), własność firm (*business ownership*), postawy przedsiębiorcze (*entrepreneurial attitudes*), wykaz firm (*business register*). Źródłem informacji do pomiaru miernika „praca na swoim” są najczęściej dane z urzędów statystycznych. Doświadczenia ostatnich lat wskazują na wzrost zainteresowania tą formą zatrudnienia (Innowacje 2010).

METODYKA BADAŃ WŁASNYCH

Badanie przedsiębiorczości w sektorze edukacyjnym oparto na danych gromadzonych przez statystykę publiczną. Jako źródło informacji zastosowano Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON) prowadzony przez GUS. Wybierając system REGON jako źródło informacji badawczych należy pamiętać o nadreprezentacyjności tego systemu oraz w pewnym stopniu nieaktualności zawartych w nim informacji. Świadomość wymienionych wad systemu REGON może powodować problemy ze statystyczną interpretacją uzyskanych wyników (Raczyk 2009:133). Procedura badawcza polegała na przeprowadzeniu analizy informacji dotyczących podmiotów edukacyjnych w systemie REGON na obszarze całego kraju. Dane do analiz pobrano z http://www.stat.gov.pl/bip/389_5685_PLK_HTML.htm według stanu na dzień 30 września 2013 r. W związku z tym, że dopiero od 1993 roku system REGON może być uznany za reprezentatywny (Raczyk 2009:137) oraz uwzględniając zmiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 roku, analizie poddano polskie podmioty edukacyjne począwszy od roku 2002 do 2012 r., każdego roku według stanu na 31 grudnia.

Badanie przedsiębiorczości rynku edukacyjnego przeprowadzono z zastosowaniem następujących wskaźników:

- różnica między ilością podmiotów zarejestrowanych i wyrejestrowanych (Hryniewicz 1998:66),

- ❑ dynamika przyrostu podmiotów gospodarczych (w tej publikacji podmiotów edukacyjnych) (Kamińska 1993),
- ❑ wskaźnik stabilności sektora edukacyjnego – w analizowanym przypadku stosunek liczby zarejestrowanych podmiotów edukacyjnych do liczby podmiotów wyrejestrowanych w danym roku (Kowalczyk, Wilk 1994, Gorzelak, Jałowiecki 1996),
- ❑ edukacyjne zasoby rozwojowe – liczba uczniów szkół średnich na 1000 mieszkańców (Hryniewicz 1998:66),
- ❑ liczba podmiotów sektora edukacyjnego na 1000 mieszkańców – wskaźnik ten został wprowadzony przez autora, a inspiracją do jego wprowadzenia był wskaźnik zaproponowany przez Czyżewski i in. (2001), a dotyczący podmiotów gospodarczych.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W POLSKIM SEKTORZE EDUKACYJNYM

Inicjatywy związane ze zwiększeniem działalności przedsiębiorczych w polskim sektorze edukacyjnym mogły szczególnie intensywnie się rozwijać po 1989 r. Było to wynikiem zmiany przepisów prawnych ułatwiających dostęp do podejmowania działalności gospodarczej związanej z prowadzeniem działalności edukacyjnej. Przed okresem przemian ustrojowych działania te były zastrzeżone, z nielicznymi wyjątkami, wyłącznie do działań przypisanych sferze państwowej.

W niniejszym artykule dokonano analizy działań związanych z przedsiębiorczością w okresie od 2002 do 2012 roku. Analizowany okres obejmuje również reformę systemu szkolnego w Polsce, polegającą na skróceniu do 6 lat kształcenia w szkole podstawowej, wprowadzeniu 3-letnich gimnazjów oraz skróceniu nauki w liceum ogólnokształcącym do 3 lat a w technikum do 4 lat. Pamiętać jednak należy, że rynek edukacyjny obejmuje nie tylko formy szkolne. Znaczną część rynku edukacyjnego stanowią podmioty powodujące wszelkiego typu formy kursowe.

W analizowanym okresie obserwujemy systematyczny wzrost liczby podmiotów edukacyjnych od 71756 (według stanu na 31 grudnia 2002 r.) do 139334 (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)- stanowi to wzrost liczby podmiotów edukacyjnych w stosunku do 2002 r. o około 94% (tabela 1). W zasadzie można przyjąć, że odpowiednio do wzrostu liczby podmiotów sektora edukacyjnego rosły też proporcjonalnie udziały poszczególnych form organizacyjnych podmiotów gospodarczych. Liczba spółek w liczbie podmiotów gospodarczych wzrosła z 91 w roku 2002 do 391 w roku 2012. Co roku obserwowano też wzrost liczby podmiotów świadczących usługi edukacyjne posiadających status spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Również systematycznie wzrastała liczba spółek cywilnych oraz osób fi-

zycznych prowadzących działalność edukacyjną. Bez większego znaczenia pozostawał wzrost liczby spółek akcyjnych oraz spółdzielni związanych z działalnością edukacyjną (tabela 1). Analizując liczbę podmiotów wyrejestrowujących działalność edukacyjną również obserwujemy wzrost liczby podmiotów z 2350 w roku 2002 do 6730 w roku 2012 (tabela 1). Analiza zależności pomiędzy liczbą podmiotów rejestrujących działalność edukacyjną i kończących tę działalność wskazuje jednak na znaczną przewagę nowych podmiotów gospodarczych. Wielkość ta jest charakteryzowana miernikiem przedsiębiorczości, określanym jako różnica między liczbą zarejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów edukacyjnych. Wartość tego miernika w całym analizowanym okresie jest dodatnia i kształtuje się w przedziale wartości od 6757 w roku 2002 do 21175 w roku 2012 (tabela 2). Zwrócić jednak należy uwagę, że najmniejsze różnice pomiędzy liczbą podmiotów gospodarczych nowo rejestrowanych a kończących działalność edukacyjną obserwowano w roku 2006 (988) oraz 2008 (1002). Największe zainteresowanie tworzeniem nowych podmiotów edukacyjnych zaobserwowano w roku 2012 – przewaga nowo powstałych podmiotów edukacyjnych wynosiła 21175 (tabela 2).

Podobnym miernikiem do powyżej omówionego jest dynamika przyrostu podmiotów edukacyjnych. Miernik ten wskazuje, że najwyższy przyrost podmiotów edukacyjnych w stosunku do stanu poprzedniego zaobserwowano w roku 2012 i wynosił on 20%, najniższy zaś był roku 2004 i 2006 i wynosił 6,3%. Należy jednak zauważyć, że w każdym z analizowanych okresów stwierdzono przyrost liczby podmiotów edukacyjnych (tabela 2.).

Wskaźnik stabilności sektora edukacyjnego prezentuje, poprzez określenie stosunku liczby zarejestrowanych do wyrejestrowanych podmiotów edukacyjnych, jak duża zmienność występuje na rynku edukacyjnym. Im niższa jest wartość tego wskaźnika (bliższa zera), tym rynek podmiotów edukacyjnych jest bardziej stabilny. W analizowanym okresie najbardziej pożądaną wartość wskaźnika stabilności stwierdzono w roku 2002 oraz 2012. Stabilność podmiotów edukacyjnych w latach 2004–2011 była niska, bowiem charakteryzowała się wymianą podmiotów edukacyjnych w przedziale od 0,72 – 2004 rok do 0,87 – 2011 rok (tabela 2).

Wskaźnik edukacyjnych zasobów rozwojowych pokazuje liczbę uczniów szkół średnich przypadających na 1000 mieszkańców. Najniższą wartość tego wskaźnika obserwujemy w roku 2004 (0,0048), jednak niska wartość tego wskaźnika jest skutkiem reformy systemu edukacyjnego w Polsce, przypadającej na analizowany okres. Dość istotny wzrost liczby uczniów szkół średnich przypadających na 1000 mieszkańców obserwujemy w okresie od 2005 roku – 0.0388 do roku 2010 – 0.0322 (tabela 2).

Tabela 1. Ilość zarejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów edukacyjnych

Lp.	Stan na:	Liczba podmiotów sektora edukacyjnego	Zarejestrowane						Wyrejestrowane								
			Ogółem	w tym:					Ogółem	w tym:							
				razem	spółki					razem	spółki						
					handlowe	cywilne					handlowe	cywilne					
			razem	akcyjne	z o.o.		akcyjne	z o.o.		akcyjne	z o.o.		akcyjne	z o.o.			
1.	31.12.2002	71756	9107	305	91	-	70	214	-	3292	145	2	1	-	143	-	1103
2.	31.12.2003	84495	9058	341	77	1	61	264	-	3475	229	12	1	7	217	2	1145
3.	31.12.2004	87980	5584	366	140	-	114	226	-	3031	187	12	2	9	175	-	2118
4.	31.12.2005	91967	6657	356	115	-	91	241	1	4004	210	24	-	20	186	-	2636
5.	31.12.2006	93538	5922	394	130	2	102	264	1	4714	221	23	-	21	198	-	3733
6.	31.12.2007	95407	6357	493	157	-	128	336	1	5029	198	16	1	12	182	1	3862
7.	31.12.2008	97181	6949	490	191	2	143	299	2	5614	322	41	-	33	281	2	3495
8.	31.12.2009	109512	9764	675	279	3	227	396	5	8466	267	20	-	16	247	-	4646
9.	31.12.2010	116132	11539	688	356	3	302	332	1	9046	185	35	-	21	150	-	4230
10.	31.12.2011	117903	9670	686	326	3	268	360	6	8174	238	71	2	42	167	2	6764
11.	31.12.2012	139334	27905	690	391	3	322	299	6	8302	180	36	-	22	144	1	5336

Źródło: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_822_PLK_HTML.htm?action=show_archive [23.11.2013]

Tabela 2. Wartości mierników przedsiębiorczości na rynku edukacyjnym

Lp.	Stan na:	Różnica między liczbą zarejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów edukacyjnych	Dynamika przyrostu podmiotów edukacyjnych (%)	Wskaźnik stabilności sektora edukacyjnego	Edukacyjne zasoby rozwojowe*	Liczba podmiotów edukacyjnych na 1000 mieszkańców*
1.	31.12.2002	6757	12.7	0.26	0.0282	1.8765
2.	31.12.2003	5549	10.7	0.39	0.0171	2.2096
3.	31.12.2004	1565	6.3	0.72	0.0048	2.3007
4.	31.12.2005	1943	7.2	0.71	0.0388	2.4050
5.	31.12.2006	988	6.3	0.83	0.0379	2.4461
6.	31.12.2007	1442	6.7	0.77	0.0363	2.4950
7.	31.12.2008	1002	7.2	0.86	0.0347	2.5413
8.	31.12.2009	3756	8.9	0.62	0.0333	2.8638
9.	31.12.2010	5832	9.9	0.49	0.0322	3.0369
10.	31.12.2011	1299	8.2	0.87	0.0309	3.0832
11.	31.12.2012	21175	20.0	0.24	0.0295	3.6437

*do obliczeń przyjęto liczbę ludności kraju według Narodowego Spisu Powszechnego na dzień 20.05.2012 – 38240 tys. (http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RS_rocznik_statystyczny_rp_2012.pdf [24.11.2013])

Źródło: opracowanie własne

ZAKOŃCZENIE

W analizowanym okresie zaobserwowano znaczny wzrost przedsiębiorczości w sektorze edukacyjnym mierzony liczbą podmiotów gospodarczych działających na rzecz tego sektora. Przeprowadzone analizy wskazują na występowanie dość niskiej stabilności podmiotów edukacyjnych, w szczególności w latach 2005–2011.

Znaczne zainteresowanie rynkiem edukacyjnym może być powodowane stosunkowo niskim poziomem ryzyka rynkowego w stosunku do innych branż oraz znacznym zainteresowaniem podnoszeniem kwalifikacji wśród społeczeństwa. Zainteresowanie przedłużeniem okresu kształcenia w znacznej mierze może wynikać z sytuacji na rynku pracy i stanowi swoistego rodzaju działania zapobiegające bezrobociu. Sytuacja związana z zainteresowaniem podnoszeniem rozmaitych kwalifikacji wydaje się być znaczącym wyzwaniem dla polskiej gospodarki, polegającym na zagospodarowaniu w wyniku tych działań kreowanego kapitału ludzkiego społeczeństwa. Na dynamikę kreowania kapitału ludzkiego społeczeństwa wskazują zaprezentowane mierniki przedsiębiorczości w kontekście rynku edukacyjnego.

Zastosowane w niniejszym opracowaniu mierniki przedsiębiorczości mogą tylko uzasadniać przypuszczenie, że wobec dynamicznie wzrastających wartości stosowanych mierników ulegnie również zwiększeniu także wartość kreowanego przez te podmioty kapitału ludzkiego. Duża ilość różnorodnych podmiotów edukacyjnych powinna też umożliwiać szybkie dopasowanie kwalifikacji społeczeństwa do aktualnych potrzeb rynku pracy. Uzasadnienie wygłoszonych przypuszczeń wymaga jednak dalszych pogłębionych analiz nad dopasowaniem struktury kształcenia i doskonalenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Zakładając jednak, że większość nowo tworzonych podmiotów gospodarczych świadczących usługi dla rynku edukacyjnego jest podmiotami komercyjnymi, przypuszczać należy, że klient usług edukacyjnych działa racjonalnie i korzysta tylko z takich ofert kształcenia, które wpływają na jego rozwój, podnoszenie kwalifikacji zawodowych i zwiększają jego szanse na rynku pracy. Pamiętać jednak należy, że swoisty rynek kształcenia kursowego został wykreowany przez dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wobec tego typu funduszu nie działa „niewidzialna ręka rynku” odzwierciedlająca działania klienta usług edukacyjnych, bardziej w tym przypadku najczęściej dostępne darmowe szkolenia są szansą na dodatkowe podniesienie wartości swojego osobistego kapitału ludzkiego. Jednak tak kreowany kapitał ludzki może zupełnie nie przystawać do aktualnych potrzeb rynku pracy. Oprócz funduszy z Europejskiego Funduszu Społecznego znaczna część szkoleń kursowych jest również finansowana przez biura pracy i skierowana do osób pozostających bez pracy. Tego typu działania tworzą naturalnie miejsce dla nowych podmiotów gospodarczych zajmujących się rynkiem szkoleń.

