

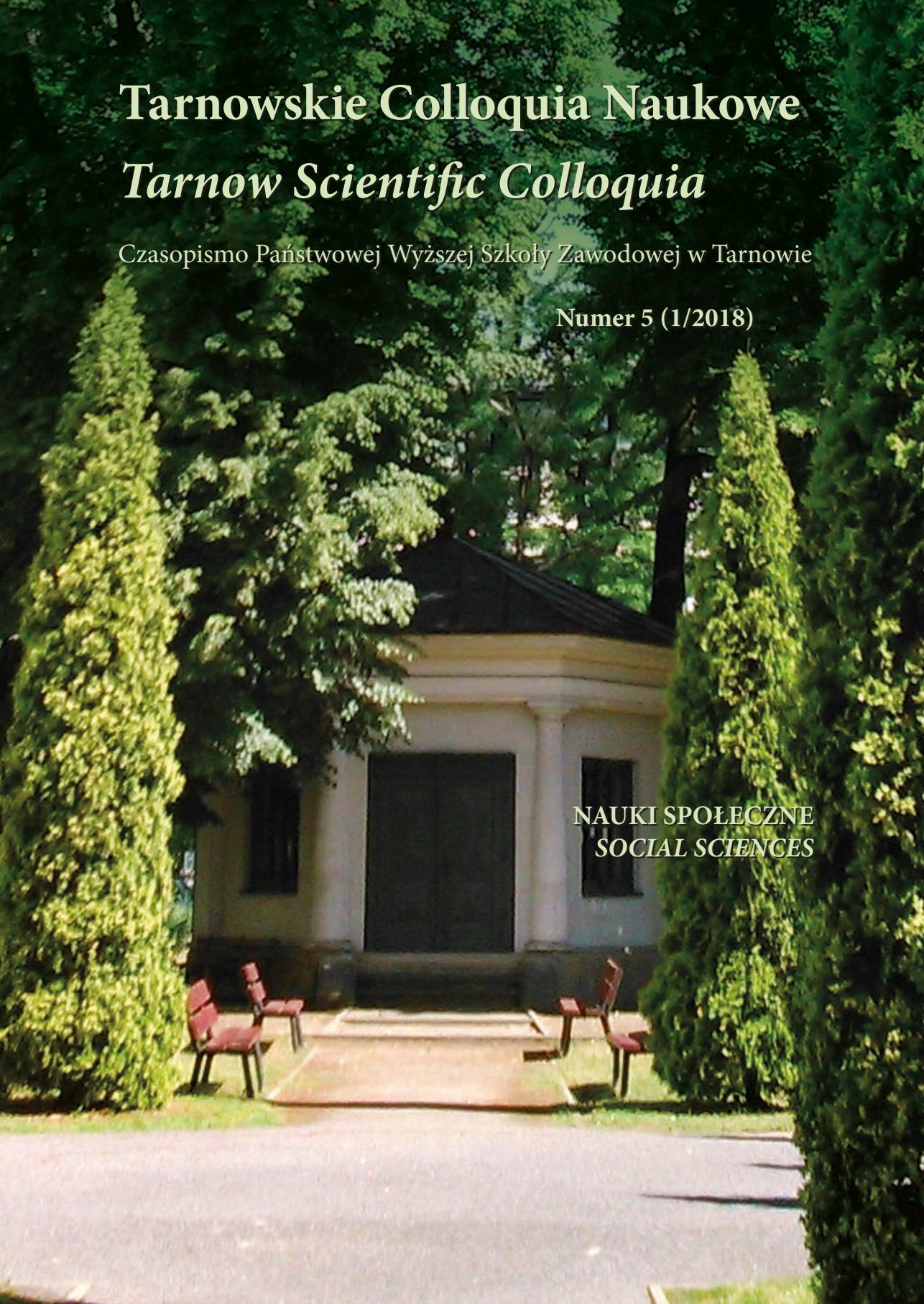
Tarnowskie Colloquia Naukowe

Tarnow Scientific Colloquia

Czasopismo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie

Numer 5 (1/2018)

NAUKI SPOŁECZNE
SOCIAL SCIENCES



Tarnowskie Colloquia Naukowe

Tarnowskie Colloquia Naukowe

Tarnow Scientific Colloquia

Czasopismo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie

Numer 5 (1/2018)

NAUKI SPOŁECZNE
SOCIAL SCIENCES

RADA NAUKOWA

Krzysztof Firlej (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie), Adam Juskiewicz (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie), Jadwiga Laska (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie, Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie), Eligiusz Madejski (Akademia Wychowania Fizycznego im. Bronisława Czecha w Krakowie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie), Michał Nawrocki (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie), Marcin Surzycki (Akademia Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie)

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Jarosław Mikołajczyk (redaktor tematyczny)
Andrzej Ogonowski (redaktor tematyczny)
Eliza Krzyńska-Nawrocka (sekretarz redakcji)
Michał Nawrocki (redaktor naczelny)

ADRES REDAKCJI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie
33-100 Tarnów, ul. Mickiewicza 8
e-mail: tcn@pwsztar.edu.pl

Projekt okładki: _mnekn_

ISSN 2451-2990

© Copyright by PWSZ w Tarnowie & Autorzy

Wersja papierowa jest wersją pierwotną czasopisma.

Publikacja ukazała się nakładem Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie.

Skład, druk i oprawa
S-CAN Wydawnictwo s.c.

Spis treści

Uwagi wstępne	7
---------------------	---

Krzysztof Firlej, Mateusz Mierzejewski

Analiza nowych form procesu integracji europejskiej w aspekcie płac <i>Analysis of new forms of the European integration process in the aspect of wages</i>	9
--	---

Wacław Uruszczak

Zasady ustrojowe na ziemiach polskich w okresie zaborów. Od suwerenności monarchy do suwerenności narodu. Przyczynek do historii administracji w XIX w. <i>Constitutional principles on the polish territories in the period of the partitions. From the sovereignty of the monarch to the sovereignty of the nation. Contribution to the history of administration in the 19th century</i>	21
--	----

Bogdan Węgrzyn

Dar obecności osób chorych i umierających. Z perspektywy kapelana szpitala i hospicjum <i>The gift of the presence of the sick and the dying. From the perspective of the hospital chaplain and the hospice</i>	41
---	----

Agnieszka Brelik

Zrównoważenie środowiskowe turystyki na obszarach wiejskich <i>Environmental sustainability of tourism in rural areas</i>	47
--	----

Jarosław Mikołajczyk, Wojciech Sroka

Nakłady inwestycyjne w Polsce w ujęciu trzech sektorów gospodarki w latach 2005-2015 <i>Capital expenditures in Poland from the perspectives of three economic sectors in the years 2005-2015</i>	57
---	----

Dorota Koptiew, Barbara Partyńska-Brzegowy

Formy wspierania bezrobotnych w województwie małopolskim w latach 2010-2015 <i>Forms of supporting the unemployed in Malopolskie (Lesser Poland) Voivodeship in the years 2010-2015</i>	71
---	----

Andrzej Ogonowski

Udział grup interesu w publicznych procesach decyzyjnych

Participation of interest groups in public decision-making processes 85**Grzegorz Kądziaławski**

Wykonywanie prawa propinacji w Tarnowie w latach 1845-1910

The execution of the law of propination in Tarnow in the years 1845-1910 103**Dawid Solak**

Współpraca miast z organizacjami pozarządowymi

na przykładzie Tarnowa – rekomendacje dla zmian

*Cooperation of the cities with non-governmental organizations**on the example of Tarnów – recommendations for changes* 113**Bogusława Puzio-Waławik**

Wybrane aspekty aktywnej polityki rynku pracy w Polsce

Selected aspects of active labor market policy in Poland 123**Piotr Korzeniowski**

Zmiany podmiotowe na rynku energetycznym a koncesja na działalność gospodarczą

Economic changes in energy market vs. licence on business activity 139**Danuta Bogocz**

Problem wykluczenia społecznego w świetle rozmytych metod taksonomicznych

The Problem of Social Exclusion In the Light of Fuzzy Taxonomic Methods 149

Tarnowskie Colloquia Naukowe

Uwagi wstępne

1.

Niniejszy numer „Tarnowskich Colloquiów Naukowych” przygotowany przez pracowników Instytutu Administracyjno-Ekonomicznego miał być tomem inicjującym serię nauk społecznych, kolejnym, obok wydanych już tomów nauk humanistycznych, nauk technicznych i ścisłych oraz zdrowia i kultury fizycznej. Miał też być numerem finalizującym zaistnienie czterech fundamentalnych serii „Tarnowskich Colloquiów Naukowych”, zamykającym pierwszy, dwuletni, najtrudniejszy a zarazem najbardziej pracochłonny etap wielkiego, cieszącego się rosnącym sukcesem, prestiżem i popularnością przedsięwzięcia.

2.

Przedsięwzięcie, o którym mowa, zaowocowało 60 artykułami 90 autorów. Zaowocowało zaangażowaniem znacznej liczby osób wchodzących w skład rady naukowej, pełniących funkcje recenzenckie oraz obowiązki redakcyjne. Przedsięwzięcie to zaktywizowało i skonsolidowało środowisko naukowe zarówno związane bezpośrednio z tarnowską PWSZ, jak i spoza niej. Przedsięwzięcie to zaowocowało rozpoznawalną, prestiżową marką – wciąż zgłaszają się do nas nowi autorzy, chcący publikować pod szyldem „TCN”. Przedsięwzięcie to wreszcie, wraz z narastającą świadomością sukcesu tej bezprecedensowej inicjatywy, z biegiem czasu stało się przedmiotem dumy całego Tarnowa. Duma ta nie była bezpodstawną: uzasadnione i precyzyjnie określone aspiracje wyrastały ze świadomości lokalnej wspólnoty, rosły na mocnych, tarnowskich korzeniach, co zawsze odzwierciedlał tytuł czasopisma.

3.

Piszący niniejsze słowa na mocy pisma Rektora PWSZ w Tarnowie z dnia 18.01.2018 r. został odwołany z funkcji redaktora naczelnego „Tarnowskich Colloquiów Naukowych”, co w przedmiotowym piśmie zostało uzasadnione „wygaszaniem” czasopisma.

4.

Nie skomentuję powyższego w żaden sposób. Pozwolę sobie jedynie z całego serca podziękować wszystkim, którzy wspólnie ze mną tworzyli „Tarnowskie Colloquia Naukowe”. Spotkał mnie wielki zaszczyt, za który jestem Wam wdzięczny.

5.

Uwagi wstępne stały się już pewną tradycją „Tarnowskich Colloquiów Naukowych”. Kilka słów od redaktora naczelnego zazwyczaj w skrócie prezentowały treść numeru i podsumowanie dotychczasowych osiągnięć pisma, były też – przede wszystkim – formą powitania z Czytelnikami. Tym razem przychodzi mi się z Wami pożegnać. Nie powiem jednak: żegnajcie. Powiem: do zobaczenia.