BIBLIOGRAFIA

- CZYŻEWSKI, A.B., GÓRALCZYK-MODZELEWSKA, M., SAGANOWSKA, M., WOJCIECHOWSKA, M., 2001, *Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego w Polsce*, ZBSE, GUS, Warszawa
- GRUSZECKI, T., 1994, *Przedsiębiorca*, Cedor, Warszawa, s.75
- GUS 2013 – http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm [25.11.2013]
- HRYNIEWICZ, J., 1998, *Wymiary rozwoju gospodarczego gmin*, w: Gorzelak, G., Jałowiecki, B., *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EIRRiL, Studia Regionalne i Lokalne, t.25 (28).
- INNOWACJE 2010 – <http://imik.wip.pw.edu.pl/innowacje11/strona7.htm> [26.11.2013]
- KAYNE, J., 1999, *State Entrepreneurship Policies and Programs*, Kaufmann Center for Entrepreneurial Leadership, Kansas City.
- KAMIŃSKA, W., 1993, *Rozwój indywidualnej działalności gospodarczej w województwach przygranicznych polski Południowo-Wschodniej*, w: Kitowski, J., Ziolo, Z., *Czynniki i bariery rozwoju regionów przygranicznych*, Sekcja Gospodarki Przestrzennej KNE PAN oddz. w Krakowie, Wydział Ekonomiczny Filii UMCS w Rzeszowie, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie, Kraków-Rzeszów-Warszawa.
- KLICH, J., 2007, *Przedsiębiorczość w reformowaniu systemu ochrony zdrowia w Polsce. Niedoceniane interakcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
- KOWALCZYK, A., WILK, W., 1994, *Rola sektora prywatnego w gospodarce lokalnej w strefie podmiejskiej Warszawa – na przykładzie gmin Łomianki i Zielonka*, w: Mync, A., Jałowiecki, B., *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 168.
- LAZEAR, E., 2002, *Entrepreneurship*, NBER Working Paper 9109, Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.
- MINNITI, M., 1999, *Global Entrepreneurship Monitor: National Entrepreneurship Assessment*, Italy Executive Report, Babson College, Wellesley.
- NAWOJCZYK, M., 2009, *Przedsiębiorczość, o trudnościach w aplikacji teorii*, Nomos.
- Nowy słownik poprawnej polszczyzny, red. A. Markowski, Warszawa 1999, s.769.
- RACZYK A., 2009, *Metody badania przedsiębiorczości w oparciu o rejestr podmiotów gospodarki narodowej*, w: Ziolo Z., Rachwał T., *Przedsiębiorczość – Edukacja* nr 5, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Wydawnictwo Nowa Era, Warszawa-Kraków 2009
- REYNOLDS, P.D., 2000, *National panel study of U.S. business startups: background and methodology*, „Databases for the Study of Entrepreneurship”, Vol. 4, JAI/Elsevier Inc.

ENTREPRENEURSHIP IN THE PUBLIC SECTOR ON THE BASIS OF EDUCATION MARKET IN POLAND

ABSTRACT

Social and economic changes in the early 1990s resulted in increased entrepreneurial activities of various economic entities, in the initial period of economic transformations system REGON, used in the analysis in this study, was not compulsory which resulted in the lack of reliable statistical data. Therefore the analysis covered only the years 2002–2012. Based on the analysis of differentiation between the number of entities registered and deregistered, the growth rate of entities, stability index of the education sector, education development resources and the number of entities in the education sector attributable to 1000 residents, it can be concluded that there has been a systematic increase in entrepreneurship during the analyzed period.

Keywords: entrepreneurship, measure of entrepreneurship, education market

Anna Konarska

Aleksandra Łęga

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Collegium Medicum im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy

Katedra Zdrowia Publicznego

SKN Ekonomia w Medycynie

FUNDUSZE STRUKTURALNE DLA SEKTORA OPIEKI ZDROWOTNEJ W PERSPEKTYWIE 2014–2020

STRESZCZENIE

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej otworzyło przed gospodarką wiele możliwości pozyskiwania środków z budżetu Wspólnoty. Jednym z beneficjentów wykorzystujących środki unijne jest sektor ochrony zdrowia. Potrzeby zdrowotne społeczeństwa są nieograniczone, co jest jednym z powodów poszukiwania nowych źródeł finansowania. Jednym z nich są fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Ich celem jest poprawa jakości opieki zdrowotnej poprzez podniesienie standardu usług medycznych oraz zwiększenie dostępności do usług świadczonych przez podmioty lecznicze. Celem artykułu jest analiza wykorzystania i przeznaczenia funduszy strukturalnych UE w Polsce w sektorze ochrony zdrowia. Szczegółnej analizie poddano programy pomocowe na lata 2007–2013, a także perspektywę na lata 2014–2020. Zakres przestrzenny badań obejmuje dwa fundusze strukturalne. Przeprowadzono analizę porównawczą okresów programowania, co pozwoliło na wyciągnięcie wniosków co do dotychczasowego udziału funduszy strukturalnych w finansowaniu sektora ochrony zdrowia w Polsce. Analizę przeprowadzono pod kątem przeznaczenia funduszy UE. W tym celu wyodrębniono dwie kategorie bezpośrednio związane z rynkiem opieki zdrowotnej: inwestycje w infrastrukturę oraz inwestycje w kapitał ludzki.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, programy operacyjne, polityka spójności, system opieki zdrowotnej

WSTĘP

Konieczność inwestowania w sektor ochrony zdrowia w XXI wieku stał się priorytetem dla władz krajowych, ponadnarodowych, a także organizacji międzynarodowych. Jedną z takich organizacji jest Unia Europejska, będąca związkiem 28 demokratycznych państw europejskich, która w odpowiedzi

na rosnące potrzeby społeczeństwa wspiera rozwój polityki prozdrowotnej w Europie. Starzenie się społeczeństwa, rosnące koszty opieki nad pacjentem, rozwój nowych technologii, zmiany społeczno-ekonomiczne to tylko niektóre wyzwania stanowiące podstawę do wyznaczania perspektyw finansowych UE w dziedzinie zdrowia. Fundusze Europejskie to pieniądze ze wspólnego budżetu państw UE. Polska otrzymuje je by dorównać do poziomu najlepiej rozwiniętych regionów w Europie. To środki przede wszystkim na rozwój naszej gospodarki, podniesienie jakości życia ludzi oraz budowę sprawnego państwa. Na lata 2007–2013 Polsce przyznano 67,3 mld euro, natomiast na najbliższe lata 2014–2020 – 72,9 mld euro. Pieniądze te pozwalają na efektywny rozwój gospodarki, pobudzają przedsiębiorczość i innowacyjność, a przed Polską i Polakami otwierają nowe możliwości.

Wpływ integracji Polski z UE na rozwój sektora ochrony zdrowia Polski przerósł najśmielsze oczekiwania. Z jednej strony regulacje wewnętrzne umożliwiły pacjentom swobodne przemieszczanie się po UE i uposażyły w szereg dodatkowych praw. Mowa tu m.in. o Europejskiej Karcie Ubezpieczenia Zdrowotnego, która ujednoliciła na poziomie europejskim prawo osób ubezpieczonych do podstawowych świadczeń zdrowotnych w krajach członkowskich, co bez wątplenia ułatwiło identyfikację pacjentów i udzielanie im świadczeń. Dzięki członkostwu w UE, polscy pacjenci, których leczenie nie mogło odbywać się na terenie kraju np. ze względu na brak jednostek specjalizujących się w leczeniu danego schorzenia – zyskali możliwość leczenia poza granicami w kraju na koszt rodzimego kraju. Z drugiej zaś strony, pieniądze unijne dały możliwość unowocześnienia, wprowadzenia najnowszych technologii i sprzętu w podmiotach leczniczych a także pozwoliły specjalistom w danej dziedzinie medycyny rozwijać swój potencjał i zdobywać wiedzę.

Polityka spójności na lata 2007–2013 miała na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Realizowana była przede wszystkim dzięki dwóm funduszom strukturalnym, tj.: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz Funduszowi Spójności (FS) (funduszeuropejskie.gov.pl). Z puli funduszy UE ma szansę skorzystać każdy, bez względu na branżę czy sektor gospodarki. Mogą okazać się dobrym źródłem przy zakładaniu działalności gospodarczej, jak również przy dalszym rozwoju działającej już na rynku firmy.

EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) został powołany do życia na podstawie artykułu 123 Traktatu o EWG z 1957 r., jako pierwszy fundusz strukturalny Wspólnot Europejskich (Zarębski 2012:112). Zgodnie z Roz-

porządzeniem 1784/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 12 lipca 1999 r. „fundusz winien wspierać działania zorientowane na zapobieganie i przeciwdziałanie bezrobociu oraz na rozwijanie potencjału kadrowego i integrację społeczną rynku pracy, w celu promocji wzrostu poziomu zatrudnienia, równości szans mężczyzn i kobiet, harmonijnego i trwałego rozwoju oraz spójności ekonomicznej i społecznej. Fundusz winien w szczególności wspierać działania podejmowane w ramach realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia”. W odpowiedzi na zmiany na rynku pracy, celem EFS jest ułatwienie zatrudnienia pracowników, a także wspieranie ich mobilności, zarówno w sensie geograficznym, jak i zawodowym oraz ułatwianie dostosowania się do zmieniających się warunków na rynku (Skrzypek 2005:100). Okres programowania 2007–2013 przebiegał pod hasłem „Inwestycje w kapitał ludzki”. W tym czasie w krajach europejskich zainwestowano około 75 mld euro (około 10% budżetu UE) w projekty mające na celu zwiększenie zatrudnienia. Budżet przeznaczony na Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) w Polsce wyniósł 11,4 mld euro, z czego 9,7 mld euro stanowiły środki EFS, co uczyniło Polskę największym beneficjentem środków (Skiba 2008).

Zdrowie publiczne jest jedną z wielu dziedzin, w których UE udziela wsparcia, koordynuje i ułatwia działania państwom członkowskim. Beneficjenci ochrony zdrowia są z natury grupą słabą, wymagającą szczególnej ochrony. Członkostwo Polski w UE wywiera na polską służbę zdrowia i pacjentów bardzo różnorodny wpływ. Z jednej strony rynek wewnętrzny ułatwia przemieszczanie się i wyposaża pacjentów w wiele dodatkowych praw. Z drugiej, fundusze strukturalne umożliwiają modernizację i unowocześnienie placówek opieki medycznej w kraju. Dodatkowo członkostwo wpłynęło na wiele innych istotnych kwestii, jak wzrost bezpieczeństwa epidemiologicznego, sytuacja na rynku leków (import równoległy), a także czas pracy pracowników służby zdrowia (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2009). Na ważność ochrony zdrowia wskazuje również fakt, iż po raz pierwszy także Europejski Fundusz Społeczny w latach 2007–2013 wsparł działania w systemach opieki zdrowotnej państw Unii Europejskiej. W okresie ostatnich siedmiu lat w sektorze ochrony zdrowia EFS przeznaczony był na redukcję problemu związanego ze starzeniem się społeczeństwa, e-zdrowie, promocję zdrowia i szkolenia (ec.europa.eu).

W ramach PO KL realizowano priorytety uwzględniające potrzeby sektora ochrony zdrowia. Wiodącym był priorytet II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących, który w swych założeniach obejmował realizację projektu dotyczącego wzmocnienia potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawę jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia (Działanie 2.3.). Obejmował on opracowywanie kompleksowych programów zdrowotnych, doskonalenie zawodowe kadr medycznych, jak również podniesienie jakości zarządzania

w ochronie zdrowia oraz rozwój kwalifikacji kadr służący podniesieniu jakości zarządzania w ochronie zdrowia (Hnatyszyn-Dzikowska 2008:118).

Nowy okres programowania 2014–2020 nadal wspierał będzie sektor ochrony zdrowia, dotychczasowe doświadczenia pokazały bowiem, jak ważny jest on w perspektywie rozwoju gospodarczego całego kraju. Program Operacyjny Kapitał Ludzki w nowym okresie przyjmie nazwę Wiedza Edukacja Rozwój (WER), a jego budżet wyniesie 4,4 mld euro. W ciągu najbliższych siedmiu lat podejmowane działania będą wymagać uwzględnienia dwóch istotnych uwarunkowań – zmieniającego się zapotrzebowania na usługi ochrony zdrowia szczególnie związanych ze starzeniem się społeczeństwa i chorobami przewlekłymi, które go dotyczą, a także spowolnienia programowania dostępności zasobów, ze względu na problemy wynikające z kryzysu finansowego (Hnatyszyn-Dzikowska 2012:67). PO WER stanowi odpowiedź na wyzwania i jednocześnie instrument realizacji Strategii Europa 2020. Program uwzględnią stojące przed Europą długofalowe wyzwania związane z globalizacją, rozwojem ekonomicznym, jakością polityk publicznych, zjawiskami demograficznymi, czy inwestycjami w kapitał ludzki (PO WER 2014–2020:7).

Działania PO Kapitał Ludzki zostały przeniesione do osi I PO Wiedza Edukacja Rozwój. Przykładowymi typami operacji realizowanymi w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 8.10 osi I (*Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*) będą projekty pilotażowe i testujące w zakresie programów profilaktycznych zawierające m.in. komponent badawczy, edukacyjny oraz wspierający współpracę pomiędzy wysokospecjalistycznym ośrodkiem a lekarzami podstawowej opieki zdrowotnej oraz szpitalami ogólnymi, w celu przeciwdziałania zjawisku fragmentacji opieki nad pacjentem, ogólnokrajowe programy w zakresie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowego stylu życia. Upowszechniana będzie również idea aktywnego i zdrowego starzenia się. Planowane jest stworzenie i rozbudowanie sieci współpracy na rzecz aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 50+. Istotnym będzie także wypracowanie i upowszechnianie rozwiązań z zakresu zarządzania wiekiem w miejscu pracy, a w dobie starzenia się społeczeństwa – prowadzenie badań i analiz nad starzeniem się i sytuacją osób starszych oraz ich upowszechnianie (PO WER 2014–2020:45). Zgodnie z założeniami priorytetu 9.7, poprzez „projakościowe działania dedykowane podmiotom wykonującym działalność leczniczą” nastąpi „zwiększenie bezpieczeństwa o efektywności systemu ochrony zdrowia”. Wzrost efektywności przyniesie także skuteczniejsze monitorowanie potrzeb zdrowotnych (np. zapotrzebowania na dane usługi zdrowotne). Istotną rolę odgrywać będą także szkolenia zarządzających podmiotami leczniczymi oraz nowe rozwiązania technologiczne (PO WER 2014–2020:58–67). W celu zapewnienia wykwalifikowanych kadr medycznych odpowiadających na potrzeby epidemiologiczno-demograficzne kraju planowane jest wsparcie kształcenia

specjalizacyjnego i podyplomowego lekarzy, kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych, a także doskonalenie zawodowe przedstawicieli innych zawodów medycznych (PO WER 2014–2020:72–76). W ramach osi priorytetowej III *Szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju*, priorytet inwestycyjny 10.2 za jeden z celów przyjmuje rozwój kształcenia przeddyplomowego na kierunkach medycznych, w szczególności przez rozwój umiejętności praktycznych studentów tych kierunków (centra symulacji medycznej dla studentów kierunku lekarskiego, pielęgniarstwa i położnictwa) (PO WER 2014–2020:99–104).

EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) powstał w 1975 r. jako reakcja na coraz bardziej pogłębiające się nierówności pomiędzy regionami. Jego celem od początku istnienia było wyrównywanie dysproporcji oraz znaczących różnic w rozwoju gospodarczym regionów Unii Europejskiej (Skrzypek 2005:47). Obecnie polityka regionalna skupia się na umacnianiu spójności społecznej, terytorialnej, a przede wszystkim gospodarczej UE. EFRR wspiera działania o szerokim zakresie tematycznym, skupiając się m.in. na zagadnieniach takich jak: badania naukowe, innowacje, technologie informacyjno-komunikacyjne, infrastruktura służby zdrowia, edukacyjna i społeczna, energetyka, transport, zmiany klimatyczne, które stanowią tylko nieliczne z problemów wpływających na rozwój nierówności regionalnych, a które możemy zaobserwować na terenie Unii Europejskiej (Polityka Spójności 2014–2020:8).

W 2007–2013 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wspierał finansowo realizację wyżej wymienionych programów operacyjnych, wśród których nie znalazł się tylko Program Operacyjny Kapitał Ludzki finansowany ze środków Funduszu Społecznego. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko realizowano priorytet XII, który w swych założeniach obejmuje realizację dwóch projektów: pierwszy dotyczy rozwoju systemu ratownictwa medycznego, natomiast drugi inwestycji w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka daje możliwość wsparcia realizacji projektów indywidualnych w sektorze ochrony zdrowia zgodnie z priorytetem VII, projekty te dotyczą elektronicznej platformy gromadzenia, analizy i udostępniania zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych, a także platformy udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych. Kolejny program pomocowy to Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, w ramach którego jak zaznacza Ministerstwo Zdrowia mogą otrzymać wsparcie publiczne uczelnie medyczne bądź publiczne uczelnie realizujące pracę dydaktyczną i badawczą w dziedzinie zdrowia publicznego, w tym

nauk medycznych, a które jednocześnie są zlokalizowane na terenie określonych województw (zdrowie.gov.pl). Natomiast w przypadku Programów Regionalnych, na lata 2007–2013 przewidziano realizację 16 Programów Operacyjnych, których głównym celem jest wspieranie sukcesywnego rozwoju, stałego podnoszenia jakości życia mieszkańców, a także zwiększanie konkurencyjności tych regionów (Rutkiewicz 2010:132–133). Zgodnie z informacją Ministerstwa Zdrowia, Mister Rozwoju Regionalnego zastrzegł, w procesie przygotowań PO na lata 2007–2013, że na działania związane z infrastrukturą społeczną i ochroną zdrowia przeznaczono 7% całkowitej alokacji Regionalnego Programu Operacyjnego (zdrowie.gov.pl).

Okres programowania w 2007–2013 pokazał, że sektor ochrony zdrowia jest niezwykle istotnym zagadnieniem, dlatego w perspektywie finansowej 2014–2020 sektor ten nadal będzie wspomagany jak do tej pory w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, Rozwój Polski Wschodniej, a także 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Program Innowacyjna Gospodarka w nowym okresie programowania przyjmie nazwę Inteligentny Rozwój, będzie wspierał ochronę zdrowia przez podnoszenie i umacnianie poziomu polskiej medycyny oraz działań mających na celu poprawę jej efektywności i innowacyjności. Cel ten osiągnie poprzez „wsparcie prowadzenia badań naukowych, rozwój nowych, innowacyjnych technologii oraz działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw” (poig.gov.pl). Wśród nowych programów znalazł się Program Operacyjny Polska Cyfrowa, który w swych działaniach jest powszechny, a przy tym nie jest skierowany na działania w sektorach. W ramach tego programu będzie realizowana polityka informatyzacji w ochronie zdrowia, zakres e-zdrowia będzie obejmował m.in. telemedycynę, elektroniczną dokumentację pacjenta.

W dotychczasowych projektach programów operacyjnych, działania dotyczące bezpośrednio sektora ochrony zdrowia zostały opisane w PO Infrastruktura i Środowisko w osi priorytetowej VII: Wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia. Priorytet inwestycyjny 9.1 przewiduje „inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych oraz przejścia z usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych” (MRR 2014). Zgodnie z założeniami priorytetu VII, kierując się danymi demograficznymi i potrzebami społecznymi, aby zapewnić równy dostęp do ratownictwa medycznego zostaną utworzone nowe oddziały ratownictwa medycznego (SOR). Na wsparcie będą mogły liczyć istniejące już jednostki szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrum urazowe, a także inne podmioty współpracujące z tymi jednostkami świadczące usługi z zakresu medycyny ratunkowej w celu poprawy jakości świadczonych usług. Jak również dofinansowane zostanie powstanie nowych Centrum Urazowych, które umożliwią

zwiększenie skuteczności udzielanych świadczeń przez ratowników medycznych w pierwszej godzinie wystąpienia obrażeń mnogich. Realizowane będą projekty mające na celu wsparcie finansowe całodobowych lądowisk oraz lotnisk przy SOR. Lotnicze pogotowie ratunkowe także będzie mogło liczyć na wsparcie, tak by zapewnić pacjentom holistyczną infrastrukturę i funkcjonowanie medyków z lotniczego pogotowia ratunkowego.

Schemat 1. Cele szczegółowe PO IS 2014–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (MRR 2014:101).

Poza ratownictwem medycznym, które otrzyma duże wsparcie finansowe, na pomoc będą mogły liczyć także oddziały szpitalne o znaczeniu ponadregionalnym, przede wszystkim w zakresie dotyczącym chorób stanowiących główne zagrożenia zdrowia osób dorosłych (mowa tu o CHUK, nowotwory, choroby układu oddechowego oraz układu kostno-stawowego, a także choroby psychiczne). Wsparte zostaną także działania mające na celu „utrzymanie dobrego stanu zdrowia przyszłych zasobów pracy”, chodzi tu przede wszystkim o dotacje przeznaczone dla dziecięcych, ginekologicznych i położniczych oddziałów szpitalnych (ponadregionalnych). Realizowane będą również inwestycje związane z przedmiotowym działaniem, które ma znaczenie dla utrzymania jak największej aktywności zawodowej, będące odpowiedzią na problem starzejącego się społeczeństwa i niskiego wskaźnika urodzeń (MRR 2014:102).

Kierując się z metodą SMART, cele powinny być m.in. mierzalne, stąd ustawodawca w projekcie PO IS 2014–2020 zaproponował jako wskaźnik rezultatu: średnią liczbę osób przypadających na szpitalny oddział ratunko-

wy oraz liczbę tomografów komputerowych (CT) oraz rezonansów magnetycznych (MRI) (przypadająca na 1 000 000 populacji). Wśród wskaźników znalazły się także liczba wspartych podmiotów leczniczych, liczba wspartych podmiotów udzielająca świadczeń medycznych, a także liczba wybudowanych/ wyremontowanych lotnisk i lądowisk. Na realizację osi priorytetowej VII: Wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia przeznaczają się 518,3 mln euro, z uwzględnieniem podziału dla lepiej – 80 mln euro i słabiej rozwiniętych regionów – 428,3 mln euro (MRR 2014:102–108).

Schemat 2. Przewidywane typy projektów w okresie programowania 2014–2020

Infrastruktura ratownictwa medycznego	Infrastruktura ponadregionalnych podmiotów leczniczych
<ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie istniejących i budowa nowych • SORów • Centrów Urazowych; • Modernizacja i budowa lotnisk i lądowisk; • Wsparcie istniejących oraz utworzenie nowych baz lotniczego pogotowia ratunkowego; • Wyposażenie śmigłowców ratowniczych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie oddziałów szpitalnych i jedn. organizacyjnych szpitali udzielających świadczenia w zakresie chorób cywilizacyjnych; • Wsparcie w.w. w zakresie ginekologii, położnictwa, neonatologii, pediatrii oraz innych oddziałów zajmujących się leczeniem dzieci; • Wsparcie pracowni diagnostycznych oraz innych jednostek zajmujących się diagnostyką współpracujących z w.w. jednostkami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRR 2014.

FUNDUSZE STRUKTURALNE W NOWYM OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014–2020

Zgodnie z informacjami Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju dokument Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r. (mir.gov.pl) Umowa Partnerstwa zawarta z Komisją Europejską, to umowa, która określa ramy strategiczne dotyczące tematyki oraz zakresu terytorialnego, a także wskazuje na spodziewane efekty. Umowa przewiduje ramy finansowe i wdrożeniowe, ponadto jest głównym punktem odniesienia do projektowania programów operacyjnych. „Umowa Partnerstwa określa przede wszystkim kluczowe wyzwania rozwojowe kraju, sformułowane w oparciu o analizę

potrzeb rozwojowych i potencjałów terytorialnych. W obrębie celów UP wyróżniono cztery priorytety finansowania ze środków europejskich, które będą realizowane w ramach właściwych celów tematycznych wskazanych w projektach rozporządzeń UE: otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom, spójność społeczna i aktywność zawodowa, infrastruktura sieciowa na rzecz wzrostu i zatrudnienia, środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami” (Sobczak 2014).

Zgodnie z wnioskami z dotychczasowych doświadczeń polityki spójności badania ewaluacyjne zleconych przez Ministerstwo Zdrowia dotyczące wsparcia w sektorze zdrowotnym „wskazują, że wsparcie w obszarze zdrowia pozytywnie wpływa na jakość świadczenia usług, ich dostępność oraz wzrost w kompetencji kadry systemu”. Prowadzone badania ewaluacyjne wyznaczają następujące kierunki zmian:

- ❑ w przypadku działań szkoleniowych, zwrócono uwagę aby bardziej skupić się na rozwoju kształcenia specjalistycznego i zajęciach praktycznych dla względnie jak największej kadry medycznej;
- ❑ programy profilaktyczne powinny odnosić się do szerszej grupy chorób, w przypadku których możliwe będzie opracowanie i wdrożenie takich programów, natomiast obszar działań powinien dotyczyć głównych problemów zdrowotnych i demograficznych społeczeństwa;
- ❑ działania mające na celu poprawę i podnoszenie jakości infrastruktury sektora ochrony zdrowia powinny być bardziej racjonalne – powinno dokonywać się oceny celowości podejmowanych inwestycji, a także zwrócić większą uwagę na współpracę poziomu centralnego i regionalnego;
- ❑ zgodnie z przeprowadzoną analizą w sektorze ratownictwa medycznego stwierdzono – nieefektywne wykorzystanie środków, dlatego zwrócono uwagę by w tym okresie programowania zamiast kupować kolejne ambulanse, skupić się na inwestycjach związanych z budową i modernizacją lądowisk oraz budynków podmiotów leczniczych, a także zakupem specjalistycznego sprzętu.

Zmiany demograficzne, epidemiologiczne i społeczne zachodzące i mające zachodzić w społeczeństwie polskim w latach 2014–2020 stanowią podstawę do wyznaczania kierunków zmian legislacyjnych i ustrojowych, ale przede wszystkim powinny być determinantą do poprawy funkcjonowania organizacji systemu opieki zdrowotnej w Polsce.

Główne kierunki zmian oraz oczekiwane rezultaty będzie przewidywał dokument Policy Paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020 przygotowany przez ministra właściwego ds. zdrowia. Problemy oraz kierunki zmian jakie będą podjęte w dokumencie to m.in.:

- ❑ zwiększenie aktywności zawodowej osób po 50 roku życia;
- ❑ zwiększenie dostępności do opieki zdrowotnej;
- ❑ działania projakościowe (akredytacje, restrukturyzacje, przekształcenia);

- ❑ uskutecznienie działań dotyczących konkretnych problemów zdrowotnych w województwach;
- ❑ wpływ problemów zdrowotnych osób w wieku produkcyjnym na sytuację, na rynku pracy – ukierunkowanie programów profilaktycznych na przeciwdziałanie dezaktywacji zawodowej;
- ❑ programy edukacyjne, promocja zdrowia w zakresie zdrowego stylu życia, programy minimalizujące czynniki ryzyka w zakresie chorób zawodowych;
- ❑ włączenie do działań prozdrowotnych pracodawców.

Omawiany dokument ma zawierać diagnozę epidemiologiczno-demograficzną, analizę systemu opieki zdrowotnej w Polsce wskazującą na główne potrzeby i problemy zarówno na szczeblu krajowym jak i regionalnym. W Policy Paper mają zostać opisane projekty nowych aktów prawnych, a także zmiany w dotychczasowych. Ponadto dokument ma posłużyć jako uzasadnienie i wskazanie komplementarności planowanych interwencji w latach 2014–2020 w sektorze ochrony zdrowia (Umowa Partnerstwa z 8 stycznia 2014 roku, s. 34–350).

WNIOSKI

W Polsce w okresie programowania na lata 2007–2013 sektor ochrony zdrowia został uznany za jeden z nadrzędnych obszarów wsparcia z funduszy UE. Zaznaczono istotę inwestycji w sektor ochrony zdrowia, przede wszystkim w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej, podniesienia konkurencyjności oraz znaczenia gospodarek krajowych państw UE. Inwestycje w zdrowie mają na celu poprawę jakości życia mieszkańców, zwiększenie skuteczności w leczeniu, obniżenie kosztów leczenia, ale przede wszystkim poprawę stanu zdrowia społeczeństwa. Fundusze na realizację celów w sektorze ochrony zdrowia można otrzymać w programach centralnych i regionalnych. Do kluczowych programów realizowanych w ochronie zdrowia możemy zaliczyć przede wszystkim: Program Operacyjny (PO) Kapitał Ludzki, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Rozwój Polski Wschodniej, a także Regionalne Programy Operacyjne (Hnatyszyn-Dzikowska 2010:110–111).

Podsumowując powyższe rozważania, temat funduszy europejskich jest bardzo szeroki. Unia Europejska stawia przed krajami członkowskimi wiele możliwości rozwoju, m.in. poprzez pozyskiwanie środków z funduszy działających w ramach polityki spójności. O środki te można zabiegać w wielu sektorach gospodarki. Jednym z nich jest ochrona zdrowia. Zwiększenie inwestycji w opiece zdrowotnej pozwoli zmniejszyć obciążenie zdrowotne, a co za tym idzie – zwiększyć korzyści ekonomiczne. Artykuł ukazuje, jak ważny i niezmiennie aktualny jest problem rynku zdrowia. Mimo iż w pla-

nach na szczeblu europejskim ochrona zdrowia zajmuje istotną pozycję, nadal jest wiele do zrobienia, by wyrównać różnice w zdrowiu i zwiększyć dostępność do opieki zdrowotnej. W tym właśnie mają pomóc fundusze strukturalne UE.