Michał Nawrocki

Krzysztof Firlej, Mateusz Mierzejewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Analiza nowych form procesu integracji europejskiej w aspekcie płac

**Analysis of new forms of the European integration
process in the aspect of wages**

Słowa kluczowe: integracja, Unii Europejska, zarobki, polityka spójności

Key words: integration, European Union, wages, cohesion policy

Abstrakt

Celem niniejszej pracy jest próba wskazania miernika zmian wynikających z procesu integracji gospodarczej Unii Europejskiej oraz dokonanie za jego pomocą oceny procesu ujednolicenia rynku europejskiego w aspekcie płac. W niniejszej pracy zaprezentowane zostały główne założenia modelu Darona Acemoglu i Fabrizio Zilibottiego odnoszące się do zależności płacowych w kontekście dostępu do kilku czynników ekonomicznych, m.in. wyspecjalizowanej pracy, kapitału, czy technologii. W badaniu wykorzystano wyniki ilościowe odnoszące się do zarobków poszczególnych krajów UE. Wyniki badania wykazały, iż na rynku UE nastąpiły procesy ujednolicenia ekonomicznego, które wymaga jednak dalszego pogłębienia współpracy w celu poprawy efektywności gospodarczej wszystkich krajów.

Wstęp

Emocje, które wzbudza idea jedności w świetle działalności Unii Europejskiej są często ambiwalentnie odbierane – z jednej strony wspólnota zapewnia swobodne przemieszczanie się i pracę w Europie oraz zapobiega występującym konfliktom między państwami, z drugiej zaś ukazuje różnice, zarówno te kulturowe jak i ekonomiczne, między obywatelami różnych krajów, co może prowadzić do niezadowolenia społecznego. W perspektywie dalszej działalności tej formy współpracy między krajami istotnym wydaje się określenie jej efektywności na polu integracji ekonomicznej między państwami, czyli zdolności do utworzenia wspólnego rynku gospodarczego, nie zaś systemu rozproszonych rynków specjalistycznych.

Celem tego artykułu jest próba wskazania miernika tychże zmian oraz dokonanie za jego pomocą oceny procesu ujednolicenia rynku europejskiego w aspekcie płac.

Podstawowe założenia integracji gospodarczej Unii Europejskiej

Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, którego istnienie zostało zapoczątkowane poprzez Jednolity Akt Europejski w 1987 roku, sformułowany został w oparciu o uznanie zasad wolnego przepływu dóbr, osób, usług i kapitału. Postanowienia odnośnie tych swobód zostały sprecyzowane za pomocą reguł zawartych w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, które dotyczyły: zakazu dyskryminacji narodowościowych, możliwości przemieszczania się i osiedlania obywateli, zniesienia ceł, podatków oraz innych ograniczeń handlowych między państwami członkowskimi, wprowadzenia wspólnych zasad odnoszących się do zakładania działalności i pracy na terenie państw członkowskich, ułatwienie przepływu kapitału na terenie wspólnoty, ustalenia warunków udzielania przez państwo pomocy publicznej swoim przedsiębiorstwom oraz innych, pokrewnych reguł odnoszących się do procesu ujednolicenia wspólnego rynku.

Opisane reguły były więc intuicyjnie słuszne w perspektywie polepszania jakości życia obywateli poszczególnych państw. Ułatwienie odpowiedniej alokacji wszystkich zasobów produkcji (pracy, kapitału i technologii) między państwami, zgodnie z teorią ekonomii, prowadzić powinno do poprawy efektywności rynkowej, a w konsekwencji do podniesienia standardu życia w Europie.

Reguły te miały więc za zadanie przeprowadzić rozproszony system gospodarek europejskich przez kolejne stadia integracji gospodarczej: strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek, unię gospodarczą oraz całkowitą unię gospodarczą [Balassa, 1961, s. 126-127]. Warto zauważyć, iż osiągnięcie najwyższego stadium integracji może być rozumiane nie tylko jako zbiór zasad odnoszących się do relacji w handlu międzynarodowym, lecz jako unifikacji polityki pieniężnej, fiskalnej, społecznej i antykryzysowej oraz delegowania uprawnień na władzę ponadnarodową [Ładyka, 2001, s. 23].

Międzynarodowa integracja gospodarcza oznacza więc zapoczątkowanie jednolitego, wewnętrznie powiązanego regionu gospodarczego, w którego skład wchodzi co najmniej dwa kraje. Wynika ona z rozwoju zależności i relacji między istniejącymi na tym obszarze przedsiębiorstwami, dziedzinami działalności gospodarczej i regionami gospodarczymi w taki sposób, iż tworzą one jeden system gospodarczy. Konsekwencją tego zjawiska jest wzrost znaczenia kooperacji i specjalizacji oraz pogłębienie międzygałęziowego i wewnątrzgałęziowego podziału pracy. Integracja prowadzi również do powstawania nowego ładu międzynarodowego i struktur instytucjonalnych [Kamecki, 1967, s. 93-94].

W celu polepszania jakości integracji wprowadzone zostały wspólne fundusze mające na celu poprawę standardów społecznych w poszczególnych państwach, tak aby odpowiadały one na występujące różnice i potrzeby w Unii Europejskiej – odpowiadają one za wspieranie

polityki spójności Unii Europejskiej. W zależności od rodzaju danego funduszu określone zostały jego zadania [Małuszyńska, 2015, s. 256]:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej poprzez korygowanie dysproporcji między poszczególnymi regionami, przekształcanie upadających regionów przemysłowych, wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej,
- Europejski Fundusz Społeczny – poprawa możliwości zatrudnienia poprzez doskonalenie kadr, kształcenie ustawiczne, zwiększenie dostępu kobiet do rynku pracy i inne,
- Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych – wspierają przedsięwzięcia, które są wykonalne finansowo, jednakże pozyskanie finansowania na rynku lokalnym jest utrudnione.

Rynek europejski charakteryzuje się więc zarówno tendencją do liberalizacji poprzez zasadę czterech swobód, jak również występowaniem jednostek odpowiedzialnych za wspieranie pozafinansowych aspektów ujednolicenia. Celem tych działań jest poprawa efektywności gospodarczej wszystkich krajów, jak i utworzenie jednolitego, wspólnego obszaru gospodarczego. Niestety, ze względu na rozbudowany aparat administracyjny, jak i system prawny Unii Europejskiej badanie postępów w polityce spójności jest utrudnione – pomiar wyrażony poprzez PKB per capita, czy inne proste wskaźniki statystyki ekonomicznej wydaje się niewystarczający, gdyż nie ukazuje pełnego obrazu przemian społeczno-gospodarczych w Europie, innymi słowy nie odpowiada na pytanie czy podejmowane działania prowadzą do utworzenia wspólnego, międzynarodowego rynku, czy jedynie do poprawy specjalizacji poszczególnych, rozproszonych rynków europejskich.

Cel i metodologia pracy

Zadaniem pracy jest przeprowadzenie próby odpowiedzi na powyższe pytanie, odnoszące się do skuteczności procesu integracji gospodarczej w Europie. W celu przeprowadzenia analizy dokonano opisu rynku europejskiego za pomocą wskaźnika stosunku płac dla poszczególnych poziomów specjalizacji zawodowych w poszczególnych państwach, jak również przeprowadzono kwerendę naukową artykułów poświęconych tematyce działań wspólnotowych tj. prowadzonych polityk mających na celu przyspieszenie procesu ujednolicenia rynku europejskiego. Idea wykorzystania wspomnianego wskaźnika płac została zainspirowana pracą Darona Acemoglu i Fabrizio Zilibottiego, której główne założenia i wnioski użyteczne w perspektywie przeprowadzonej analizy zostaną teraz przedstawione. Wszelkie zestawione i poddane analizie dane liczbowe pochodzą z Eurostatu i zostały pozyskane ze strony internetowej <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Opis głównych założeń i wniosków modelu Darona Acemoglu i Fabrizio Zilibottiego w świetle procesu ujednolicania rynku europejskiego

Model zaproponowany przez Darona Acemoglu i Fabrizio Zilibottiego miał za zadanie opisanie gospodarek („krajów północy i południa”) o różnym stopniu rozwoju zarówno poziomu technologicznego, jak i kapitału ludzkiego [Acemoglu, Zilibotti, 2001, s. 563-567]. W celu opisania gospodarki globalnej model ten zakłada, iż składa się ona z dwóch różnych obszarów: pierwszy, zaawansowany region nazywany Północą (indeksowany przez n) oraz drugi mniej rozwinięty nazywany Południem (indeksowane przez s). Północ od Południa odróżnia zasób umiejętności. Zakłada się również, że produkcja jest przeznaczona jedynie na rynek wewnętrzny, jednakże istnieje przy tym pełen przepływ technologii między analizowanymi obszarami. Koszt zaadaptowania przez firmę technologii z drugiego obszaru jest zawsze dodatni i wynosi. Podsumowując, w perspektywie niniejszej pracy Północ określa te kraje europejskie, które charakteryzować się będą produkcją wykorzystującą zaawansowane technologie oraz specjalistyczne umiejętności (np. Niemcy, Anglia). Południe zaś odpowiadać będzie krajom, w których zasoby pracy zdominowane są przez mniej wyspecjalizowanych pracowników, czego konsekwencją jest mniejsze wykorzystanie specjalistycznych technologii (np. Słowenia, Łotwa).

Model oznacza więc podaż pracy poprzez:

H^n – liczba wykwalifikowanych pracowników Północy,

L^n – liczba niewykwalifikowanych pracowników Północy,

H^s – liczba wykwalifikowanych pracowników Południa,

L^s – liczba niewykwalifikowanych pracowników Południa.

W związku z założeniem, o różnych zasobach ludzkich i technologicznych w regionach, zachodzi nierówność:

$$H^n / L^n > H^s / L^s.$$

Autorzy założyli również, że wszystkie kraje przypisują reprezentatywnemu konsumentowi w okresie stałą względną niechęć do ryzyka jako:

$$\int_t^{\infty} \frac{C(\tau)^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma} * e^{-\rho(\tau-t)} d\tau$$

Gdzie:

$C(\tau)$ – konsumpcja w okresie τ ,

ρ – stopa dyskontowa.

Natomiast technologia produkcji jest powszechna dla wszystkich krajów. Konsumpcja oraz inwestycje wynikają z agregatu Cobba-Douglasa:

$$C + I + X \leq Y \equiv e^{\int_0^1 \ln y(i) di}$$

Gdzie:

I – inwestycje w maszyny,

X – wydatki na badania i rozwój,

$y(i)$ – produkcja w sektorze i , gdzie $i \in <0,1>$.