BIBLIOGRAFIA

- HNATYSZYN-DZIKOWSKA, A., 2010, *Fundusze strukturalne UE jako źródło finansowania inwestycji w ochronie zdrowia – ocena dotychczasowych doświadczeń*, Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą – Seria: Studia i Materiały, nr 25.
- HNATYSZYN-DZIKOWSKA, A., 2012, *Fundusze strukturalne UE dla systemu opieki zdrowotnej w perspektywie budżetowej 2014–2020*, w: Rudawski, a I., Urbańczyk E. (red.), *Opieka zdrowotna. Zagadnienia ekonomiczne*, Warszawa.
- JANKOWSKA, A., KIERZKOWSKI, T., KNOPIK, R., 2004, *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- MRR, 2011, *PO IG Narodowe strategiczne Rany Odniesienia 2007–2013*, Warszawa.
- MRR, 2013a, *PO IS Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa.
- MRR, 2013b, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020*, Warszawa.
- MRR, 2013c, *Projekt PO Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*, Warszawa.
- MRR, 2014, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Warszawa.
- RUTKIEWICZ, K., 2010, *Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski*, w: Winiarski M. (red.), *e-Monografie, Gospodarka, innowacje i rozwój*, Uniwersytet Wrocławski. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii. Instytut Nauk Ekonomicznych, Wrocław.
- SKIBA, M., WYSOCKI, M.J., 2008, *Fundusze europejskie w zdrowiu publicznym*, w: *Zdrowie Publiczne*;118(4)
- SKRZYPEK, J., 2005, *Projekty współfinansowane ze środków UE – Od pomysłu do studium wykonalności: praca zbiorowa*, Twigger, Warszawa.
- SOBCZAK, K., 2014, *Umowa Partnerstwa określa zasady wydawania unijnych pieniędzy*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/umowa-partnerstwa-określa-zasady-wydawania-unijnych-pieniedzy> (dostęp 28.01.2014r.).
- UKIE, 2009, *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa, http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/piec_lat_polski_w_unii_europejskiej.pdf (dostęp 25.01.2014).
- ZARĘBSKI, M., 2010, *Rola Europejskiego Funduszu Społecznego w rozwoju zasobów ludzkich*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, *Ekonomia XLI – Nauki humanistyczno-społeczne*, Zeszyt 397, Toruń.
- <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> (dostęp 23.01.2014).
- http://ec.europa.eu/health/health_structural_funds/policy/index_en.htm (dostęp 23.01.2014)
- <http://zdrowie.gov.pl/> (dostęp:24.01.2014 r.)
- http://www.poig.gov.pl/2014_2020/ (dostęp:24.01.2014 r.)
- <http://www.mir.gov.pl/> (dostęp 28.01.2014 r.)

STRUCTURAL FUNDS FOR THE HEALTHCARE SECTOR IN THE PERSPECTIVE 2014–2020

SUMMARY

The accession of Poland to the European Union put the Polish economy on lots of possibilities of found acquisition from the Community's budget. One of beneficiaries who use EU funds is the health sector. Society's health needs are unlimited which is one of the reasons for looking for new sources of finance. One of those is the EU structural funds. The aim of them is to improve the quality of healthcare by raising the standard of medical services and increasing the availability of medicinal services. The aim of this article is to analyze the EU funds use and assignment in Polish health sector. Support programs for 2007–2013 have been analyzed thoroughly and the prospects for the years 2014–2020 is also implemented. The range of the research covers two structural funds. A comparative analysis conducted between programming periods allowed to draw conclusions concerning the hitherto participating of structural funds in Polish health system's financing. What is more, the analysis has also been conducted from the point of view of the EU funds assignment. For that purpose, two categories, directly to the health market, have been singled out: investments into infrastructure and investments into human capital.

Keywords: structural funds, operational programs, cohesion policy, health care system

Aleksander Wesołowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Collegium Medicum im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy
Katedra Zdrowia Publicznego
SKN Ekonomia w Medycynie

ANALIZY EKONOMICZNE MINI-HTA JAKO SKUTECZNE NARZĘDZIE RACJONALIZACJI KOSZTÓW W JEDNOSTKACH OPIEKI ZDROWOTNEJ

STRESZCZENIE

Analizy mini-HTA, czyli analizy oceny technologii medycznych są elastycznym i dynamicznym narzędziem decyzyjnym w systemie ochrony zdrowia, wykorzystywanym przez świadczeniodawców (podmioty lecznicze, jednostki opieki zdrowotnej) w celu efektywnego zarządzania środkami finansowymi prowadzącego do osiągnięcia optymalnego poziomu usług, w tym również satysfakcji pacjentów korzystających z danej technologii medycznej. Analizy te służą do podejmowania bardziej opłacalnych decyzji z perspektywy ekonomicznej, mając przy tym na uwadze dobro pacjenta i satysfakcję świadczeniobiorców z usług zdrowotnych, z których korzystają. Efektywne i skuteczne przeprowadzanie analiz mini-HTA powinno przynosić skutki w postaci racjonalizacji kosztów w poszczególnych jednostkach opieki zdrowotnej, lepszej alokacji ograniczonych zasobów oraz poprawie stanu finansowego jednostki. Poniższa praca przedstawia szczegóły dotyczące stosowania tego typu analiz w Polsce, ich zalety, wady oraz sytuacje, które stwarzają bariery w ich stosowaniu. Zaproponowano sposoby na ich wyeliminowanie. Zwrócono również uwagę na dynamikę rozwoju i zainteresowania dziedziną oceny technologii medycznych i analiz HTA na poziomie świadczeniodawców.

Słowa kluczowe: mini-HTA, HTA, ocena technologii medycznych, farmakoekonomika, ekonomika zdrowia

WSTĘP

HTA, czyli (*Health Technology Assessment*) w polskim tłumaczeniu oznacza ocenę technologii medycznych. Powstała ona na bazie farmakoekonomiki – interdyscyplinarnej nauki, której celem jest wybór najlepszej, najbardziej skutecznej i opłacalnej alternatywy (opcji terapeutycznej stosowanej w for-

mie technologii medycznej). Przeprowadzane analizy ekonomiczne, przede wszystkim analizy efektywności kosztowej są skorygowane o określone wskaźniki opisujące efekty kliniczne i służą do racjonalnego gospodarowania lekami, daną technologią medyczną czy wyrobami medycznymi. Na poziomie sektora gospodarki, jakim jest ochrona zdrowia, kluczowa rola przypada refundacji leków stosowanych głównie w leczeniu ambulatoryjnym, która finansowana jest ze źródeł publicznych. Podobną rolę na poziomie mikroekonomicznym pełnią np. receptariusze szpitalne, które są spisem leków rekomendowanych do użycia w placówce lecznictwa zamkniętego. Istotne z punktu widzenia zarządzania systemem ochrony zdrowia w naszym kraju są decyzje prowadzące do wyboru właściwych sposobów terapii. Wybory te są podejmowane na poziomie indywidualnym przez lekarzy i samych pacjentów – cechuje je duży stopień niepewności, asymetria informacji i zjawisko hazardu moralnego (pokusy nadużycia) (Czech 2010:11). Biorąc to pod uwagę, stosowanie analiz oceny technologii medycznych na różnych poziomach systemu ochrony zdrowia jest uzasadnione.

Przybliżając definicję HTA można opisać ją jako ocenę różnych konsekwencji stosowania określonej technologii medycznej, szczególnie w określonych sytuacjach klinicznych (Jaeschke 2004:160). Szersza definicja mówi o tym, że ocena technologii medycznych to interdyscyplinarna dziedzina wiedzy zakładająca wykorzystanie naukowych metod na rzecz polityki zdrowotnej, która czerpie wiedzę m.in. z zakresu: epidemiologii, biostatystyki, ekonomii, prawa i etyki. HTA dostarcza naukowe dane będące podstawą podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących wykorzystania i finansowania świadczeń zdrowotnych oraz w konsekwencji zwiększeniu opłacalności leczenia, czyli poprawie wydajności alokacji zasobów (Orlewska, Mierzejewski 2003:1). Raporty HTA dotyczą przede wszystkim analiz efektywności klinicznej i kosztowej; obejmują również przeglądy systematyczne oraz analizy ekonomiczne, często z rekomendacjami dotyczącymi porównywanych opcji terapeutycznych lub diagnostycznych (Hailey 2003:21).

ROZWÓJ I ZAKRES HTA W POLSCE

Punkt widzenia w analizach HTA warunkuje wybór kategorii kosztowych i wartość kosztów składających się na koszt całkowity. Analizy prowadzi się z perspektywy społeczeństwa, płatnika, świadczeniodawcy czy też pacjenta. Ocenę technologii medycznych w krajach o rozwiniętym systemie ochrony zdrowia wprowadzono w latach 70. i 80. Rozwój tej dziedziny w Polsce postępuje stosunkowo wolno, lecz harmonijnie (Czech 2010:12). Głównym przełomem w dziedzinie farmakoekonomiki i HTA w Polsce był początek XXI wieku oraz powstanie Agencji Oceny Technologii Medycznych (AOTM) – instytucji państwowej, nadzorowanej przez Ministra Zdrowia, która opiera

się w swoich działaniach tylko na wiarygodnych dowodach naukowych dotyczących skuteczności i bezpieczeństwa, w oparciu o EBM (*Evidence Based Medicine*), czyli medycyny opartej na faktach lub analogicznie EBHC (*Evidence Based Health Care*) – opieki zdrowotnej opartej na faktach, która bierze pod uwagę wiele aspektów systemu ochrony zdrowia, ujęcie perspektywy społecznej czy też szeroko pojęte zdrowie publiczne. EBHC według Helfricha i in. ukazuje przepaść pomiędzy wiedzą lekarską i medycyną opartą na faktach a realiami opieki zdrowotnej (Saryusz-Wolska 2012: 217). Wszystkie wyżej wymienione komponenty, mimo pojawiającej się krytyki i wątpliwości, co do wyboru dowodów naukowych, składają się na bezpieczną i skuteczną ocenę technologii medycznych. W zakresie realizacji zadań związanych z oceną świadczeń opieki zdrowotnej AOTM na zlecenie Ministra Zdrowia opiniuje przede wszystkim decyzje o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, a także ministerialne i samorządowe projekty programów zdrowotnych (Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z 27 sierpnia 2004).

W raportach mini-HTA, w przeciwieństwie do pełnych analiz HTA, uwzględniane są lokalne uwarunkowania, w jakich funkcjonują poszczególne szpitale, co znacznie poprawia transparentność i racjonalność decyzji w zakresie wprowadzania nowych technologii na podstawie dowodów naukowych (Ziobro, Hałdaś i Władysiuk 2012:165). Przeprowadzanie analiz mini-HTA – przykładowo – wewnątrz szpitala jest co raz częściej stosowane w Europie Zachodniej i Skandynawii jako narzędzie do racjonalnej gospodarki daną technologią medyczną przy założeniu ograniczonych zasobów. Najbardziej rozpowszechnione jest ich stosowanie m.in. we Francji, Danii, Włoszech, Szwecji, Hiszpanii, Kanadzie.

W przeważającej części, analizy mini-HTA bazują na przeglądach systematycznych, a także: oceny zużycia zasobów, identyfikacji jednostek kosztowych, analizy wpływu na budżet czy oceny kwestii organizacyjnych (Władysiuk 2013:11). Trwają one krócej niż pełne analizy HTA, które często wykonuje się w perspektywie 12–18 miesięcy. Na przykładzie jednego ze szpitali klinicznych w Barcelonie, który wdrożył metodykę mini-HTA czas wykonywania analiz to ok. 5–8 miesięcy (Władysiuk 2013:18). Wykonują je eksperci w dziedzinie farmakoeconomiki, ekonomiki zdrowia, zdrowia publicznego lub sami ordynatorzy na danym oddziale. Ta ostatnia opcja jest krytykowana przez wielu ekspertów z racji braku dostatecznej wiedzy lekarzy w rzeczonym temacie i niezrozumienia problemu przez to środowisko zawodowe. Dla przykładu w szpitalu uniwersyteckim w Göteborgu w Szwecji istnieje komórka organizacyjna skupiająca 3–4 pracowników pomocniczych: ekonomistę, klinicystę i osoby odpowiedzialne za administrację, które wykonują analizy mini-HTA. Stosunkowo duża liczba pracowników przekłada się na wielkość szpitala. Dlatego w mniejszym szpitalu specjalistycznym analizę

może wykonywać osoba na pojedynczym stanowisku (Ziobro, Hałdaś i Władysiuk 2012:167). W Polsce analizy mini-HTA nie są jeszcze powszechne, ale kwestią czasu powinno być wprowadzenie ich w jednostkach opieki zdrowotnej, gdyż poprzez racjonalizację kosztów niewątpliwie usprawniłyby sytuację finansową szpitali, a w konsekwencji wpłynęłyby w szerszej perspektywie na system ochrony zdrowia, zadowolenie i satysfakcję pacjentów z opieki medycznej i poprawę ich jakości życia (Władysiuk 2013:10). Patrząc na przykład wspomnianego wcześniej szpitala szwedzkiego, proces oceny rozpoczyna się od zgłoszenia problemu decyzyjnego do centrum opracowującego raporty. Po pozytywnej weryfikacji ordynator oddziału zlecającego powołuje zespół badawczy, który ustala zakres informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny, a osoby odpowiedzialne za administrację przeszukują bazę analiz medycznych i doniesień naukowych oraz aktualizują publikacje na temat efektywności. Lekarze kliniści wypełniają ankiety dotyczące aspektów etycznych, organizacyjnych, ekonomicznych i naukowych. Następnym etapem jest ocena protokołów i doniesień naukowych przez dwóch niezależnych recenzentów, a ostatnim – zatwierdzenie opracowanego raportu mini-HTA i ocena pracy zespołu. W procesie tworzenia analizy mini-HTA bardzo ważną kwestią jest sposób określenia zasobów, których zużycie istotnie wpływa na ponoszone koszty. Pomiary zużycia zasobów powinny być wykonywane w warunkach standardowych i obejmować wszystkie koszty wynikające ze stosowania ocenianej technologii medycznej. W przypadku, gdy nie ma możliwości pomiaru wszystkich generowanych kosztów, należy ocenić koszty najsilniej odróżniające nową technologię od alternatywnej. W takiej sytuacji analizie podlegają procedury, które odpowiadają za największą część ogólnych kosztów. W celu prawidłowej i rzetelnej oceny zużycia zasobów przeprowadza się: analizę kart pacjentów, analizę danych księgowych oraz wywiady z pacjentami, personelem i koordynatorami (Ziobro, Hałdaś i Władysiuk 2012:167).

Ważnym aspektem analiz mini-HTA jest również ograniczenie kosztów pośrednich i społecznych oraz zjawisk absenteizmu – całkowicie utraconej produktywności z powodu absencji chorobowej i prezenteizmu – nieefektywnej, niewydajnej pracy osoby zmagającej się z danym problemem zdrowotnym (Hermanowski i Drozdowska 2013:256–257). Mimo bardzo wąskiego zastosowania tego typu analiz, nawet minimalny wpływ na system ochrony zdrowia jest korzystny, szczególnie przy nieefektywnym wydatkowaniu pieniędzy przez Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia i podmioty lecznicze. Używając analiz mini-HTA można uznać, że jednostki opieki zdrowotnej nie czekają biernie na poprawę sytuacji zewnętrznej systemu. Korzystny wpływ analiz wpływa pozytywnie na ład finansowy danego podmiotu leczniczego, ukierunkowując go na właściwą ścieżkę racjonalnego zarządzania finansami. Tym bardziej, że niezależnie od dominujących doktryn ekonomicznych, preferujących koncepcje liberalne lub etatystyczne (inge-

rencia państwa), istnieje na ogół przekonanie, że formuła interwencjonizmu państwa na rynku nie może być stała. Zmieniają się bowiem nieustannie cele, metody oraz warunki gospodarowania (Hnatyszyn-Dzikowska 2007:12). Zmieniające się warunki w skali makroekonomicznej systemu ochrony zdrowia oraz polityka zdrowotna kształtowana przez najwyższe władze państwowe są widoczne na rynku usług zdrowotnych i oddziałują, powodując chaos i nieład choćby na poziomie zarządzania szpitalem. Nieprawidłowe zarządzanie i nieracjonalna gospodarka finansowa podmiotu leczniczego może doprowadzić do pojawienia się problemów z utrzymaniem płynności finansowej, postępującego zadłużenia, grożącego likwidacją podmiotu lub przekształceniem w podmiot będący przedsiębiorstwem (Ustawa o działalności leczniczej z 15 kwietnia 2011).

PROCEDURA HTA

Ocena ekonomiczna, tak już wcześniej wspomniano polega na porównaniu badanej technologii medycznej z odpowiednią alternatywą (alternatywami) pod względem kosztów i konsekwencji zdrowotnych. Definiując problem decyzyjny, należy przedstawić informacje na temat ocenianej technologii medycznej, podstawowe dane epidemiologiczne dotyczące choroby, w której dana technologia medyczna ma mieć zastosowanie (chorobowość, zapadalność, śmiertelność), charakterystykę populacji chorych, informacje na temat rokowania, progresji choroby i stosowanych obecnie metod terapeutycznych/diagnostycznych. Populację badaną stanowi populacja wybrana na podstawie zarejestrowanych wskazań ocenianej technologii medycznej: populacja jako całość oraz subpopulacje, które można wyodrębnić na podstawie potencjalnych różnic w skuteczności, kosztach i preferencjach pomiędzy ocenianą technologią a alternatywą referencyjną. Wybór populacji docelowej należy uzasadnić. Zalecana jest perspektywa społeczna. Zalecenie to wynika z tego, że:

- 1) wyniki zdrowotne danej technologii medycznej mogą dotyczyć nie tylko samego chorego, ale również innych członków społeczeństwa (np. rodzina, opiekunowie),
- 2) pożądanym celem analizy ekonomicznej jest optymalna alokacja zasobów na poziomie społecznym (bo społeczeństwo, jako całość, dostarcza publicznych pieniędzy),
- 3) perspektywa społeczna minimalizuje ryzyko pominięcia aspektów, które mogłyby mieć znaczenie dla podejmujących decyzję.

Perspektywa społeczna wymaga uwzględnienia w analizie ekonomicznej wszystkich kosztów i wszystkich wyników badanej technologii medycznej, zarówno w obrębie systemu opieki zdrowotnej, jak i poza nim. Jednak w wytycznych przeprowadzania badań farmakoeconomicznych i HTA

Polskiego Towarzystwa Farmakoekonomicznego, zaleca się przedstawienie oddzielnie wyników analizy ekonomicznej z uwzględnieniem wszystkich kosztów (bezpośrednich i pośrednich) oraz z uwzględnieniem tylko kosztów ponoszonych przez płatnika publicznego (w obrębie systemu opieki zdrowotnej). Jest to niewątpliwie istotne z perspektywy przeprowadzania analiz mini-HTA, stosowanych wewnątrz danej jednostki opieki zdrowotnej. Do kalkulacji niektórych kosztów jednostkowych stosuje się parametry zwane standardowymi wartościami, którymi są na przykład: liczba dni pracy w ciągu roku oraz średnie roczne zarobki, roczna liczba godzin pracy zatrudnionych w tym sektorze opieki zdrowotnej i ich roczne zarobki, średnia odległość do szpitala (służąca do kalkulacji kosztów transportu), stopa dyskontowania, stopa inflacji. Dzięki zastosowaniu standardowych wartości można zmniejszyć różnice w oszacowaniu kosztów jednostkowych w poszczególnych badaniach (Orlewska 2009:18). Koszty dzieli się na następujące kategorie: koszty bezpośrednie medyczne i niemedyczne, koszty pośrednie oraz koszty niewymierne. W przypadku perspektywy społecznej uwzględnia się wszystkie w/w kategorie kosztów. Koszty utraconej produktywności można szacować przy użyciu jednej z dwóch metod: tradycyjnej, zwanej metodą kapitału ludzkiego (*human capital approach*) i nowszej, zwanej metodą kosztów frykcyjnych (*friction cost method*).

Pierwsza z nich szacuje wartość potencjalnej utraty zarobków, podczas gdy realna utrata produktywności może być o wiele mniejsza (nie bierze się pod uwagę, że w przypadku nieobecności pracownika praca może być wykonywana przez kogoś innego bądź też później przez pracownika, który powrócił do zdrowia). Termin „potencjalna” użyty jest, dlatego, że w przypadku orzeczonej trwałej niepełnosprawności lub przedwczesnego zgonu w określonym wieku, jako koszty pośrednie liczona jest całkowita wartość utraconych zarobków od określonego wieku do wieku emerytalnego (Orlewska 2009:4–7,14). Podstawą metody kosztów frykcyjnych jest założenie, że wartość utraconej w wyniku choroby produktywności zależy od tego, ile czasu potrzeba do przywrócenia wyjściowego poziomu produktywności. Ponieważ istnieje duże prawdopodobieństwo, że zebranie danych, które są wymagane przy posługiwaniu się metodą kosztów frykcyjnych będzie trudne, zaleca się używanie metody kapitału ludzkiego. Podejście od strony kapitału ludzkiego jest np. zalecane w Szwecji, podczas, gdy metoda kosztów frykcyjnych w Holandii (Jakubczyk, Hermanowski 2013:33). Należy jednak zaznaczyć, że Holandia jest krajem przodującym w Europie, jeśli chodzi o odpowiednią organizacją systemu ochrony zdrowia. W tym konkretnym przypadku Holandię wyróżnia posiadanie danych statystycznych dotyczących okresu frykcyjnego oraz elastyczności podaży rocznego czasu pracy i wydajności pracy (Hermanowski, Drozdowska 2013:18).

Najczęściej używaną metodą alokacji kosztów z innych oddziałów, budynków, ogólnego wyposażenia oraz kosztów stałych jest metoda bezpośredniej

alokacji. Metoda ta polega na zidentyfikowaniu oddziałów bezpośrednio służących pacjentom (np. oddział chirurgiczny) oraz działów pomocniczych (np. kuchnia, dział finansowy), przypisaniu kosztów działów pomocniczych najpierw oddziałom, które bezpośrednio służą pacjentom, a następnie alokowaniu kosztów pomiędzy produktami oddziałów bezpośrednio służących pacjentom. Horyzont czasowy analizy ekonomicznej powinien być wystarczający długi, aby możliwa była ocena różnic pomiędzy wynikami i kosztami wnioskowanej technologii medycznej i scenariusza referencyjnego (komparatora). Horyzont czasowy powinien być taki sam dla pomiaru kosztów i wyników. Wiele technologii medycznych wpływa na wyniki i koszty w czasie całego życia chorego (np. technologie stosowane w leczeniu chorób przewlekłych). W tych przypadkach odpowiedni horyzont czasowy obejmuje czas do zgonu. Taki horyzont czasowy jest również konieczny, jeśli porównywane technologie wywierają różny wpływ na śmiertelność. W ocenie opłacalności technologii medycznej mini-HTA można posłużyć się następującymi technikami (typami analizy):

- 1) analizą minimalizacji kosztów (*cost-minimization analysis*),
- 2) analizą efektywności kosztów (*cost-effectiveness analysis*),
- 3) analizą użyteczności kosztów (*cost-utility analysis*),
- 4) analizą wydajności kosztów (*cost-benefit analysis*),
- 5) analizą kosztów i konsekwencji (*cost-consequences analysis*).

Wyboru metody analitycznej dokonuje się w zależności od zidentyfikowanych i mierzonych wyników zdrowotnych i zawsze należy go uzasadnić. Rekomenduje się zastosowanie stopy dyskontowej w analizach. Dyskontowanie przeprowadza się w celu sprowadzenia kosztów i wyników do jednego punktu czasowego. Jest to bardzo ważne w przypadku, gdy realizacja danej technologii rozciągnięta jest w czasie (Orlewska 2009:6–23).

INTERPRETACJA WYNIKÓW HTA

Wynik, który interesuje odbiorcę analiz HTA, jest to rzeczywisty skutek działania danej alternatywy w warunkach naturalnych, mający znaczenie kliniczne. Możemy je, więc podzielić na: wyniki zdrowotne – zmiany w śmiertelności, chorobowości, jakości życia oraz wyniki ekonomiczne – oszczędności wynikające ze zmniejszenia kosztów choroby lub straty spowodowane przez działania niepożądane analizowanych technologii medycznych. W zależności od zastosowanej techniki analitycznej, wyniki przedstawiane są w jednostkach naturalnych (np. odsetek wyleczeń, liczba zdarzeń, czas wolny od objawów choroby, przeżycie/zgon, lata skorygowane o jakość) lub jednostkach monetarnych. Jednostki naturalne stosowane są w analizie efektywności kosztów i użyteczności kosztów, a jednostki monetarne w analizie wydajności kosztów. Jedną ze standardowych jednostek stosowanych w analizach oceny technologii

medycznej jest QALY (*quality adjusted life years*), która uwzględnia ilościowe i jakościowe elementy wyniku. QALY oblicza się, mnożąc lata życia przez współczynnik, który odzwierciedla preferencje pacjenta. Współczynnik ten zawiera się w przedziale pomiędzy 0 (zgon) a 1 (pełnia zdrowia). Konieczność zastosowania miary innej niż przeżycie lub oczekiwana długość życia wynika z obserwacji, że wiele stosowanych technologii medycznych nie wpływa na długość życia, ale zmienia jego jakość. Współczynnik odzwierciedlający preferencje (tzw. „waga” stanu zdrowia lub miara zależnej od zdrowia jakości życia), używany jest do kalkulacji QALY, może być mierzony bezpośrednio (metoda skali wartościowania, loterii i handlowania czasem) lub pośrednio, przy użyciu wieloatrybutowych systemów klasyfikacji stanu zdrowia z punktacją użyteczności (np. *Quality of Well-Being Scale*, *Health Utility Index*, kwestionariusz EQ-SD). (Nowakowska, Orlewska 2004:21–23).

W badaniach farmakoekonomicznych najbardziej istotne są wyniki końcowe (np. zmniejszenie chorobowości lub śmiertelności (Orlewska, Mierzejewski 2003:11)). Jednak w analizach mini-HTA wyniki pośrednie (tzw. surogaty) znajdują swoje odpowiednie zastosowanie. Przykładowymi wynikami pośrednimi są m.in. obniżenie stężenia cholesterolu w surowicy, obniżenie ciśnienia tętniczego krwi czy np. zmniejszenie częstości występowania zaostrzeń dychawicy oskrzelowej. Wszystkie wyżej wymienione efekty kliniczne są istotnie ważne z perspektywy świadczeniodawcy i polityki finansowej prowadzonej w danej jednostce.

PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK

Za jeden z przykładów zastosowania analizy oceny technologii medycznych w szpitalu można wymienić poddanie analizie efektywności kosztowej rehabilitacji oddechowej w leczeniu przewlekłej obturacyjnej choroby płuc w jednym z bydgoskich szpitali specjalistycznych. Rehabilitacja jako technologia medyczna była jedną z alternatyw, drugą alternatywą w tym wypadku był brak jej stosowania. Miernikiem zdrowotnym oznaczającym wynik, czyli efekt kliniczny była liczba występowania zaostrzeń choroby wśród chorych w ciągu jednego roku po poddaniu rehabilitacji lub po jednym roku obserwacji pacjentów nierehabilitowanych. Zaobserwowano zmniejszenie ilości występowania zaostrzeń choroby wśród pacjentów, korzystających z rehabilitacji oraz wykazano, że podjęcie takiej interwencji w procesie leczenia byłoby efektywne kosztowo. Jednak uwzględniając pokrycie kosztów przez płatnika, interwencja okazała się nieefektywna kosztowo, co było m.in. uzasadnieniem strat finansowych przynoszonych przez oddział rehabilitacji. Taka analiza wewnątrzszpitalna, jeśli zostanie uznana za zasadną, pozwala kadrze zarządzającej na podejmowanie konkretnych działań np. w negocjacjach przy kontraktowaniu świadczeń zdrowotnych z płatnikiem czy też podejmowaniu

zmian w polityce zdrowotnej, finansowej lub kadrowej w szpitalu lub na danym oddziale – np. zmniejszenie częstotliwości stosowania rehabilitacji w trybie stacjonarnym (hospitalizacja na oddziale) i wprowadzenie rehabilitacji oddechowej w formie ambulatoryjnej (Wesołowski i inni 2013:303–309).

Innymi przykładami są przede wszystkim przygotowywane analizy mini-HTA na potrzeby tworzenia lub zmian w receptariuszu szpitalnym dla dyrektora naczelnego, który przedstawia przygotowane zalecenia komite-
tom terapeutycznym (tylko 11% szpitali w Polsce bazuje na jakichkolwiek danych przy ustalaniu receptariusza). Analizy mini-HTA można stosować także w odniesieniu do np. gospodarki żywieniowej w celu zmniejszenia przykładowo często pojawiającego się niedożywienia, które generuje dodatkowe koszty poprzez działania niepożądane, ale również w stosunku do tzw. systemu unit – dose (sposób podawania leku pacjentowi). Analizy mini-HTA są istotne również dla działania apteki szpitalnej, m.in. w celu ograniczenia liczby przetargów, który jest istotnym problemem działu zamówień publicznych danej jednostki (stosując się do opracowanych założeń ograniczających przygotowywanie nadmiernej ilości zamówień, po uwzględnieniu wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzanie ofert oraz mając na uwadze troskę o hospitalizowanych pacjentów, a także sprawne gospodarowanie finansami publicznymi, działania podejmowane przy zamówieniach na dostawy leków mogą generować znacznie niższe koszty niż dziesiątki odrębnych postępowań). Ponadto analizy mini-HTA można przeprowadzać również w stosunku do np. przebiegającej informatyzacji jednostek opieki zdrowotnej – przede wszystkim określane jest porównanie opłacalności zastosowania różnych programów informatycznych np. odpowiadających za liczenie i kalkulację kosztów oraz innych zawierających określone moduły np. przesyłania danych z laboratorium bezpośrednio do osoby zlecającej, co usprawnia pracę i zmniejsza koszty. Również monitorowanie przez apteki szpitalne stanów zapasów magazynowych leków na poziomie gwarantującym bieżące potrzeby oddziału i prawidłowe funkcjonowanie szpitala w nagłych sytuacjach jest jednym z ważniejszych założeń racjonalnej gospodarki lekiem (warto dodać, że lek w nomenklaturze farmakoekonomicznej zalicza się do materialnych technologii medycznych). Ekonomiczno-prawne założenia teoretyczne wskazują, że czas magazynowania leków w oddziale, po pobraniu ich z apteki szpitalnej, nie powinien przekraczać 7 dni. Przy odpowiednim gospodarowaniu preparatami leczniczymi, stan magazynowy leków powinien odpowiadać 25% wartości miesięcznego zużycia leków. Każde inne rozwiązanie generuje dodatkowe koszty i przyzwala na marnotrawienie środków publicznych poprzez nieuzasadnione zakupy leków. Kontrola apteczek oddziałowych pozwala również na uniknięcie kosztów wynikających z utylizacji leków przeterminowanych. Dokonywanie na tym polu analiz mini-HTA może okazać się skutecznym rozwiązaniem zmuszającym pracowników do podjęcia zmian, mowa tu szczególnie o niektórych opornych na jakiejkolwiek zmiany

menedżerów, ordynatorów czy kierowników jednostek takich jak, apteka szpitalna (Metelska, Burda 2010:164–180).