Zgodnie z modelem, wszystkie dobra konsumpcyjne mogą być produkowane przez dwie technologie: pierwsza wykorzystuje pracę niewykwalifikowaną i zestaw zróżnicowanych towarów pośrednich (maszyn), natomiast druga używa wykwalifikowanej siły roboczej (h) i odpowiedni do tego zestaw maszyn. Kluczowym założeniem jest, że niektóre maszyny mogą być używane tylko przez pracowników niewykwalifikowanych, niektóre zaś wyłącznie przez wykwalifikowanych pracowników. Założenie to oddaje fakt, że względną wydajność technologii różnicuje pracowników względem ich umiejętności. Bardziej formalnie, dobro jest produkowane jako:

$$y(i) = \left[\int_0^{N_L} k_L(i, v)^{1-\beta} dv \right] * [(1-i) * l(i)]^\beta + \left[\int_0^{N_H} k_H(i, v)^{1-\beta} dv \right] * [i * Z * h(i)]^\beta$$

gdzie wybrane wyrazy oznaczają:

$k_L(i, v)$ – liczba maszyn używanych w sektorze przy wykorzystaniu pracowników z poziomem umiejętności z ,

$(1 - i)$ oraz $i * Z$ – określenie egzogenicznego sektorowego i technologicznego poziomu wydajności produkcji,

$Z \geq 1$ – parametr mierzący względną wydajność pracowników wykwalifikowanych,

N_H i N_L – liczbę maszyn, które mogą być używane odpowiednio przez pracowników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych.

Oznacza to, że technologia wykwalifikowanych jest stosunkowo bardziej wydajne w produkcji towarów z wyższym indeksem.

W opisywanym modelu producenci ostatecznego dobra są cenobiorcami. Maksymalizacja ich zysku prowadzi do funkcji sektorowego popytu na maszyny, który kształtuje się następująco:

$$k_L(i, v) = [(1-\beta) * p(i) * ((1-i) * l(i))^\beta / \chi_L(v)]^{1/\beta}$$

$$k_H(i, v) = [(1-\beta) * p(i) * (i * Z * h(i))^\beta / \chi_H(v)]^{1/\beta}$$

Zgodnie z intuicją, firmy wymagają więcej maszyn wtedy, gdy:

- ceny ich produktów $p(i)$ są wyższe,
- ceny maszyn, $\chi_L(v)$ i $\chi_H(v)$, są niższe,
- ich zatrudnienie, $l(i)$ lub $h(i)$, jest większe.

Ostatnią cechą modelu było wprowadzenie zależności między popytem na technologie, a bardziej dostępnym czynnikiem pracy. Każdy typ maszyny jest produkowany przez przedsiębiorcę, który staje się równocześnie monopolistą w wyniku posiadania patentu na produkcję określonej maszyny w danym regionie. Dla uproszczenia autorzy założyli, że maszyny deprecjonują się natychmiast oraz że koszt krańcowy produkcji maszyn jest stały i równy θ jednostek dobra konsumpcyjnego. Tak więc, monopolista produkujący maszyny dla sektora maksymalizuje swoje zyski gdy:

$$\pi_z(v) = (\chi(v) - \theta) \int_0^1 k_z(i, v) di$$

Ponadto, cena maksymalizująca zysk wynosi:

$$\chi_z(v) = \theta / (1 - \beta) = \chi$$

Możliwe jest również znormalizowanie marginalnego kosztu produkcji maszyn do $\theta \equiv \delta^{\beta/(1-\beta)}(1 - \beta)^2$, tak aby:

$$\chi = \delta^{\beta/(1-\beta)}(1 - \beta)$$

gdzie:

δ – parametr, który dla poszczególnych państw jest różny i odzwierciedla międzynarodowe różnice w cenie kapitału. Ustalamy $\delta=1$ na Północy oraz zakładamy, że $\delta \geq 1$ na Południu.

Istotnym z perspektywy badanego problemu stworzenia wskaźnika pomagającego określić jednolitość rynku jest ustalona na podstawie powyższych założeń miara produkcji na pracownika (y^c) oraz produkcji na jednostkę efektywnej pracy ($y^{eff,c}$):

$$y^c(H^c, L^c, N_L, N_H | \delta) \equiv \frac{Y^c}{L^c + H^c} = e^{-1} * \delta^{-1} * \frac{[(N_L L^c)^{1/2} + (N_H Z H^c)^{1/2}]^2}{L^c + H^c}$$

$$y^{eff,c}(H^c, L^c, N_L, N_H | \delta) \equiv \frac{Y^c}{L^c + Z H^c} = e^{-1} * \delta^{-1} * \frac{[(N_L L^c)^{1/2} + (N_H Z H^c)^{1/2}]^2}{L^c + Z H^c}$$

gdzie N_L , N_H oznacza nastawienie technologii odpowiednio na niskie i wysokie umiejętności. Wyrażenia te zostały warunkowane za pomocą znaku δ , ponieważ determinuje on współczynnik kapitał-praca, który został określony w pracy Darona Acemoglu i Fabrizio Zilibottiego. Funkcja $y^{eff}(H, L, N_L, N_H | \delta)$ jest dla danego N_H/N_L funkcją maksymalną przy $\frac{H}{L} = \frac{N_H}{N_L}$. Model wskazuje również, że:

1. dla każdego $H/L \neq H^n/L^n$ otrzymujemy $y^{eff}(H^n, L^n, N_L^n, N_H^n | \delta) > y^{eff}(H, L, N_L, N_H | \delta)$,
2. dla każdego $H/L < H^n/L^n$ otrzymujemy $y^c(H^n, L^n, N_L^n, N_H^n | \delta) > y^c(H, L, N_L, N_H | \delta)$.

Wynika z tego, iż przez to, że współczynnik N_H/N_L jest wybierany zgodnie z potrzebami Północy, zarówno wydajność na jednostkę skutecznej pracy, jak i wydajność na pracownika jest wyższa na Północy niż na Południu. Wydajność na jednostkę skutecznej pracy jest

faktycznie maksymalizowana na Północy, podczas gdy na Południu w wyniku odmiennej relacji H^s/L^s wydajność pracowników nie jest w pełni wykorzystywana. Konsekwencją jest również pogłębianie się przepaści w wydajności pomiędzy Południem i Północą, które jest wynikiem coraz silniejszego nastawiania się kwalifikacji na technologię.

Zgodnie z modelem zmniejszenie dystansu pomiędzy Południem, a Północą następować będzie w wyniku zmniejszenia różnicy w udziale wykwalifikowanych pracowników w całości podaży pracy. Można to rozumieć jako rekomendację z jednej strony do zmniejszania barier w dostępie do edukacji, z drugiej do zwiększania korzyści z inwestowania w swoje umiejętności np. poprzez obniżkę podatku od dochodów, zniesienie progów podatkowych. Warto również podkreślić, że z modelu wynika, że wprowadzane podatki i bariery oraz wynikająca z nich wyższa luka dochodowa pomiędzy Północą i Południem w rzeczywistości mocniej pogarsza sytuację niewyszkolonych niż wyszkolonych pracowników.

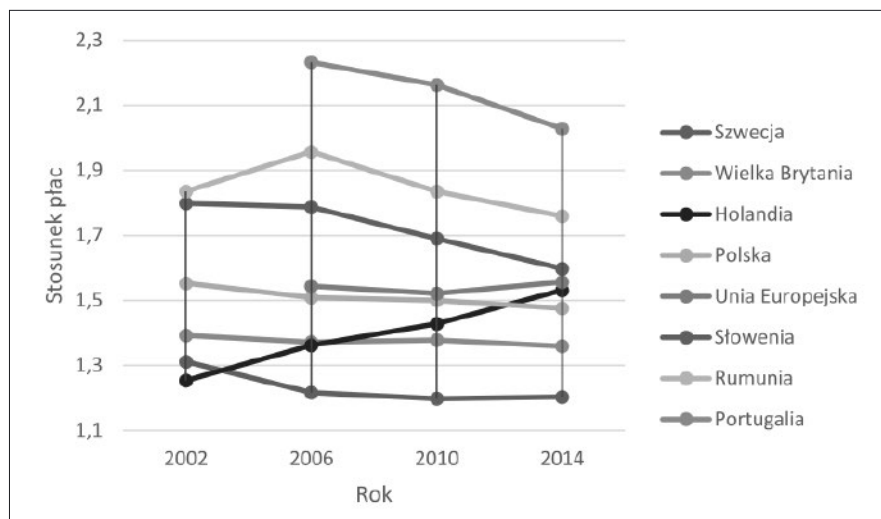
Innymi metodami poprawienia sytuacji gospodarczej może być liberalizacja handlu kapitałem, co powinno skutkować spadkiem jego ceny. Dodatkowo dopuszczenie do rynku firm zagranicznych z Północy, zajmujących się badaniami i rozwojem, połączone z chronieniem ich praw np. poprzez prawo patentowe, powinno skutkować wzrostem udziału badań i rozwoju bardziej dopasowanego do struktury gospodarek Południa, co również skutkowałoby spadkiem luki dochodowej.

Analiza procesu ujednolicenia rynku Unii Europejskiej – wyniki badania

Interpretując model Darona Acemoglu i Fabrizio Zilibottiego można wskazać, iż Północ charakteryzuje się odpowiednim bilansem między zapotrzebowaniem na pracę wykwalifikowaną i niewykwalifikowaną względem dostępnej podaży pracy, podczas gdy Południe dysponuje nadwyżkami pracy niskowykwalifikowanej oraz niedoborem pracy wyspecjalizowanej, czego konsekwencją są niższe płace pracowników niskowykwalifikowanych oraz wyższe płace pracowników wysokokwalifikowanych, co w następstwie będzie prowadzić do wyższego stosunku tychże płac. Zakładając, iż działania państw Unii Europejskiej mają za zadanie doprowadzić do ujednolicenia rynku europejskiego za pomocą wolności w przepływie dóbr, osób, usług i kapitału oraz innych działań, które są zbieżne z praktykami mogącymi wpłynąć na zmniejszenie luki dostosowania technologii do podaży pracy, można określić współczynnik procesu ujednolicenia rynku jako stosunek płacy pracowników wysokokwalifikowanych do płacy pracowników niskowykwalifikowanych. Określając taki współczynnik dla poszczególnych państw podlegających procesowi ujednolicenia rynku możliwe jest zbadanie zmian, a więc wpływu procesu, w czasie. W celu przeprowadzenia analizy przedstawiono wyniki odnoszące się do 33 państw europejskich, które należą, bądź są pod silnym wpływem działania Unii Europejskiej: Chorwacja, Grecja, Szwajcaria, Bułgaria, Portugalia, Węgry, Łotwa, Luksemburg, Słowenia, Rumunia, Francja, Austria, Słowacja, Hiszpania, Estonia, Irlandia, Polska, Wielka Brytania, Szwecja, Finlandia, Norwegia, Belgia, Cypr, Republika Czeska, Islandia, Macedonia, Włochy, Dania, Holandia, Malta, Litwa, Niemcy oraz Turcja.

Wykres 1.

Stosunek płac pracowników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej i całej Unii Europejskiej w latach 2002-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat, <http://ec.europa.eu> [10.02.2017]

Jak obrazuje wykres 1, zmiany w stosunku płac w poszczególnych krajach wykazywały się relatywnie niską dynamiką zmian. Wśród wszystkich krajów największą ujemną dynamikę badanego wskaźnika w latach 2002-2014 odnotowano w Luksemburgu z poziomu 2,14 do 1,62 (spadek o 0,51) oraz w Bułgarii z poziomu 1,66 do 1,27 (spadek o 0,39). Zaobserwowano również gwałtowny spadek stosunku płac w Szwajcarii (nie zestawiono na wykresie, Szwajcaria nie należy do UE) w latach 2010-2014 wynoszący 0,60 (z poziomu 1,82 do 1,23). Z drugiej strony, największy przyrost nastąpił na Litwie, z poziomu 1,31 do 1,62 (wzrost o 0,3) oraz Cyprze z poziomu 1,49 do 1,72 (wzrost o 0,23). Z pośród 33 krajów, 20 wykazywało tendencję wzrostową stosunku płac (średni wzrost w badanym okresie wynosił 0,09), zaś pozostałe tendencję spadkową (0,13).

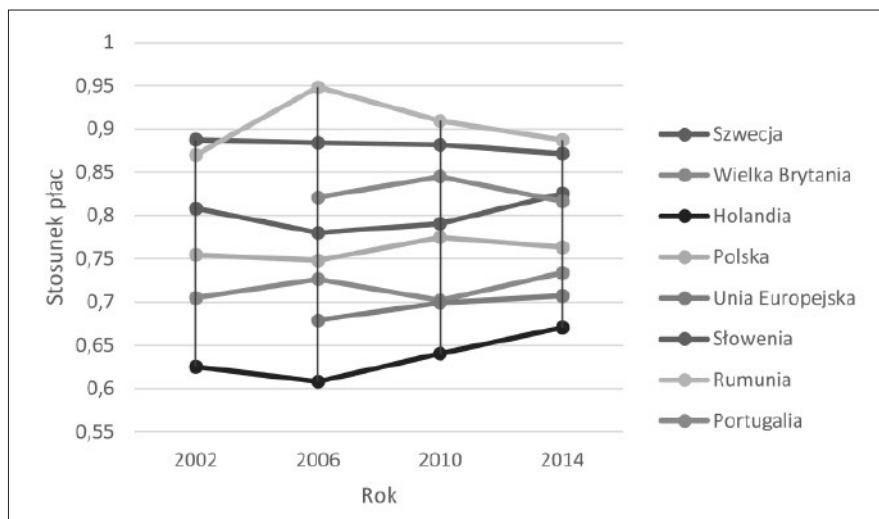
Istotnym spostrzeżeniem jest rozbieżność w dynamice zmian stosunku płac mężczyzn i kobiet w badanych krajach (wykres 2). Największy spadek analizowanego wskaźnika wśród kobiet wystąpił w Rumunii (z poziomu 0,94 do 0,88, zmiana o 0,06) oraz Włoszech (z poziomu 0,75 do 0,69, zmiana o 0,06), zaś największy wzrost w Hiszpanii (z poziomu 0,72 do 0,81, zmiana o 0,09) oraz Belgii (z poziomu 0,77 do 0,84, wzrost o 0,08). W Unii Europejskiej nastąpił w tym czasie wzrost wskaźnika z poziomu 0,67 do 0,71).

Dane odnoszące się do zarobków mężczyzn w Unii Europejskiej wskazują na większą dynamikę zmian w badanym okresie. Najwyższy spadek wartości wskaźnika płac zaobserwowano w Bułgarii (z poziomu 1,72 do 1,39, zmiana o 0,33) oraz Portugalii (z poziomu 2,21 do 1,99, zmiana o 0,22). Natomiast najwyższy wzrost na Litwie (z poziomu 1,37 do 1,74,

zmiana o 0,37) oraz Łotwie (z poziomu 1,47 do 1,78, zmiana o 0,31). Poziom stosunku płac w Unii Europejskiej wahał się w okolicach wartości 1,6 (wykres 3).

Wykres 2.

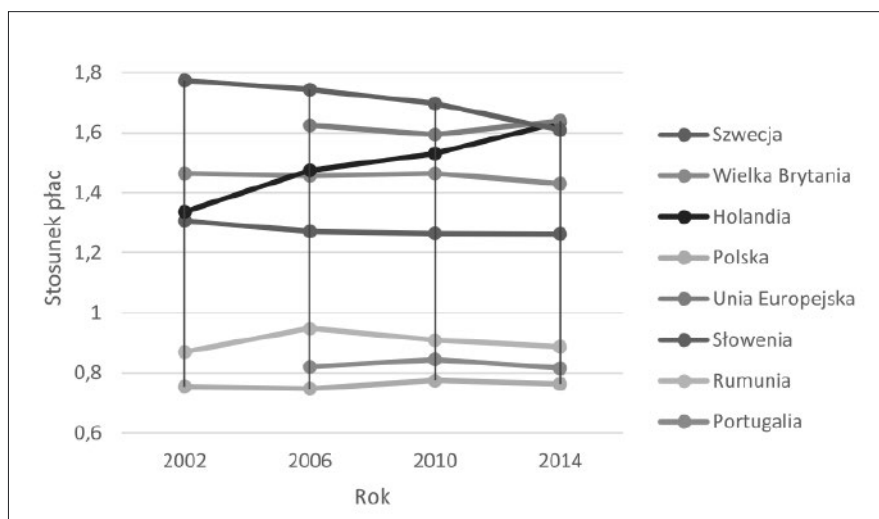
Stosunek płac kobiet do płac mężczyzn w wybranych krajach Unii Europejskiej i całej Unii Europejskiej w latach 2002-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat, <http://ec.europa.eu> [10.02.2017]

Wykres 3.

Stosunek płac pracowników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej i całej Unii Europejskiej w latach 2002-2014 (mężczyźni)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat, <http://ec.europa.eu> [10.02.2017]

Zarówno w przypadku zmian w stosunku płac kobiet, jak i mężczyzn można zaobserwować brak granicy, która jednoznacznie ograniczałaby spadek, bądź wzrost badanego wskaźnika w danym kraju. Możliwe jest natomiast wskazanie, iż dla długiego okresu istnieje punkt równowagi dla wszystkich badanych krajów, w którym to następuje wyrównanie się stosunku płac osób wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych (pełne wykorzystanie efektywności pracy i kapitału w gospodarce). Zmniejszająca się w czasie wartość odchylenia dla poszczególnych krajów w stosunku do tego punktu świadczyć będzie o efektywności (bądź jej braku w sytuacji zwiększania się wahań) procesu ujednolicania rynku.

Tabela 1.

Mediana oraz odchylenie standardowe stosunku płac dla wszystkich badanych krajów w wybranych latach 2002-2014

	Rok	2002	2006	2010	2014
Mediana	Ogółem	1,431	1,489	1,514	1,515
	Kobiety	0,747	0,774	0,788	0,778
	Mężczyźni	1,510	1,550	1,595	1,614
Odchylenie standardowe	Ogółem	0,416	0,264	0,227	0,225
	Kobiety	0,207	0,078	0,078	0,063
	Mężczyźni	0,427	0,368	0,333	0,213

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat, <http://ec.europa.eu> [10.02.2017]

Jak obrazują dane zawarte w tabeli 3, mediana stosunku zarobków mężczyzn jest blisko dwukrotnie większa niż kobiet w badanym okresie. Świadczy to o szeroko omawianym w literaturze nauk społecznych problemie szklanego sufitu [Budrowska, 2003], w którym to praca kobiet i mężczyzn jest wynagradzana w sposób odmienny przez pracodawców. W wyniku tego zjawiska średnia płaca zarówno osób wyspecjalizowanych i niewyspecjalizowanych jest zawyżana, bądź zaniżana dla wszystkich krajów. Konsekwencją jest więc determinowanie mediany stosunku płac dla badanych krajów przez zarobki mężczyzn. Dane wskazują, iż przeciętny stosunek zarobków w Europie wzrósł z poziomu 1,431 do 1,515, co świadczy w wzroście w rozpiętości płac dla różnych poziomów specjalizacji. Równocześnie nastąpiło zmniejszenie się wartości odchylenia standardowego z poziomu 0,416 do 0,225, co świadczy o złagodzeniu różnic w stosunku płac ogółem dla rynku europejskiego. Warto podkreślić, iż podobnie jak w przypadku mediany, zmiana ta jest w dużym stopniu determinowana przez zmianę płac mężczyzn (spadek odchylenia z poziomu 0,427 do 0,213) – stosunek płac kobiet jest względnie stabilny przyjmujący wartości w okolicach 0,7.

Podsumowanie

Świat wyraźnie ewoluuje – na znaczeniu międzynarodowym zyskują obecnie takie kraje jak Chiny, czy Indie podczas gdy Europa traci swoje gospodarcze, demograficzne i ostatecznie polityczne przewagi. Powstanie Unii Europejskiej oraz innych pokrewnych inicjatyw mających na celu poprawę efektywności działania „starego świata”, wydaje się być krokiem w dobrą stronę. W ramach tych działań podjęta została współpraca, nie tylko bierna, polegająca na ustaleniu oraz wprowadzeniu zasad czterech swobód: przepływu dóbr, osób, usług i kapitału (choć w perspektywie utworzenia wspólnego rynku zasady te zdają się być fundamentem, bez którego nie można podjąć jakichkolwiek innych dalszych ustaleń), lecz również na poziomie koordynacji wspólnej polityki ponadnarodowej. W kontekście ujednoliceń rynku europejskiego do najważniejszych, aktywnych inicjatyw, należy zaliczyć: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych, których zadanie nie ogranicza się jedynie do wspierania czysto finansowej strony współpracy międzynarodowej, lecz również do łagodzenia różnic często odbieranych jako pozaekonomiczne, tj. różnic społecznych.