BARIERY W STOSOWANIU ANALIZ MINI-HTA

Według badań Czecha, w których respondentami w większości byli dyrektorzy ds. leczenia w szpitalach na różnych poziomach referencyjnych, stwierdzono m.in., że ważną dla części ankietowanych przeszkodą w stosowaniu analiz był brak jasnych reguł dotyczących planowania, przeprowadzania i interpretacji analiz (mimo, iż takie reguły są opracowywane i aktualizowane na bieżąco przez Polskie Towarzystwo Farmakoekonomiczne oraz istnieją również standardy międzynarodowe – wszystko, to opublikowane w sieci internetowej na oficjalnych stronach tych struktur jest dostępne bezpłatnie). Za barierę w tym wypadku należy więc uznać niewiedzę lekarzy, co do znajomości problemu. Kolejnym istotnym utrudnieniem wskazanym przez respondentów okazał się trudny dostęp do danych kosztowych oraz brak jednolitego systemu obliczania kosztów. Jakkolwiek z perspektywy lekarzy i ordynatorów ten dostęp rzeczywiście w wielu przypadkach jest ograniczony, nie wydaje się, by zespół lub osoba powołana na stanowisko ds. przeprowadzania analiz mini-HTA miała trudności z uzyskaniem dostępu do nich, jeśli otrzyma od dyrektora odpowiednie narzędzia do działania. Ponadto wymieniane w ankiecie były m.in.: mała wiarygodność modeli i analiz HTA, brak możliwości alokacji środków finansowych w ramach tej samej placówki, brak personelu i narzędzi informatycznych, brak zainteresowania komitetów terapeutycznych wykorzystaniem analiz farmakoekonomicznych i HTA oraz korupcyjna polityka lekowa w Polsce. Szczególnie te trzy ostatnie bariery wydają się być istotne i mogą stanowić utrudnienie przeprowadzania analiz mini-HTA w podmiotach leczniczych. Co interesujące, menedżerowie placówek pierwszego poziomu referencyjnego, czyli tych udzielających najmniej świadczeń wskazywało brak zainteresowania samymi analizami – poświęcanie uwagi jedynie ograniczaniu kosztów (kolejny raz wykazano niewłaściwe postrzeganie celu prowadzenia analiz oceny technologii medycznych i niezrozumienie problematyki przez decydentów). Ponadto wykazano, że przy wyborze metody terapeutycznej lekarze kierują się w pierwszej kolejności w większości przypadków opinią własną lub opinią kolegów, kosztami leków, a dopiero w następnej kolejności skutecznością leków (dowodami naukowymi), opiniami ekspertów i artykułami naukowymi (Czech 2006:150–152). Badanie to pokazuje potrzebę wprowadzenia analiz mini-HTA do szpitali przez wykwalifikowanych ekspertów, znających standardy ich przeprowadzania. Do podobnych ustaleń doszli Koligat i in., którzy w przeprowadzonym wśród lekarzy badaniu stwierdzili istnienie potrzeby zreformowania programu nauczania na kierunkach o profilu me-

dycznym. Potwierdzona została zasadność propagowania wiedzy z zakresu farmakoekonomiki oraz podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia międzynarodowych standardów w zakresie racjonalizacji opieki zdrowotnej (Koligat i inni 2012:129).

WNIOSKI

Analizy mini-HTA, jako narzędzie wspomagające podejmowanie racjonalnych decyzji w warunkach ograniczonych środków finansowych ma wiele zalet, do których należy:

- ❑ możliwość podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym lub szczeblu jednostek, które finansowane są najczęściej z mniejszych budżetów,
- ❑ możliwość podejmowania racjonalnych decyzji w czasie właściwym z punktu widzenia świadczeniodawcy,
- ❑ podejmowanie decyzji na podstawie wiarygodnych dowodów naukowych, co skutkuje poprawą efektywności wykorzystywania środków finansowych,
- ❑ zorientowanie analizy na spełnienie wysokich standardów i dobro pacjentów, przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów ekonomicznych i organizacyjnych szpitala,
- ❑ wysoką elastyczność i możliwość dopasowania do lokalnych warunków, w jakich funkcjonują świadczeniodawcy,

Stosowanie analiz mini-HTA w podejmowaniu decyzji dotyczących wdrożenia nowych technologii medycznych niesie ze sobą również ograniczenia, do których zaliczyć należy:

- ❑ możliwość niedostatecznego wyjaśnienia niektórych cech nowych opcji terapeutycznych, co związane jest z krótkim czasem przeznaczonym na zapoznanie się z aktualnymi doniesieniami naukowymi,
- ❑ konieczność zapewnienia środków finansujących działalność osób odpowiedzialnych za sporządzanie raportów mini-HTA,
- ❑ możliwość zaistnienia sytuacji, w której decyzje podejmowane będą przez osoby reprezentujące określoną specjalizację, przez co nie zostanie zachowany interdyscyplinarny charakter raportów mini-HTA (Ziobro, Hałdaś i Władysiuk 2012:70),
- ❑ brak specjalistów z dziedziny farmakoekonomiki i oceny technologii medycznych,
- ❑ brak wystarczającej wiedzy wśród lekarzy i decydentów w zakresie farmakoekonomiki i HTA, co może utrudniać współpracę przy prowadzeniu analiz mini-HTA.

Podsumowując, mini-HTA jest elastycznym i dynamicznym narzędziem decyzyjnym, wykorzystywanym przez świadczeniodawców w celu efektywnego zarządzania środkami finansowymi prowadzącego do osiągnięcia opty-

malnego poziomu usług, w tym również satysfakcji pacjentów korzystających z danej technologii medycznej (Ziobro, Hałdaś i Władysiuk 2012:164). Aby skutecznie wprowadzić to narzędzie do polskich jednostek opieki zdrowotnej należy zwiększyć liczbę ekspertów z dziedziny HTA oraz promować warsztaty i szkolenia dla decydentów podmiotów leczniczych, którzy muszą poszerzyć wiedzę w tym zakresie. Należałoby również zastanowić się nad kształceniem obowiązkowym dotyczącym zagadnień farmakoekonomiki i HTA na uczelniach medycznych, co w przyszłości przyniosłoby wymierne efekty w postaci lepszej współpracy lekarzy czy kierowników aptek szpitalnych z ekspertami analiz mini-HTA, a w konsekwencji spowodowałoby podniesienie efektywności przeprowadzanych analiz i zwiększenie możliwości wykorzystania ich jako narzędzia do racjonalizacji kosztów w danej jednostce opieki zdrowotnej.

BIBLIOGRAFIA

- CZECH, M., 2006, *Farmakoekonomika w zarządzaniu szpitalami różnego poziomu referencyjnego*. w: Czech, M. (red.), *Farmakoekonomika jako narzędzie zarządzania w gospodarowaniu lekami w Polsce*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa.
- CZECH, M., 2010. *Farmakoekonomika i ocena technologii medycznych w gospodarowaniu lekami w Polsce. Diagnoza i koncepcje zmian*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- HAILEY, D., 2003, *Elements of effectiveness for health technology assessment programs.*, Alberta Heritage Foundation for Medical Research, Edmonton.
- HERMANOWSKI, T., DROZDOWSKA, A., 2013, *Ocena wartości życia i zdrowia, pomiar korzyści związanych z technologiami medycznymi, rodzaje kosztów w opiece zdrowotnej*. w: Hermanowski, T. (red.), *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- HERMANOWSKI, T., DROZDOWSKA, A., 2013, *Podsumowanie i rekomendacje dotyczące wytycznych oceny technologii medycznych* w: Hermanowski, T. (red.), *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- HNATYSZYN-DZIKOWSKA, A., 2007, *Teoretyczne koncepcje stabilizacyjnej funkcji państwa w świetle współzależności sfery państwowej i ponadnarodowej*, Zeszyty Studiów Doktoranckich Akademia Ekonomiczna, Zeszyt 31, Poznań.
- JAESCHKE, R., 2004, *Ocena technologii medycznych dla ich finansowania ze środków publicznych zgodna z zasadami EBM*, Medycyna Praktyczna, Kraków.
- JAKUBCZYK, M., HERMANOWSKI, T., 2013, *Choroby a funkcjonowanie rodziny w kontekście kosztów pośrednich*, w: Hermanowski, T. (red.): *Szacowanie kosztów społecznych choroby i wpływu stanu zdrowia na aktywność zawodową i wydajność pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- KOLIGAT, D., SZULC, I., KOSTUSIAK, M., JABŁOŃSKA, J., ŻABIŃSKA, P., CZERNIEWICZ, M., HERMAN, S., DANIELEWICZ, R., KOLIGAT, A., SPYCHAŁA, J.,

- NOWAKOWSKA, E., 2012, *Farmakoekonomika wśród lekarzy – teoria i praktyka*, Nowiny Lekarskie, Poznań.
- METELSKA, J., BURDA, K., 2010, *Znaczenie farmakoekonomiki w zarządzaniu placówkami służby zdrowia*, w: Nowakowska E. (red.), *Farmakoekonomika*, Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, Poznań.
 - MILEWSKI, R., KWIATKOWSKI, E., 2005, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
 - NOWAKOWSKA, E., ORLEWSKA, E., 2004, *Pojęcie kosztów i wyników w farmakoekonomice*, w: Nowakowska, E. (red.), *Farmakoekonomika dla studentów i absolwentów akademii medycznych*, Akademia Medyczna im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, Poznań.
 - ORLEWSKA, E., MIERZEJEWSKI, P., 2003, *Wytyczne przeprowadzania badań farmakoekonomicznych Polskiego Towarzystwa Farmakoekonomicznego*, Polskie Towarzystwo Farmakoekonomiczne, Warszawa.
 - ORLEWSKA, E., 2009, *Wytyczne Polskiego Towarzystwa Farmakoekonomicznego przeprowadzania oceny ekonomicznej technologii medycznych*, Polskie Towarzystwo Farmakoekonomiczne, Warszawa.
 - SARYUSZ-WOLSKA, H., 2012, *Wpływ wybranych procesów nieformalnych na efektywność organizacyjną opieki zdrowotnej*, Współczesne Zarządzanie, Kraków.
 - USTAWA Z DNIA 27 SIERPNIA 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2004 nr 210 poz. 2135.
 - USTAWA Z DNIA 15 KWIETNIA 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. 2011 nr 112 poz. 654.
 - WESOŁOWSKI, A., KAMZOL-KOŃCZAK, D., MAĆKOWIAK, M., WESOŁOWSKA, I., 2013, *Efektywność kosztowa rehabilitacji oddechowej w leczeniu przewlekłej obturacyjnej choroby płuc z perspektywy płatnika i świadczeniodawcy w systemie ochrony zdrowia*, Nowiny Lekarskie, Poznań.
 - WŁADYSIUK, M., 2013, *Warsztaty dla kadry kierowniczej i ordynatorów szpitali województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie mini-HTA (hospital based HTA)*, Central Eastern Europe Society of Technology Assessment in Health Care, Toruń.
 - ZIOBRO, M., HAŁDAŚ, M., WŁADYSIUK, M., 2012, *Mini-HTA – czy warto opracowywać oceny technologii medycznych w szpitalu?* w: Nojszewska, E. (red.), *Racjonalizacja kosztów w ochronie zdrowia.*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

ECONOMIC ANALYZES OF MINI-HTA AS AN EFFECTIVE TOOL FOR COST RATIONALIZATION IN HEALTH CARE ORGANIZATIONS

SUMMARY

Hospital based HTA, which analyzes health technology assessment are flexible and dynamic tool for decision-making in the health care system, which is used by health care providers (hospitals, health care units) in order to effectively manage financial resources for the achievement of an optimal level of services, including patient satisfaction and use of a health technology. These analyzes are used to make more profitable decisions from an economic perspective, bearing in mind the good

of the patients and their satisfaction from health services they use. Effective and efficient analyzes of hospital based HTA should help in rationalization costs of the health care units, better allocation of resources and improving the financial status of the individual. This paper presents the details of the application of this type of analyzes in Poland, their advantages, disadvantages and situations that cause problems in using them. It also presents the interdisciplinary nature of the hospital based HTA, using many sciences, including epidemiology, biostatistics, economics, law and ethics and the fact that this field comes from the of pharmacoeconomics science, one of the branches of health economics. The topic was undertaken in terms of both theoretical and practical ways. Analysis applications are examples of hospital based HTA used in hospitals that which was carried out by the research. It also drew attention to the dynamics of development and interest in field of health technology assessment and providing hospital based HTA by the health care units.

Key words: hospital based HTA, HTA, health technology assessment, pharmacoeconomics, health economics

Michalina Treder

Andżelika Skałuba

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Collegium Medicum im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy

Katedra Zdrowia Publicznego

SKN Ekonomia w Medycynie

FINANSOWANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

STRESZCZENIE

Jak wynika z licznych badań i analiz polskiego sektora pozarządowego, jedynie niewielki odsetek działających jednostek może określić swój stan finansowy, jako stabilny. Wśród organizacji występuje duże zróżnicowanie dotyczące posiadających finansów oraz rezerw finansowych. Niski dochód uniemożliwia swobodne i skuteczne działanie, co powoduje największe przeszkody w prawidłowym funkcjonowaniu organizacji. Łączna analiza przychodów całego III sektora w Polsce ukazuje, iż blisko połowa to pieniądze publiczne. Najpopularniejszą formą pozyskiwania funduszy są składki członkowskie i przychody pochodzące z działalności dobroczynnej. Większość organizacji finansuje swoje działania z maksymalnie 2–3 źródeł. Sposób finansowania bezpośrednio łączy się ze sposobem działalności organizacji. Niniejszy artykuł przedstawia cele i zadania oraz stan i perspektywy rozwoju III sektora w Polsce. Źródła finansowania polskich organizacji pozarządowych ukazują liczne możliwości rozwoju i realizacji zadań. Przeprowadzone analizy potwierdzają przypuszczenia, dotyczące zwiększającej się liczny oraz popularności organizacji pozarządowych w Polsce. Zwiększony zakres działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe powodują, iż powyższa tematyka stanowi ważny aspekt i wymaga dogłębnej analizy. Zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym jest możliwe dzięki *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* i *Ustawie z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych*. Szeroki zakres możliwych, zlecanych działań przez organy administracji publicznej stały się inspiracją do opisanie powyższej tematyki artykułu.