W niniejszej pracy zaprezentowane zostały główne założenia modelu Darona Acemoglu i Fabrizio Zilibottiego odnoszące się do zależności płacowych w kontekście dostępu do kilku czynników ekonomicznych, m.in. wyspecjalizowanej pracy, kapitału, czy technologii. Zgodnie z założeniami kraje pełniące rolę liderów w regionie będą maksymalizować swoją efektywność, przy równoczesnym uniemożliwieniu wykorzystania wszystkich czynników produkcji przez kraje mniej rozwinięte. Różnica ta może być złagodzona poprzez liberalizację rynku, która umożliwi lepsze wykorzystanie zasobów pracy oraz zwiększy dostępność do kapitału, jak również ustalenie wspólnych polityk (np. edukacji, innowacyjności itp.) odnoszących się do poszczególnych krajów i ich lokalnych potrzeb – co nakierowane powinno być na lepsze dostosowanie technologii i tworzenie kapitału ludzkiego odpowiedniego do lokalnych potrzeb. Według tej zasady, obserwowalnym skutkiem, który umożliwi badanie zmian w wyniku takich działań, powinno być zrównanie się stosunku płac osób określanych jako specjaliści oraz osób nisko wyspecjalizowanych.

Łatwo zauważyć, iż działania podejmowane na rynku europejskim pokrywają się z wymienionymi założeniami. Jak obrazują dane odnoszące się do badanego wskaźnika stosunku płac, na rynku europejskim występują bardzo duże jego rozpiętości (od 1,2 w Szwecji do 2,03 w Portugalii w 2014 roku), które są stopniowo łagodzone – rozpiętość płacowa, mierzona odchyleniem standardowym w latach 2002-2014 spadła z poziomu 0,416 do 0,225. Świadczy to o dalszym, jednakże mniejszym występowaniu różnic badanego wskaźnika w Europie. W tym samym czasie nastąpił wzrost mediany analizowanego stosunku z poziomu 1,431 do 1,515, co interpretowane powinno być jako wzrost przeciętnej rozpiętości w dochodach osób wysoko oraz nisko wyspecjalizowanych. Warto podkreślić, iż badanie wskazało również na istotną różnicę badanego wskaźnika ze względu na płeć – można powiedzieć, iż rozpiętość

płacowa mężczyzn był blisko dwukrotnie większa, niż kobiet i to właśnie zmiany w ich płacach determinowały zmiany w płacach w Europie ogółem.

Podjęte działania można więc określić jako niskodynamiczne, ale skuteczne – oznacza to, iż przy niezmiennych warunkach, zmiany gospodarcze prowadzić będą do wyrównania wskaźnika stosunku płac, a więc i dostosowania odpowiednich czynników produkcji do potrzeb regionalnych, a co za tym idzie do maksymalizacji efektywności całego rynku europejskiego.

Literatura

- Acemoglu D., Zilibotti F., 2001, Productivity Differences [w:] The Quarterly Journal of Economics.
- Balassa B., 1961, The Theory of Economic Integration, London: George Allen & Urwin LTD.
- Budrowska B., 2003, Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier polskich kobiet. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kamecki Z., 1967, Pojęcie i typy integracji gospodarczej, „Ekonomista” nr 1.
- Kamecki Z., 1973, Uwagi na temat pojęcia integracji gospodarczej. Poznań: Instytut Zachodni.
- Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/funding/erdf/, [16.02.2017].
- Komisja Europejska, Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, http://www.een.sopot.pl/templates/422/files/file/JRE_publ.pdf [06.02.2017].
- Ładyka S., 2001, Z teorii integracji gospodarczej. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Małuszyńska E., 2015, Unia Europejska 2014+. Warszawa: Diffin.

Summary

The aim of this paper is to identify the measure of changes resulting from the economic integration process of the European Union and to evaluate its process of unification in the aspect of wages. This paper presents the main assumptions of the Daron Acemoglu and Fabrizio Zilibotti model in the context of access to several economic factors, among others specialized work, capital, or technology. The study used quantitative results for the earnings of individual EU countries. The results of the study showed that there was an economic unification process on the EU market, but it required further deepening of cooperation to improve the economies of all countries.

Wacław Uruszczak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Zasady ustrojowe na ziemiach polskich w okresie zaborów. Od suwerenności monarchy do suwerenności narodu. Przyczynek do historii administracji w XIX w.

Constitutional principles on the polish territories in the period of the partitions. From the sovereignty of the monarch to the sovereignty of the nation. Contribution to the history of administration in the 19th century

Słowa kluczowe: Polska 1772-1918, zabory Polski, Austria XVIII/XIX w., Prusy XVIII/XIX, Rosja XVIII/XIX w., Królestwo Polskie Kongresowe, Księstwo Warszawskie, Galicja i Lodomeria, historia administracji, ustrój konstytucyjny XIX w., zasady ustrojowe w XIX w., suwerenność monarchy, suwerenność narodu

Key words: Poland 1772-1918, partitions of Poland, Austria XVIII/XIX c., Prussia XVIII/XIX c., Russia XVIII/XIX c., "Congress" Kingdom of Poland, Duchy of Warsaw, Galicia and Lodomeria, history of administration, constitutional system in the nineteenth century, constitutional principles in the nineteenth century, sovereignty of the monarch, sovereignty of the nation

Abstrakt

Treścią artykułu jest rekonstrukcja podstawowych zasad ustroju politycznego i społecznego, jakie obowiązywały na ziemiach polskich w okresie zaborów (1772-1918). Były to zasady ustrojowe państw zaborczych tj. Austrii, Prus i Rosji oraz krótkotrwale istniejących państw polskich pozbawionych suwerenności, takich jak Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie, Rzeczpospolita Krakowska, a także Galicja i Lodomeria. Zasady te zostały zestawione osobno w odniesieniu do monarchii absolutnej oraz państwa konstytucyjnego. Szczegółowo przedstawiono ewolucję zasady suwerenności od suwerenności monarchy do suwerenności narodu. Poznanie zasad, będących fundamentem ustrojowym państw zaborczych w XIX w. stwarza możliwość optymalnego ukształtowania współczesnego polskiego państwa, zwłaszcza w obliczu zapowiadanej ogólnospołecznej debaty konstytucyjnej i planowanego referendum.

1. Uwagi wstępne

W okresie zaborów, to jest w latach 1772-1918, był polityczny społeczeństwa polskiego przechodził zmienne koleje losu, będące rezultatem zachodzących wydarzeń na arenie międzynarodowej, a także skutkiem przemian wewnątrz państw zaborczych. Okres ten cechowała znaczna zmienność panujących stosunków gospodarczych i społecznych, co znajdowało wyraz w przebudowie struktur politycznych oraz prawa. Zmiany te znajdowały swoje odzwierciedlenie w obowiązujących na ziemiach polskich prawach politycznych i sądowych, które, w szczególności w XIX w. przechodziły radykalną i systematyczną transformację. Podstawowe kierunki tych przemian wyrażały się w pierwszej kolejności w stopniowym odchodzeniu od modelu społeczeństwa stanowego i oparcia stosunków społecznych na zasadzie formalnej (legalnej) równości. W dziedzinie politycznej zasadnicza zmiana polegała na odchodzeniu od formy państwa absolutnego o scentralizowanej administracji i zastąpieniu jej przez państwo o obliczu liberalnym, w którym gwarantuje się obywatelom udział w życiu politycznym oraz zapewnia możliwie duży zakres praw osobistych, gospodarczych i społecznych. Przemiany te następowały na ziemiach polskich nierównomiernie, a nadto ich kierunek nie był w tym czasie jednolicie postępowy. Niekiedy dochodziło do swoistego regresu na skutek przewagi politycznej sił społecznych dążących do utrzymania panowania absolutyzmu i dominacji szlachty w życiu publicznym. Najdłużej tego rodzaju stosunki, gdyż praktycznie do początku XX w., utrzymały się w Cesarstwie Rosyjskim i tym samym zamieszkałe na terytorium tego państwa społeczeństwo polskie najdłużej, porównaniu z innymi zaborami, doświadczało przeróżnych ograniczeń w życiu społecznym i narodowym.

Istotnym czynnikiem wpływającym na kształt ustrojowo-prawny jaki obowiązywał na ziemiach polskich były postawy Polaków w odniesieniu do sprawy niepodległości politycznej oraz antypolska polityka państw zaborczych, dążących do wynarodowienia ludności polskiej. Wśród licznych rzesz społeczeństwa polskiego od samego początku epoki zaborów ujawniało się silne dążenie do uzyskania politycznej samodzielności i niepodległości. Przejawem tego był aktywny udział Polaków w wojnach napoleońskich po stronie Francji, w nadziei odbudowy niepodległego państwa, a w dalszych latach w działalności konspiracyjnej, wreszcie w kolejnych zbrojnych powstaniach (listopadowym, krakowskim, wielkopolskim i styczniowym). Przez bardzo duży odsetek Polaków państwa zaborcze były postrzegane negatywnie, a nawet wrogo, jako obce i opresyjne. W struktury państw zaborczych przedstawiciele społeczeństwa polskiego zaczęli w szerszym zakresie włączać się dopiero w 2. połowie XIX w., zwłaszcza po klęsce powstania styczniowego. Wyjątkiem były tutaj czasowo istniejące polskie organizmy polityczne, jak Księstwo Warszawskie, Królestwo Kongresowe czy Rzeczpospolita Krakowska, które były przez pewien czas, niesuwerennymi, ale w znacznym stopniu samodzielnymi państwami polskimi. Od roku 1860 udział w życiu publicznym zagwarantowała ludności polskiej monarchia austriacka w postaci autonomii galicyjskiej.

2. Zasady ustrojowe

Zasady ustrojowe na ziemiach polskich pod zaborami są to formuły syntetyzujące zasadnicze relacje w stosunkach społecznych i politycznych, jakie występowały w istniejących w okresie zaborów strukturach państwowych, którym poddane zostały ziemie I Rzeczypospolitej [Uruszczak, 2010; Uruszczak, 2014]. Są to „idee przewodnie, na których opiera się konstrukcja państwa” [Skrzydło, 1997, s. 57]. Chodzi tutaj o zasady prawne, deklarowane wprost lub nie wprost w obowiązujących w tamtym okresie ustawach zasadniczych oraz innych ustawach, jak też wynikające z uznawanych w tamtym okresie zwyczajów konstytucyjnych. Celem niniejszego opracowania jest ustalenie katalogu zasad ustrojowych obowiązujących na ziemiach polskich pod zaborami i ukazanie za ich pośrednictwem podstawowych cech ustrojów państwowych, w ramach których funkcjonowało społeczeństwo polskie w tym okresie to jest przede wszystkim w XIX w. Rozwój stosunków ustrojowo-prawnych w XIX w. nakazuje zasady te podzielić na dwie grupy. W grupie pierwszej wymienione są zasady charakterystyczne dla monarchii absolutnej, a więc formy państwa, która dominowała w Europie zasadniczo aż do połowy XIX. W grupie drugiej ujęto zasady ustrojowe, które zyskały pełne uznanie w państwach konstytucyjnych i liberalnych i tym samym stworzyły podwaliny dla nowoczesnego konstytucjonalizmu. Często zasady te stanowiły swego rodzaju antytezę zasad ustrojowych wymienionych w grupie pierwszej. Pełny zestaw zasad ustrojowych obowiązujących na ziemiach polskich w okresie zaborów przedstawia się następująco:

2.1. Zasady ustrojowe monarchii absolutnej

1. zasada suwerenności władcy (monarchy)
2. zasada centralizmu i koncentracji władzy w ręku monarchy
3. zasada stanowego ustroju społecznego
4. zasady upośledzenia mieszczaństwa, poddaństwa chłopów, nierównouprawnienia żydów i kobiet
5. zasada powiązania państwa i kościoła i zasada zwierzchnictwa państwa nad kościołami
6. zasada ograniczonej tolerancji religijnej
7. zasada państwa policyjnego (opiekuńczego)
8. zasada zawisłości sądów
9. zasada poddaństwa państwowego
10. zasada jednolitości ustrojowo-prawnej państwa
11. zasada biurokratyzmu
12. zasada fiskalizmu
13. zasada militarizmu
14. zasada ograniczonej samorządności

2.2. Zasady ustrojowe państwa konstytucyjnego

1. zasada suwerenności narodu
2. zasada konstytucjonalizmu
3. zasada monarchicznej formy państwa
4. zasada niejednolitości prawnoustrojowej (złożoności) państwa
5. zasada równości wobec prawa
6. zasada państwa prawnego (rządów prawa)
7. zasada podziału władzy
8. zasada dekoncentracji i decentralizacji władz państwowej
9. zasada ustroju parlamentarnego; odpowiedzialności rządu przed narodem (parlamentem)
10. zasada samorządności
11. zasada sądowej kontroli administracji
12. zasada liberalizmu (wolności obywatelskich) [państwa liberalnego]
13. zasada rozdziału Kościoła i państwa
14. zasada wolności religijnej
15. zasada niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów
16. zasada obywatelstwa państwowego
17. zasada poszanowania praw mniejszości narodowych
18. zasada ponoszenia ciężarów publicznych przez obywateli
19. powszechny obowiązek służby wojskowej
20. zasada nietykalności własności indywidualnej i prywatnej

W zakresie ustroju politycznego istotą zmian jakie dokonywały się w XIX w. w państwach zaborczych była przebudowa ustroju absolutnego na ustrój liberalno-konstytucyjny. Punktem kluczowym tych zmian była pozycja suwerena w państwie, a więc podmiotu uznawanego za piastuna władzy najwyższej. Ze względu na szczupłość łamów niniejszego artykułu omówiona zostanie jedynie zasada suwerenności w powiązaniu z zasadą centralizmu i koncentracji władzy. Pozwoli to zainteresowanemu czytelnikowi choć częściowo ocenić wartość poznawczą tego rodzaju syntezy ewolucji ustrojowej państw zaborczych i ewentualnie zapoczątkować jej konstruktywną krytykę.

3. Zasada suwerenności monarchy

Ziemie Rzeczypospolitej, które w następstwie trzech kolejnych rozbiorów weszły w skład państw zaborczych, zostały poddane suwerennej władzy suwerenów tych państw. Pod względem ustrojowym były to monarchie absolutne, których władcy sprawowali absolutną, czyli w istocie nieograniczoną i pełną władzę we wszystkich jej typowych zakresach merytorycznych to jest w ustawodawstwie, administracji i sądownictwie. Władca Rosji nosił tytuł „cara Wszechrusi”. Tytuł ten przyjął jako pierwszy car Piotr I w 1721 r. Podkreślało to

roszczenia Moskwy do sprawowania władzy nad całością ziem ruskich, a więc także nad Białorusią i Ukrainą, które od XIV w. pozostawały władaniu wielkich książąt litewskich a następnie królów Polski. Car rosyjski, nazywany też zamiennie imperatorem lub cesarzem, był „samodzierżawcą” czyli samowładcą, a więc w istocie samodzielny suweren państwa, będący zarazem jego uosobieniem. Według Michała Katkova, doradcy cara Aleksandra III między pojęciami ‘car’, ‘państwo’, ‘Rosja’ istniała pełna tożsamość [Jaśkiewicz L., 1979, s. 685]. Za źródło tej władzy uznawano wolę Boga, z której wypływał bezwzględny powszechny obowiązek posłuszeństwa wobec cara. Według art. 1 rosyjskiego Zводу praw: „Cesarz Wszech-Rusi jest monarchą samowładnym i nieograniczonym. Być władzy jego posłusznym nie tylko w obawy, ale z przekonania, sam Bóg nakazuje” [Cyt. za: K. Koranyi 1962, s. 54].

Charakter monarchii absolutnej Rosja zachowała aż do początku XX w. Długotrwały kryzys polityczny, będący następstwem niedowładu struktur politycznych oraz kryzysu gospodarczego i społecznego, spotęgowany przegraną wojną z Japonią w 1904 r. wymusił na rządzie carskim zmiany ustrojowe przez samoograniczenie monarchii na rzecz instytucji reprezentatywnych (Duma Państwowa, samorząd). Przewidziano je w rosyjskich ustawach zasadniczych, ogłoszonych 23 kwietnia 1906 r., które przyznały społeczeństwu pewien zakres praw politycznych. Samowładność i nieograniczoność, czyli suwerenność monarchy pozostała zasadą, aż do obalenia caratu w lutym 1917 r. w wyniku tak zwanej „rewolucji lutowej”.

W XIX w. cesarstwem była także Austria, której władcy – uprzednio „cesarze rzymscy narodu niemieckiego” – od 1804 r. nosili tytuł cesarzy Austrii, a także królów i panów wielu innych ziem określanych jako „kraje koronne”. Jednym z nich było „Królestwo Galicji i Lodomerii”, czyli ziemie polskie zagarnięte w 1772 oraz 1795 r. Ziemie te podlegały ich całkowitej suwerenności. Do 1848 r. cesarze Austrii byli władcami absolutnymi (nieograniczonymi), skupiającymi całość władzy państwowej i personifikującymi w istocie podległe im państwo. Zgodnie z definicją Georga Jellinka „monarchia absolutna jest państwem, w którym tylko monarcha jest bezpośrednim organem państwa” [Jellinek, 1921, s. 551]. Działające w państwie urzędy czy inne instytucje państwowe uznawane były za organy pośrednie państwa, których uprawnienia władcze wypływały z władzy monarszej [Kelsen, 1993]. Za źródło suwerenności cesarskiej uznawano wolę bożą oraz tradycję. Cesarze austriaccy nosili tytuł: „apostolski”. Absolutyzm austriacki nie był równoznaczny z despotyzmem, ani tzw. absolutyzmem klasycznym w wydaniu Francji Ludwika XVI, lecz absolutyzmem oświeconym. W państwie tym monarcha-suweren uznawał się za opiekuna poddanych, którego obowiązkiem jest troska o ich pomyślność. Oznaczało to w praktyce przyznanie poddanym pewnych praw podmiotowych. Zwiastunem zmian ustrojowych w Austrii były krótkotrwałe konstytucje z kwietnia 1848 i 4 marca 1849 r., które praktycznie nigdy nie weszły w życie. Trwałe zmiany ustrojowe nastąpiły dopiero w 1860-1861 r. Wydane wówczas akty konstytucyjne (dyplom październikowy, patent lutowy), w których doszło do ograniczenia władzy cesarskiej, nie zmieniły jednak nic w odniesieniu do suwerenności, nadal pozostawiając ją

w rękach cesarza i króla. Cesarstwo Austriackie przetrwało do 1918 r., kiedy wskutek przegranej wojny (I wojna światowa) doszło do jego rozpadu na państwa narodowe [Grodziski, 1998].

Analogiczny ustrój posiadało Królestwo Pruskie, w którym król był najwyższym suwerenem i dzierżycielem pełni władzy państwowej we wszystkich jej przedmiotowych zakresach (ustawodawstwo, administracja, sądownictwo). Podobnie jak w Austrii absolutyzm w Prusach był absolutyzmem oświeconym. Suwerenność monarsza rozumiana jako najwyższe zwierzchnictwo i nieograniczona władza króla miała być wykorzystywana dla dobra i szczęścia jego poddanych. Król był – jak to twierdził Fryderyk II Wielki – „pierwszym sługą państwa”. Monarchia pruska była państwem policyjnym, zbiurokratyzowanym i zmilitaryzowanym. Przegrana Prus w wojnie z napoleońską Francją, kiedy w ciągu zaledwie jednego tygodnia wojska francuskie stanęły u bram Berlina, a przed całkowitą klęską uratowała je tylko pomoc Rosji, wymusiła głębokie reformy społeczne i ustrojowe wdrażane przez ministrów królewskich Steina i Hardenberga [Sczaniecki, 1970; Salmonowicz, 1987]. Jednakże suwerenność królewska w dalszym ciągu pozostała jako fundament gmachu państwa, a monarchia pozostawała niezmiennie państwem absolutnym. Zmiany wymusiła dopiero rewolucja Wiosny Ludów. Formalnym ich wyrazem była konstytucja Królestwa Pruskiego z 1850 r., która ograniczyła rolę króla na rzecz innych organów państwowych, a w szczególności urzędu kanclerza. W okresie konstytucyjnym Prusy umocniły pozycję na arenie międzynarodowej oraz wewnątrz Rzeszy Niemieckiej. Po zwycięskiej wojnie z Austrią (1866) oraz Francją (1870) pod egidą Prus doszło do zjednoczenia państw niemieckich w Rzeszę Niemiecką ogłoszoną jako Cesarstwo na czele z Wilhelmem I z pruskiej dynastii Hohenzollernów. Konstytucja Rzeszy gwarantowała Cesarzowi pozycję suwerena, którego władza doznawała pewnych ograniczeń. Cesarstwo Niemieckie istniało do 1918 r., kiedy zostało – w następstwie przegranej I wojny światowej i po abdykacji ostatniego Cesarza i króla Prus Wilhelma II – rozwiązane [Koranyi, 1962; Sczaniecki 1970; Grodziski, 1998]. Z suwerenności monarchów wypływały ich prerogatywy w zakresie prawodawstwa, administracji i sądownictwa. Do prawodawstwa monarszego należało także ustawodawstwo konstytucyjne czyli ustrojowe [Kelsen, 1993].