Słowa kluczowe: NGO, trzeci sektor, organizacje pozarządowe, źródła finansowania

WSTĘP

Współcześnie organizacje pozarządowe nazywane trzecim sektorem działają obok sektora samorządowego (władz administracji publicznej)

i biznesowego (rynkowego, prywatnego) (Tkaczuk 2013:209–210). Podczas, gdy organy władz publicznych wycofują się z aktywności dla dobra ogółu, a sektor przedsiębiorstw nie jest zainteresowany pojedynczym obywatelem, trzeci sektor daje szansę rozwoju jednostce poprzez działanie dla wspólnego interesu społecznego (Szarfenberg 2006:1–2). Zgodnie z polskim ustawodawstwem organizacje pozarządowe prowadzą działalność społecznie użyteczną na rzecz ogółu społeczeństwa lub określonej grupy wyodrębnionej ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną. Działalność ta musi mieścić się w sferze zadań publicznych.

Nie działają one w celu osiągnięcia zysku i nie przeznaczają go do podziału między udziałowców i akcjonariuszy, a całość dochodów przeznaczają na realizację celów statutowych (Arczewska 2007:9–12). Nie wyklucza to jednak prowadzenia działalności gospodarczej (Jarosiński, Kuczmierowska 2007:9–16). Dodatkowo Europejska Stała Konferencja Ekonomi Społecznej zwraca uwagę na brak podporządkowania kwestii działania podmiotów ekonomii społecznej miernikom ekonomicznym (Waligóra 2013:145–164). Wśród organizacji pozarządowych należy wyróżnić te, które posiadają status organizacji pożytku publicznego. Muszą one spełniać dodatkowe kryteria dotyczące kontroli i jawności działania (Panusiak 2012:15–18).

CELE I ZADANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Podstawowym celem organizacji pożytku publicznego jest świadczenie usług mających na celu zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych. Odbiorców można podzielić na trzy grupy, do których działania są kierowane: użytkowników, dobroczyńców i społeczeństwo. Pierwszą grupą są użytkownicy, którzy są bezpośrednimi odbiorcami usług, które są świadczone przede wszystkim dla ich dobra. Dobroczyńcy to osoby, bez których nie poradziłyby sobie żadna pozarządowa organizacja. W uproszczeniu można powiedzieć, że współtworzą one organizacje poprzez: środki finansowe (darowizny), poświęcony czas (wolontariat) lub poprzez dzielenie się wiedzą i doświadczeniem (wkład merytoryczny). Dodatkowo, jeśli mowa o darczyńcach, należy zaznaczyć, iż organizacja pożytku publicznego daje im sposobność wnoszenia własnego wkładu w rozwój społeczności lokalnej co daje możliwość samorealizacji. Ostatnią i najszerszą grupą jest ogół społeczeństwa do którego pośrednio są kierowane działania, które mają na celu kształtowanie idei, świadomości czy stylu życia (Świdorska 2011:12).

Sfera zadań publicznych obejmuje cały szereg działań, mających na celu odciążenie władz samorządowych. Ustawa o Działalności Pożytku Publicznego dokładnie określa obszar merytoryczny współpracy między administracją publiczną a sektorem pozarządowym. Wśród wymienionych w ustawie najbardziej istotne dla sektora zdrowia publicznego są: szero-

ko rozumiana pomoc społeczna, w tym przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym, promocja i ochrona zdrowia, działania na rzecz rodziny i osób: niepełnosprawnych, w wieku emerytalnym, ratownictwo i ochrona ludności oraz pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą (Ustawa z 23 kwietnia 2003 r.). Ponad zadania publiczne określone w ustawie, wskazuje się w literaturze przedmiotu szczególną rolę trzeciego sektora w zakresie (Leś 1991:216–220):

- ❑ przeciwdziałania dehumanizacji człowieka w społeczeństwie;
- ❑ umożliwienia swobodnego wyboru kierunku niesionej pomocy przez ofiarodawcę, zgodnie z własnymi preferencjami;
- ❑ zmniejszania ograniczeń wynikających z systemu demokratycznego i rynku, jako mechanizmu zaspokajania potrzeb społecznych;
- ❑ kontroli społecznej poprzez osłabianie i neutralizowanie napięć społecznych;
- ❑ regulowania podaży i popytu na usługi społeczne.

Podsumowując, organizacje pożytku publicznego pełnią funkcję realizatorów zadań publicznych (funkcję usług społecznych), są organem reprezentującym interesy środowisk i jednostek słabszych lub upośledzonych pod różnym względem, tworzą środowisko opiniotwórcze, umożliwiają ekspresję i samorealizację, dodatkowo dzięki dużemu poczuciu niezależności uczą demokracji i wspierają innowacyjność społeczną (Gliński, Lewenstein, Siciński 2002:283).

STAN I PERSPEKTYWY ROZWOJU NGO

Analiza działań oraz określenie aktualnej liczby funkcjonujących organizacji pozarządowych w Polsce, nie jest prosta. Podstawowymi zasobami wiedzy na temat liczby organizacji pozarządowych w Polsce są dane pochodzące z Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej REGON, Głównego Urzędu Statystycznego GUS, Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zdrowotnych, Fundacji oraz Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego KRS (Herbst i Przewłocka 2011:64–95). Bazy danych REGON oraz KRS są autonomicznymi rejestrami, które w żaden sposób nie są ze sobą spójne. Spowodowane jest to tym, iż w wymienionych rejestrach stosowane są odmienne formy prawne nowych wpisów, oraz zastosowane są odmienne systemy informatyczne.

W bazie danych REGON figuruje większa liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych niż w analizach KRS. Spowodowane jest to między innymi przez to, iż w KRS zarejestrowane mogą być jedynie organizacje posiadające status organizacji pożytku publicznego (Gumkowska, Herbst 2006:8–11).

Próbie weryfikacji danych rejestrowych w roku 2012 podjęła organizacja Klon/ Jawor, zajmująca się badaniem III sektora w Polsce. Głównym celem tej weryfikacji było określenie liczby organizacji, które nie istnieją lub nie prowadzą już swej działalności, lecz oficjalnie nie zostały zlikwidowane. Tym samym nadal są brane pod uwagę podczas oficjalnych analiz statystycznych. Liczba zarejestrowanych organizacji NGO w bazie REGON stale wzrasta, dlatego też określenie i weryfikacja ich działań, wydaje się być istotnym aspektem. Polski III sektor jest bardzo zróżnicowany, zarówno pod względem treści jak i form działania organizacyjnego (Goleński 2013). Zgromadzone dane w systemie REGON wskazują, iż organizacje pozarządowe w Polsce najczęściej przybierają postać prawną stowarzyszeń, fundacji, związków wyznaniowych oraz zawodowych. Najmniejszą liczbę zarejestrowanych podmiotów w ciągu roku stanowią partie polityczne oraz organizacje pracodawców.

Zestawienie danych dostępnych w rejestrze REGON z ostatnich lat wskazuje na tendencję wzrostową liczby nowych organizacji w kraju. W roku 2004 III sektor liczył około 109 tys. jednostek. W roku 2011 III sektor liczył już sobie blisko 148 tys. zarejestrowanych podmiotów (Przewłocka 2013). Również dane z KRS wskazują na rozwój III sektora w Polsce. Według danych KRS polski III sektor w roku 2011 liczył sobie ok 97 tys. podmiotów. Według analizy danych z 2012 r., przeprowadzonych przez stowarzyszenie Klon/ Jawor aktywnie działających podmiotów było blisko 60 tys. W całym kraju rejestruje się średnio 4 tys. nowych stowarzyszeń oraz około tysięcy nowych fundacji (Goszczyński 2013:44–50). Zdecydowana większość organizacji prowadzi swoją działalność wyłącznie na skalę lokalną, ewentualnie regionalną. 23% z nich działa, co najmniej na terenie regionu/województwa, 34% na terenie gminy/powiatu, a 7% ogranicza swoje działania jedynie do zasięgu swojej okolicy (GUS 2013). W 2011 r. największa ilość organizacji pozarządowych zarejestrowana była w województwie mazowieckim, wielkopolskim oraz śląskim.

Według danych REGON w 2010 r. w Polsce zarejestrowanych było około 12 tys. fundacji oraz 71 tys. stowarzyszeń. Głównym czynnikiem różnicującym organizacje III sektora w Polsce jest dziedzina działalności, w 2010 stanowiły one:

- sport, turystyka, rekreacja, hobby (53%),
- edukacja i wychowanie (47%),
- kultura i sztuka (31%),
- ochrona zdrowia (19%),
- pomoc społeczna (17%).

Dane dotyczące roku 2012 przedstawiały podobny stan zakresu działań w organizacjach. Należałoby jednak zwrócić uwagę na znaczny spadek zainteresowania działaniami w zakresie ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej (do 6%) (Przewłocka i inni 2012:10–14).

Można wyróżnić cztery segmenty III sektora:

- ❑ małe organizacje działające w sposób spontaniczny, bazujące na zaangażowaniu społecznym i dysponujące małymi środkami finansowymi, z reguły nie posiadają one planu rozwoju na kolejne lata (ok. 30% całego sektora);
- ❑ przedsiębiorstwa NGO – duże organizacje, które dysponują wysokimi środkami finansowymi, zatrudniają pracowników, którzy zajmują się swoją pracą w sposób profesjonalny, tworzą plany rozwojowe na kolejne lata (7% sektora);
- ❑ organizacje, które nie posiadają dużych zespołów pracowników czy wolontariuszy, nie przywiązują dużej wagi, do jakości świadczonych działań, lecz posiadają jednoznaczną strukturę hierarchii pracy organizacji;
- ❑ organizacje, w których nie występuje widoczna hierarchia działań, zaangażowane osoby w różnym stopniu towarzyszą w podejmowaniu decyzji, związanych z działaniami organizacji; mimo małego zaplecza materialnego, duży nacisk kładziony jest na planowanie budżetu i pozyskiwanie nowych kontaktów zewnętrznych.

Różnorodność form organizacyjnych trzeciego sektora determinuje heterogeniczność źródeł finansowania. W ramach niniejszego opracowania wskazano na cztery kluczowe źródła (składki członkowskie, źródła samorządowe i rządowe, darowizny i zagraniczne programy pomocowe). Sporządzono ich krótką charakterystykę, wskazując na wady i zalety rozwiązań.

SKŁADKI CZŁONKOWSKIE

Składki członkowskie to zgodnie z Ustawą z dnia 7 kwietnia 1989r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.), art. 10 ust. 1 obowiązkowe regularne wpłaty członków stowarzyszenia na rzecz stowarzyszenia z tytułu przynależności do danej organizacji. Podlegają one opodatkowaniu, tylko jeżeli są przeznaczone na działalność gospodarczą (Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003). Jest to podstawowe źródło finansowania dla zdecydowanej większości organizacji (60%) (Przewłocka, Adamiak, Herbst 2013:63–122). Wymiar i terminy wpłat oraz osoby upoważnione do zbierania składek powinny być zapisane w statucie organizacji lub regulaminie bądź uchwale władz stowarzyszenia. Płacenie składek członkowskich jest powinnością każdego z członków. W organizacjach, których jedynym źródłem finansowania są składki, członkostwo może zależeć od wywiązywania się z tego obowiązku, nie istnieje żadne instrumenty prawne służące egzekwowaniu składek. W stowarzyszeniach, które działalność statutową finansują z innych źródeł płacenie składek traktuje się mniej rygorystycznie (Łukasiak, Stafiej-Bartosiak 2006:23–27). Często praktykuje się zwyczaj

zwalniania z obowiązku składkowego członków honorowych i szczególnie zasłużonych. Polskie ustawodawstwo nie dysponuje aktami prawnymi, określającymi sankcje wobec tych stowarzyszeń, które składek nie zbierają. Stowarzyszenia przeznaczają uzyskane w ten sposób fundusze na działalność statutową i w dużej mierze na koszty organizacyjno-administracyjne (m.in. materiały biurowe, opłaty związane z siedzibą stowarzyszenia, telefon).

Należy pamiętać iż zgodnie z Ustawą z dnia 29 sierpnia 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 1994 r., Nr 121, poz. 591) wszystkie zarejestrowane stowarzyszenia muszą prowadzić pełną księgowość, nawet jeśli składki są jedynym przychodem (Zagrocka 2011:27–28).

ŹRÓDŁA SAMORZĄDOWE I RZĄDOWE

Organy administracji publicznej mają możliwość zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym, w tym organizacjom pożytku publicznego. Polega to na przeniesieniu zobowiązań na podmioty niepubliczne wraz z przekazaniem środków w formie dotacji niezbędnej do realizacji zadania (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004). Przeznaczane na ten cel są środki z budżetu rządowego i z budżetu samorządów terytorialnych. Pod pojęciem zadanie publiczne rozumie się każde działanie administracji, na rzecz obywateli, które realizuje na podstawie ustaw (Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003). Szczegółowy sposób przekazywania środków finansowych na realizację zadań publicznych został przedstawiony we wspomnianej już *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* i *Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*. Zgodnie z powyższym powierzenie realizacji zadań publicznych może odbywać się w trybie: otwartego konkursu ofert, procedury pozakonkursowej lub inicjatywy lokalnej (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004).

Organ administracji publicznej ogłasza otwarty konkurs ofert, z co najmniej 21-dniowym wyprzedzeniem. Ogłoszenie należy umieścić w siedzibie i na stronie internetowej organizatora konkursu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Następnie organizacje muszą złożyć ofertę realizacji zadania publicznego. Ofertę ocenia komisja konkursowa w skład, której wchodzić powinni przedstawiciele organu administracji i organizacji pozarządowych oraz eksperci z danej dziedziny. Wniosek konkursowy zostaje poddany ocenie na podstawie możliwości realizacji zadania, kalkulacji kosztów, jakości wykonania zadania i kwalifikacje wykonawców uwzględniając też wkład rzeczowy i osobowy (świadczenia wolontariuszy). Dodatkowo analizuje i ocenia realizację zleconych zadań w poprzednich latach (jeśli miały miejsce). Po rozstrzygnięciu konkursu zlecniodawca zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego wybranej organizacji. Powierzenie zadania to całkowite jego sfinansowanie,

natomiast wsparcie to jedynie częściowe dofinansowanie projektu. Możliwe jest wyjście z inicjatywą przeprowadzenia konkursu przez organizację pozarządową poprzez złożenie wniosku z własnej inicjatywy (Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003).

Procedura pozakonkursowa dotyczy dotacji do 10 tys. złotych. Organizacja nie musi czekać ze złożeniem oferty na ogłoszenie konkursu. Oferta nie jest rozpatrywana przez kilkusobową komisję a jedynie przez burmistrza, prezydenta lub wójta, który w ciągu 7 dni powinien ustosunkować się co do wsparcia danego projektu. Następnie oferta jest publikowana na tablicy ogłoszeń, stronie internetowej jednostki administracyjnej i w biuletynie. W ciągu 7 dni istnieje możliwość zgłaszania uwag do oferty. Następnie po ich rozpatrzeniu upoważniona osoba podejmuje decyzję o podpisaniu umowy lub o odmowie. Procedura ta przeznaczona jest również do stosowania w sytuacjach szczególnych np. podczas klęski żywiołowej lub katastrofy naturalnej (Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003).

Ostatnim sposobem pozyskiwania środków od organów administracji jest tzw. inicjatywa lokalna. Mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego. Jednakże może mieć to miejsce tylko w przypadku określonych zadań między innymi pozyskiwanie funduszy na budowę i rozbudowę dróg i sieci kanalizacyjnych i wodociągowych oraz działalności na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego. W tym przypadku wnioskodawca nie otrzymuje dotacji a jedynie zasoby rzeczowe użyte lub zakupione przez samorząd (Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003).

Źródła samorządowe i rządowe są drugimi pod względem najczęściej wykorzystywanych przez organizacje pozarządowe, łącznie stanowią aż 38% budżetu całego sektora. Warto zauważyć, iż organizacje wiejskie czerpią ponad połowę (53%) swoich wszystkich przychodów od organów administracji, w porównaniu do dużych miast (powyżej 500 tysięcy) gdzie jest to zaledwie 16% budżetu organizacji. Przyczyn tego zjawiska należy szukać w łatwiejszym dostępie do zagranicznych programów pomocowych w metropoliach (Przewłocka 2013).

Warto pamiętać o czekających zagrożeniach wiążących się z tym źródłem finansowania. Podmioty otrzymujące dotację muszą się z nich rozliczać, a w przypadku rażących nieprawidłowości są zobowiązane do zwrócenia całości lub części dotacji. Dodatkowym utrudnieniem jest biurokracja, która potrafi zniechęcić i często jest nie współmierna do kwoty dotacji i efektów zadania publicznego. Ponadto do wali o fundusze od administracji publicznej przystępują nie tylko organizacje pożytku publicznego, ale również podmioty kościelne i wyznaniowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i kluby sportowe działające w formie spółek, konkurencja jest zatem ogromna (Wygański 2012:10–12). Kolejnym zagrożeniem, ale również i szansą jest fakt, iż przedstawiciele władz orga-

nizacji nie działają wyłącznie w obrębie trzeciego sektora. Przedstawiciele około 25% organizacji pełnią również funkcje publiczne w organach administracji publicznej. Szczególnie widoczne jest to na wsiach, gdzie odsetek ten sięga 43%. Może doprowadzić to do konfliktu interesów, dlatego ważne jest szczegółowe określenie przejrzystych procedur przyznawania dotacji na zadania zlecone (Herbst, Przewłocka 2011:64–95).

DAROWIZNY

Zgodnie z kodeksem cywilnym (art. 888) darowizna to „forma umowy, w której darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego, kosztem swego majątku” (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964). Darowiznę może otrzymać każda zarejestrowana organizacja oraz fundacja. Darowizna może być przekazana przez osoby prawne jak i osoby fizyczne. Przedmiotem darowizny mogą być nieruchomości i ruchomości, prawa majątkowe, pieniądze oraz efekty świadczonych usług. Otrzymanie darowizny nie jest obarczone koniecznością posiadania przez organizację, statusu organizacji pożytku publicznego.

Umowa darowizny może mieć postać umowy cywilno prawnej, bądź też aktu notarialnego. Nie zawsze jest jednak wymagana pisemna formy umowy. Udzielanie darowizny może odbyć się w różnych formach w zależności od rodzaju świadczeń. Umowa darowizny, ma jednak zawsze postać dwustronnej umowy. Organizacja może odmówić przyjęcia darowizny w przypadku, gdy oceni, iż przedmiotem darowizny są np. zniszczone, nieużyteczne urządzenia. Jeżeli umowa ma postać aktu notarialnego, umowa jest obciążona podatkiem, który obliczany i pobierany jest przez notariusza. Darowizna, która zawsze musi być sporządzana w formie aktu notarialnego dotyczy przekazywanych nieruchomości. Organizacja pozarządowa ma obowiązek rozliczenia się z otrzymanych darowizn poprzez złożenie specjalnego formularza w urzędzie skarbowym (Przewłocka 2013). Kontrolę nad przekazywanymi darowiznami w kraju sprawują organy państwowe, które mają prawo nałożyć karę grzywny za nieadekwatne ocenienie wartości przekazanych darowizn. Wartość darowizny określa się na podstawie ogólnych zasad, jakie są zawarte w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych.

W przypadku darowizn, darczyńca może ubiegać się o ulgi podatkowe na podstawie Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, lub na podstawie Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Jest to istotną zaletą przekazywania darowizn (Zagrocka 2011:27–28). Darowizny na rzecz organizacji pozarządowych od osób fizycznych, możliwe jest odliczenie od dochodu wartości darowizny do 6%. Podobnie jest w przypadku osób prawnych, jednak w tym przypadku osoby prawne mogą odliczyć od dochodu do 10% wartości darowizny.

Fundacje oraz stowarzyszenia mają prawo również przyjąć spadek lub dobra pochodzące z zapisu pochodzącego z testamentu zmarłego. Takie formy darowizny nie podlegają opodatkowaniu (Przewłocka 2011:29–36).

ZAGRANICZNE PROGRAMY POMOCOWE

W ostatnich latach środki z budżetu krajowego straciły na popularności. Jednocześnie obserwuje się wzrost zainteresowaniem środkami pochodzącymi z publicznych środków zagranicznych (Gumkowska, Herbst 2006:34–45). Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowią dla organizacji non-profit często główne narzędzie finansowania działalności. Kwoty pozyskane dzięki Unii Europejskiej nierzadko są dużymi kwotami finansowymi, jednak należy podkreślić, iż takie pieniądze nie są łatwe do pozyskania. Istnieje również możliwość finansowania działalności organizacji pozarządowych w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej (Kwaśniak 2011:37–40, Królikowska 2006:12–17). Wśród organizacji, które podjęły próbę pozyskania funduszy pochodzących z Unii Europejskiej, największą popularnością w perspektywie 2007–2013 cieszył się Program Operacyjny Kapitał Ludzki. O dotacje pochodzące z programów UE najczęściej ubiegają się organizacje zajmujące się aspektami edukacyjnymi i kulturalnymi.

Od 2010 r. ilość wniosków o dofinansowanie pochodzące z zagranicznych programów pomocowych klasyfikuje się na podobnym poziomie. Wnioski o fundusze europejskie składa, rocznie około 27% organizacji polskich (Przewłocka i inni 2012:73–75). Przynajmniej połowie aplikujących stowarzyszeń oraz fundacji udaje się uzyskać dofinansowanie. Na szanse przyznania dotacji mają wpływ: wielkość i rodzaj branży podmiotu, lokalizacja działalności, oraz najistotniejsze, czyli doświadczenie wiedza organizacji pozarządowych na temat możliwości pozyskiwanych funduszy.

WNIOSKI

Polskie organizacje pozarządowe mają wiele możliwości pozyskiwania funduszy na realizację celów statutowych. Należy jednak pamiętać, aby nie stało się to celem samym w sobie. W skrajnych przypadkach może skutkować to zatraceniem misji danej organizacji oraz utratą suwerenności. Podczas poszukiwania źródeł finansowania należy, przedstawiać drugiej stronie kwestie na których może ona skorzystać (odliczenie podatku dla osób prawnych, realizacja zadań publicznych dla administracji publicznej, możliwość aktywnego brania udziału w przedsięwzięciach dla członków stowarzyszenia płacących składki). Równie ważne jest aby poinformować potencjalnego darczyńcę/sponsora o formalno-prawnych wymogach prze-

kazywania funduszy. Ponadto istotne jest prowadzenie księgowości na ogólnie przyjętych zasadach i sporządzanie raportów finansowych. Źródła pochodzenia funduszy są jawne, jedynie w przypadku gdy darczyńca zastrzeże sobie anonimowość mogą nie zostać ujawnione. Najważniejszym jednak elementem pozyskiwania funduszy jest otwarty stosunek do ludzi i wewnętrzne przekonanie, że zbieramy pieniądze na ważny cel.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMIAK, P., DWORAKOWSKA, Z., HERBST, J., PRZEWŁOCKA, J., 2013, *Współpraca w obszarze kultury-samorządy, publiczne instytucje kultury, organizacje pozarządowe*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa.
- ARCZEWSKA, M., 2007. *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, <http://www.isp.org.pl/files/15960887510163470001183731832.pdf> (dostęp 29.01.2013).
- ARCZEWSKA, M., DEJA, A., 2011, *Obszary działań i interwencji stycznych dla jednostek samorządu terytorialnego i instytucji ekonomii społecznej (organizacji pozarządowych)*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa.
- BRZOZOWSKA, J., DUDZIK, K., FANDREJEWSKA-TOMCZYK, A., GŁOWACKI, J., GÓŹDŹ, D., GUZ, H., KWIECIŃSKA, D., MITUŚ, A., PACUT, A., PEREK-BIAŁAS, J., WOREK, B., 2008, *Budowanie kompetencji dla przedsiębiorczości społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- EJSMONT, A., RUSZEWSKI, J., 2013, *Ekonomia społeczna dla rozwoju społeczności lokalnych*, Pryzmat, Suwałki.
- GLIŃSKI, P., LEWENSTEIN, B., SICIŃSKI, A., 2002, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo IfiS PAN, Warszawa.
- GOLEŃSKI, W., 2013, *Polityka społeczna i ekonomia społeczna. Kilka uwag o sprawiedliwości społecznej*, w: Frączek, M., Karwińska, A., Mazur, S., Sokołowski, A., Pacut, A., Chrabąszcz, A., (red.), *Ekonomia społeczna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- GOSZCZYŃSKI, W., KAMIŃSKI, R., KNIEĆ, W., 2013, *Dylemat linoskoczka, czyli o profesjonalizacji, autentyczności i perspektywach rozwoju organizacji pozarządowych na wsi i w małych miastach*. Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Toruń-Warszawa.
- GUS, 2013, *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 roku*, Departament Pożytku Publicznego, Warszawa.
- GUZ, H., 2011, *Wsparcie sektora ekonomii społecznej w ramach VII Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, w: Hausner, J., Karwińska, A., Mazur, S., Krawczyk, K., Szczepanika, A., (red.), *Ekonomia społeczna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- HERBST, I., 2012, *Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce*, w: Hausner, J., Karwińska, A., Mazur, S., Chrabąszcz, A., Pokora, M. (red.), *Ekonomia społeczna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

- HERBST, J., PRZEWŁOCKA, J., 2011, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- JACHIMOWICZ, A., 2006, *Samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe-partnerzy w rozwoju*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- JAROSIŃSKI, A., KUCZMIEROWSKA, L., 2007, *Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
- LEŚ, E., 1991, *Niepaństwowe podmioty polityki społecznej i siły w mikroskali*, w: Piekary, A. (red.), *Terenowa polityka społeczna*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej, Warszawa.
- PANASIUK, A., 2012, *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010–2011*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- PRZEWŁOCKA, J., 2013, *Polskie Organizacje Pozarządowe 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- PRZEWŁOCKA, J., ADAMIAK P., HERBST J., 2013. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- PRZEWŁOCKA, J., ADAMIAK, P., ZAJĄC, A., 2012, *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- PRZEWŁOCKA, J., 2011, *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- SZARFENBERG, R., 2006, *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/tzts.pdf> (dostęp:29.01.2013).
- ŚWIDERSKA, A., 2011, *Zarządzanie działaniami fundraisingowymi*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa.
- TKACZUK, M., 2013, *Rola zagranicznego wsparcia finansowego dla organizacji pozarządowych w Polsce*, <http://bazekon.icm.edu.pl> (dostęp: 29.01.2013).
- USTAWA Z DNIA 24 KWIETNIA 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.
- USTAWA Z DNIA 27 SIERPNI 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.
- USTAWA Z DNIA 23 KWIETNIA 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93.
- USTAWA Z DNIA 7 KWIETNIA 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 1989 r. Nr 79, poz. 855.
- USTAWA Z DNIA 29 SIERPNI 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591.
- USTAWA Z DNIA 29 STYCZNIA 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2001 r. Nr 19, poz. 177.
- WALIGÓRA, K., 2002, *Przedsiębiorstwo społeczne, jako jedna z form realizacji celów ekonomii społecznej. Szansa dla Polskie Wschodniej*, Pryzmat, Warszawa.
- WYGNAŃSKI, J., 2002, *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w dostarczaniu usług społecznych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- ZAGROCKA, T., 2011, *O przepływach finansowych w organizacji pozarządowej. Utrzymanie płynności finansowej w NGO-praktyczne wskazówki*, Fundacja dla Polski, Warszawa.

FINANCING OF NGOS IN POLAND

SUMMARY

Financing of NGOs in Poland, current situation and perspectives for 2014–2020. The great amount of studies and analyses of Polish NGO sector have shown that only a small percentage of acting individuals is able to determine their financial status as stable. There is a big diversity among the organizations concerned with financial reserves. The low income prevents from the free and effective action, causing the greatest obstacles in a process of proper functioning of organizations. Total analysis of the entire third sector income in Poland shows that nearly half of it consists the public money. The most popular form of fundraising are membership fees and money deriving from the charities. The activities are financed by the majority of organizations from maximum 2 or 3 sources. The way of financing is directly connected with a business.

This article presents the objectives, some tasks, status and development perspectives of the third sector in Poland. The sources of financing Polish NGOs show numerous opportunities for development and accomplishment of tasks. Analysis confirm assumptions concerning the increasing number and popularity of NGOs in Poland. The increased range of activities undertaken by NGOs consists an important aspect and needs a thorough analysis. Commission of some public tasks to NGOs is possible due to the Act of 24 April 2003 on Public Benefit Activity and Volunteerism and the Act of 29 January 2004 – The Public Procurement Law. The wide range of possible activities commissioned by the public administration became an inspiration for describing the above article.

Keywords: third sector, NGOs, funding sources