4. Zasada centralizmu i koncentracji władzy państwowej w ręku monarchy

W monarchiach absolutnych państwo zorganizowane było na zasadach centralizmu i koncentracji władzy w ręku monarchy. Zasada centralizmu jako zasada organizacji państwa polega na istnieniu w nim jednego ośrodka władzy, skupiającego wszystkie kluczowe decyzje i sprawującego kontrolę nad całością jego struktury. Zasada koncentracji oznacza skupienie całości albo większej części uprawnień władczych w jednym organie na określonym szczeblu danej struktury. W monarchiach absolutnych ośrodkiem władzy był dwór monarszy, a w szczególności działające w jego obrębie instytucje centralne państwa współdziałające z władzą w zawiadywaniu wszystkimi istotnymi sprawami o znaczeniu publicznym [Ma-

lec J. i Malec D., 2000]. Formalnie miały one charakter organów doradczych panującego, który koncentrował zasadniczo całość władzy. Praktyka rządzenia wymuszała mniejszą lub większą samodzielność poszczególnych instytucji, zachowując dla absolutnego monarchy decyzje w sprawach najistotniejszych oraz kontrolę nad całością aparatu państwowego. Centralizm, koncentracja władzy oraz biurokracja to zjawiska charakterystyczne dla monarchii absolutnych, w których ogół społeczeństwa traktowany był jako przedmiot działań państwa. Społeczeństwo stanowiło potencjalne źródło podatków i rekruta do armii. Wymuszało to na rządzących pewną troskę o jego stan i ogólne położenie. Zakres udzielanych społeczeństwu swobód zależał wyłącznie od uznania władzy centralnej, w szczególności samego monarchy. Na zewnątrz państwa absolutne prowadziły politykę imperialną, polegającą na stałym dążeniu do podporządkowywania sobie państw mniejszych i słabszych, a także na zdobywaniu kolonii na kontynentach trzeciego świata, zwłaszcza w Afryce i w Azji. W polityce wewnętrznej regułą było stałe potęgowanie napięć i konfliktów społecznych, co pozwalało rządcom państw absolutnych zachowywać pozycję pozornego arbitra i umacniać policję i inne formacje zaliczane do sił bezpieczeństwa.

W Rosji od czasu reform Piotra I centralnym organem państwa był Senat Rządzący, złożony od 1763 r. z sześciu departamentów resortowych. Należało do niego przygotowywanie carskich ukazów i aktów prawnych niższego rzędu, a także nadzór nad ich wykonaniem, kontrola administracji lokalnej i sądownictwa, administracja finansami państwa i handlem zagranicznym. Senat pełnił nadto funkcję sądu najwyższego. Decyzje zapadające na forum Senatu wychodziły w imieniu cara, który jednakże każdą z nich mógł zawsze przejąć do osobistego rozpatrzenia. Resortowymi organami centralnymi były kolegia w liczbie 9, potem 16, kierowane przez prezydentów. Podlegały one Senatowi i samemu cesarzowi. Na co dzień car współpracował z Najwyższą Tajną Radą, która pełniła funkcję gabinetu rządzącego. Za panowania cara Aleksandra I w latach 1802-1810 przeprowadzono reformy w centralnym aparacie rosyjskiego państwa. Na miejsce kolegiów powołano ministerstwa oraz utworzono Komitet Ministrów. Rolę Senatu ograniczono do funkcji sądu najwyższego oraz organu nadzorującego finanse państwa oraz praworządność. Ustanowiona została Rada Państwa, jako naczelny ogólnopaństwowy organ doradczy złożony z ministrów, kierowników centralnych urzędów oraz osób powołanych przez cara, który pełnił rolę jej przewodniczącego. Miała ona charakter organu deliberującego i doradczego. Należało do niej przygotowywanie opinii w przedmiocie spraw przedstawionych przez cara, a także o projektach ustaw. Obok wskazanych organów działała także Kancelaria Cesarska, zawiadująca bezpośrednio policją i żandarmerią państwową. Aparat urzędniczy Rosji był bardzo rozbudowany. Wyżsi urzędnicy rekrutowali się wyłącznie ze szlachty. Wszechobecna była korupcja. Siła państwa opierała się na policji i siłach bezpieczeństwa (tzw. Ochrana). Władza cesarska w Rosji obejmowała także sprawy kościelne [Szczeniecki M., 1970; Malec J. i Malec D., 2000].

W Austrii w okresie rządów Marii Teresy (1740-1780) i Józefa II (1780-1790) zreformowano administrację państwa, opierając ją na zasadach centralizmu, koncentracji władzy w rękę monarchy oraz biurokratyzmu. Analogicznie jak w Rosji ośrodkiem władzy był dwór cesar-

ski, gdzie u boku cesarza działały najwyższe organy wykonawcze państwa. Były to kolegialne organy ministerialne, takie jak: 1) Najwyższa Rada Wojenna (*Hofkriegsrat*); 2) Nadworna Izba Skarbowa (*Hofkammer*), 3) Najwyższa Izba Sprawiedliwości (*Oberste Justizstelle*), 4) Tajna Kancelaria Stanu (*Geheime Haus-Hof-und Staatskanzlei*), która zajmowała się sprawami zagranicznymi oraz zarządem dworu, 5) Zjednoczona Kancelaria Nadworna Czesko-Austriacka (*Vereinigte boehmisch-oesterreichische Hofkanzlei*), sprawująca funkcję ministerstwa spraw wewnętrznych. W latach 1774-1776 oraz 1797-1802 istniała także osobna Kancelaria Nadworna Galicyjska, której zadaniem było nadzorowanie procesu inkorporacji ziem polskim zagarniętych przez Austrię w I i III rozbiórce. Na czele Zjednoczonej Kancelarii Nadwornej stał pierwszy kanclerz. Podlegały jej instytucje specjalne powołane do zarządu poszczególnymi działami administracji, jak Ministerstwo Policji czy Dyrekcja Edukacyjna. Obok wymienionych centralnych organów wykonawczych i zarządzających funkcjonowała w Austrii od 1761 r. Rada Stanu (*Statsrat*). Był to organ doradczy i kontrolny. Wszystkie wymienione organy państwa podlegały cesarzowi, który według uznania mógł udzielić im w danym czasie większej samodzielności [Malec J., i Malec D., 2000].

W Królestwie Pruskim struktura władz centralnych państwa była w istocie swej podobna. Ośrodkiem władzy był dwór królewski, w ramach którego działały centralne urzędy ministerialne: 1) Generalne Dyrektorium złożony z „rzeczowych” departamentów na czele z ministrami. W latach siedemdziesiątych XVIII w. departamentów tych było 8. Sprawami zagranicznymi zajmowało się ministerstwo gabinetowe (*Kabinettsministerium*), zaś sądownictwem Ministerstwo Sprawiedliwości (*Justizministerium*). Poza tym istniała osobna Tajna Rada Stanu jako organ doradczy. Sprawujący rządy osobiste, król Fryderyk II, traktował wspomniane organy jako podległe sobie organy pomocnicze. O większości spraw decydował wyłącznie sam, omawiając je ze swoimi ministrami indywidualnie [Salmonowicz, 1987; Malec J. i Malec D., 2000].

Centralizm w organizacji państw zabornych znajdował swoje odzwierciedlenie w organizacji aparatu administracyjnego państwa, a w szczególności na ścisłym hierarchicznym podporządkowaniu urzędników lokalnych władzy zwierzchniej. W Rosji, podzielonej dla celów administracyjnych na gubernie, urzędnikiem zarządu lokalnego był gubernator, jako przedstawiciel cara. Koncentrował on w swym ręku całość władzy publicznej we wszystkich działach administracji (skarbowość, policja, wojskowość). Należała do niego także władza sądownicza. W prowincjach nadgranicznych Cesarstwa Rosyjskiego dwie lub trzy gubernie łączono w tak zwaną generał-gubernię, na czele której stał generał-gubernator, podlegający jedynie carowi, wyposażony w pełnię uprawnień administracyjnych w zakresie spraw cywilnych. Do jego władzy należało także zwierzchnictwo na wojskiem. Generał-gubernie były zarazem okręgami wojskowymi. W 1813 r. po zajęciu Księstwa Warszawskiego przez wojska rosyjskie car Aleksander I wyznaczył generał-gubernatora do zarządu jego terytorium. Rozwiązanie to było tylko przejściowe. Na trwałe generał-gubernia warszawska została ustanowiona w 1874 r., jako przejaw polityki likwidacji odrębności Królestwa Polskiego i pełnej integracji jego terytorium z Cesarstwem Rosyjskim. Centralizm jako zasada orga-

nizacji administracji rosyjskiego Imperium istniał aż do upadku caratu w 1917 r. [Malec J. i Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

W Austrii podzielonej na prowincje aż do końca epoki absolutyzmu w 1860 r. zarząd lokalny spoczywał w rękach gubernatorów prowincji. Funkcjonariusza tego rodzaju ustanowiono także dla Galicji, który rezydował we Lwowie. Gubernator był przedstawicielem cesarza w terenie. Podlegała mu cała lokalna administracja cywilna oraz sądownictwo. Organem pomocniczym dla gubernatora było gubernatorstwo. Niższą jednostką administracyjną były cyrkuły, na czele których stali starostowie [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grodziski S., 1976; Grzybowski K., 1982].

W Królestwie Pruskim w XVIII w. podstawową jednostką administracyjną były departamenty kamer, zarządzane kolegią przez Kamery Wojny i Domen (*Kriegs- und Domänenkammer*), podległe Generalnemu Dyrektorium. Koncentrowały one zarząd lokalny w szerokim zakresie spraw wojskowych i cywilnych, w tym bezpieczeństwa, podatków, budownictwa, policji, skarbowości. Niższą jednostką były powiaty (*kreise*), zarządzane jednoosobowo przez starostów (landratów). W miastach, korzystających z ograniczonej samorządności, działali wyznaczeni przez króla radcowie skarbowi (*Steuerräte*) jako organ nadzorujący samorząd miasta. Doznane w wojnie z napoleońską Francją wymusiły na Prusach konieczność wielostronnych reform, w tym także administracyjnych. Miały one na celu usprawnienie aparatu państwa i w niczym nie podważały jego absolutystycznego, scentralizowanego oblicza. Inicjowali je i wdrażali ministrowie Karl von Stein i Karl August von Hardenberg w latach 1808-1816. W miejsce organów kolegialnych powołano organy jednoosobowe. Na szczeblu centralnym byli to ministrowie resortowi w liczbie pięciu, odpowiedzialni przed królem za główne działy rzeczone administracji państwa: sprawy zagraniczne, wojna, skarbowość, wymiar sprawiedliwości, sprawy wewnętrzne. Do grona tego doszli w drugiej połowie XIX w. ministrowie: handlu, rolnictwa, wyznań, domu królewskiego i robót publicznych. Ministrowie tworzyli radę ministrów, zwaną Ministerstwem Państwa (*Staatsministerium*), którą kierował kanclerz, a od 1822 r. prezydent ministrów, przemianowany w 1848 r. na premiera. W 1817 r. utworzona została w Prusach rada państwa (*Staatsrat*), jako organ doradczy króla, opiniujący projekty ustawodawcze, a nadto rozstrzygający spory kompetencyjne między ministrami. W 1815 r. zreformowano administrację lokalną. Utworzono wówczas trójstopniowe jednostki podziału administracyjnego: prowincje w liczbie 10, rejencje oraz powiaty. W każdej z tych jednostek administracja lokalna spoczywała w rękach jednoosobowych organów – nadprezydenta w prowincjach; prezydenta w rejencjach oraz landrata (starosty) w powiatach. Wyłomem w centralizacji administracji lokalnej, utrzymanej bez żadnych zmian aż do drugiej połowy XIX w., był jedynie ograniczony samorząd miejski, a także stanowe sejmy prowincjonalne. Sejm taki występował w tzw. Wielkim Księstwie Poznańskim [Wąsicki J., 1980; Salmonowicz S. 1987; Malec J. i Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

Centralizacja i koncentracja władzy w ręku monarchy jako zasady organizacji państwa występowały także w rodzimych organizmach politycznych istniejących w pierwszej poło-

wie XIX w. na ziemiach polskich. Miały one jednak zdecydowanie inne oblicze, gdyż nie dotyczyły wszystkich dziedzin aktywności państwa, lecz jedynie odnosiły się do samej władzy wykonawczej. W Księstwie Warszawskim, które było monarchią konstytucyjną, zgodnie z jego konstytucją z 22 lipca 1807 r. królowi powierzono pełnię władzy wykonawczej [Art. 6. *Rząd jest w osobie króla. On sprawuje w całej swojej zupełności urzędowania władzy wykonawczej*], a także inne prerogatywy, które nie zostały w Konstytucji zastrzeżone dla sejmiku lub organów władzy sądowniczej. Królem Księstwa Warszawskiego był król saski, rezydujący na co dzień w Dreźnie. W konstytucji przewidziano możliwość mianowania wicekróla i przekazania mu części władzy królewskiej, albo powołanie prezesa rady ministrów, kierującego pracami rady ministrów czyli rządu. Faktycznie skorzystano z tej drugiej możliwości. Stanowisko prezesa Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego sprawowali kolejno: Stanisław Małachowski, Ludwik Gutkowski i Stanisław Kostka Potocki. Naczelnymi organami administracji resortowej byli w Księstwie ministrowie w liczbie pięciu: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i czci religijnych, wojny, przychodów i skarbu, policji, sekretarz stanu. Ostatniego z wymienionych ministrów ustanowiono dla utrzymywania stałych kontaktów z królem i rządem Saksonii. Ministrowie, jak też wszyscy urzędnicy podlegali służbowo królowi i przed nim odpowiadali za swoją działalność urzędową. Centralizm i koncentracja dotyczyły także administracji terytorialnej Księstwa, którą zorganizowano na wzór francuski. Kraj został podzielony na departamenty (6, a od 1809 r. – 9), na czele których stali mianowani przez króla i przed nim odpowiedzialni prefektowie. Skupiali oni całość administracji lokalnej. Niższą jednostkę podziału administracyjnego stanowiły powiaty, w których działali podprefekci. Za wzorami francuskimi utworzono także w Księstwie Warszawskim instytucje o charakterze quasi-samorządowym w postaci rad departamentowych i powiatowych, działające jako organy opiniotwórcze [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Kallas M. (red.), 1990; Malec J., Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. nadawała państwu formę monarchii konstytucyjnej. Ograniczała ona władzę królewską zasadniczo do zakresu rzeczowego władzy wykonawczej, a także zapewniała mu na różnej drodze kontrolę nad innymi organami państwa, a więc sejmem oraz sądami. Jeśli chodzi o władzę wykonawczą to przysługiwała ona królowi – jak stanowił art. 35 – „w całej rozciągłości” [Sawicki J., 1953, s. 54]. W bezpośrednim rządzeniu zastępował króla, czyli cara Rosji, namiestnik, stojący na czele Rady Stanu, działającej albo jako rząd zwany Radą administracyjną albo jako Ogólne zgromadzenie Rady Stanu, pełniące funkcje sądowe, kontrolne oraz legislacyjne (przygotowywała projekty ustaw). Pierwszym namiestnikiem Królestwa został Józef Zajączek, któremu car nadał tytuł księcia. W skład rządu wchodził ministrowie, stojący na czele pięciu komisji rządowych: 1) wyznań religijnych i oświecenia publicznego; 2) sprawiedliwości; 3) spraw wewnętrznych i policji; 4) wojny; 5) przychodów i skarbu. Poza tym utworzony został urząd ministra sekretarza stanu, który rezydował w Petersburgu na dworze carskim. Kolegialność jako zasada organizacji administracji dotyczyła także administracji wojewódzkiej. W województwach w liczbie 6, organami administracji rządowej były ko-

misje wojewódzkie, w skład której wchodził komisarz podporządkowany poszczególnym komisjom rządowym oraz prezes komisji. Niższą jednostką były obwody, w których organami administracji byli komisarze delegowani do obwodów, zasiadający w komisjach wojewódzkich. Powyżej opisany ustrój administracyjny Królestwa Polskiego doznawał stopniowych zmian, w następstwie klęsk powstań listopadowego i styczniowego oraz polityki rosyjskiej zmierzającej do konsekwentnie do likwidacji odrębności ustrojowych Królestwa. Pełna centralizacja administracyjna jego terytorium nastąpiła z chwilą likwidacji po śmierci gen. Berga w 1874 r. urzędu namiestnika. W jego miejsce powoływano rosyjskiego generał-gubernatora. Ziemie Królestwa i zamieszkałe w nim społeczeństwo objął wówczas w całej rozciągłości rosyjski system samodzierżawia. Ten sam, którego mieszkańcy w tym liczni Polacy zamieszkali na terytoriach zabużańskich, doświadczali co najmniej od 1795 r. [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Kallas M. (red.), 1990; Malec J., Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

5. Zasady ustrojowe państwa konstytucyjnego

5.1. Rozwój państwa konstytucyjnego

Państwo konstytucyjne w porównaniu z państwem absolutnym stwarzało dla obywatela gwarancje prawne w zakresie jego społecznego i prywatnego położenia w większym stopniu niż miało to miejsce w państwach absolutnych. Państwo konstytucyjne dawało priorytet prawu, które określało granice działania władzy. Z istoty swej konstytucja jest *sui generis* umową, która wyznaczała podstawy i ramy dla panującego systemu politycznego. Oczywiście w państwach absolutnych istniało także prawo, które regulowało stosunki wewnętrzne. Ustępowało ono zawsze przed potrzebami polityki w imię racji stanu. W państwie absolutnym jego zwierzchnik stał ponad prawem. Tymczasem w państwie konstytucyjnym prawo korzysta z pierwszeństwa w stosunku do polityki. W takim państwie to ustawa zasadnicza stanowi podstawę panującego porządku. W państwie konstytucyjnym ma miejsce upodmiotowienie społeczeństwa, które w całości lub za pośrednictwem swoich elit uzyskuje prawo do współdecydowania o najważniejszych sprawach publicznych. Natomiast w państwach absolutnych społeczeństwo jest zasadniczo tylko przedmiotem działań władzy [Kelsen H., 1993; Grodziski S., 1998].

Polska była państwem konstytucyjnym od czasów monarchii jagiellońskiej. W XVIII w. u kresu swego niepodległego bytu Rzeczpospolita zdobyła się na uchwalenie nowoczesnej konstytucji, jaką była Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. [Uruszczak W., 2011]. Pamięć o niej pozostała żywa w świadomości elit polskich przez cały czas zaborów. Nie dziwota więc, że każdorazowo, gdy wichry historii pozwalały na powstanie choćby namiastki samodzielnej Polski, jak to było w przypadku utworzenia Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, formowano je jako państwa konstytucyjne, uwzględniając polskie tradycje ustrojowe z okresu przedrozbiorowego. Państwami konstytucyjnymi były zarówno Księstwo Warszawskie, jak też Królestwo Polskie „kongresowe”, których system ustrojowo-prawny opierał się na

ustawach zasadniczych oktrojowanych przez ich suwerenów. Ustrój konstytucyjny posiadała także Rzeczpospolita Krakowska. Państwa te były jednak zbyt słabe, aby móc na trwałe obronić swoją niezależność od zaborczych mocarstw absolutnych. Księstwo Warszawskie przestało istnieć w 1815 r., kiedy na kongresie wiedeńskim dokonano jego rozbioru i włączenia do Cesarstwa Rosyjskiego i Królestwa Pruskiego utworzonych wówczas autonomicznych organizmów politycznych: Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Poznańskiego. Ograniczoną niepodległość przyznano wtedy miastu Kraków. Rzeczpospolita krakowska stała się częścią monarchii habsburskiej w 1846 r. [Bartel W. M., 1976; Grodziski S., 2012].

W XIX w. monarchie absolutne weszły w stadium głębokiego kryzysu społecznego i politycznego, którego skutki ograniczano na drodze częściowych reform, jak to miało miejsce przede wszystkim w Prusach i w Austrii. Nie powstrzymało to bynajmniej wybuchu niezadowolenia społecznego, którego apogeum przypadło na okres wiosny 1848 r. zwanej popularnie „Wiosną Ludów”. Następstwem rewolucji 1848 r. było zerwanie z absolutyzmem i transformacja ustrojowa tych państw w monarchie konstytucyjne. W Królestwie Pruskim ustrój konstytucyjny został wprowadzony w 1848 r. oktrojowaną konstytucją króla Fryderyka Wilhelma IV, dość radykalnie ograniczającą władzę królewską na rzecz parlamentu i podporządkowanego mu rządu. W dwa lata później konstytucja z 1848 r. została zastąpiona nową konstytucją z 1850 r., która wzmacniała pozycję monarchy, powierzając królowi pełnię władzy wykonawczej. Konstytucja z 1850 r. zrywała z policyjnym charakterem państwa, ograniczając prerogatywy króla i przyznając obywatelom różnorodne prawa obywatelskie i polityczne. Do tych ostatnich należały prawa wybierania posłów do izby niższej ogólnokrajowego Sejmu Pruskiego (*Landtag*). W izbie wyższej zwanej Izbą Panów zasiadali członkowie dziedziczni oraz mianowani dożywotnio przez króla spośród arystokracji i zamożnej szlachty pruskiej [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Malec J., Malec D., 2000].

W Cesarstwie Austriackim doszło na wiosnę 1848 r. do poważnych wstrząsów politycznych, zwłaszcza w stolicy państwa – Wiedniu. Społeczeństwo domagało się reform, a szczególności zaniechania rządów policyjnych. Dla spacyfikowania nastrojów rewolucyjnych cesarz Austrii oktrojował 25 kwietnia 1848 r. pierwszą konstytucję Cesarstwa. Na osłabieniu monarchii skorzystali Węgrzy, którzy wystąpili z postulatami niepodległości. Powstanie węgierskie zostało stłumione dzięki pomocy cara Rosji Mikołaja I. Sukcesy w wojnie włoskiej w 1848-1849 r. umocniły stanowisko monarchii. Cesarz Franciszek Józef I anulował w marcu 1849 r. wspomnianą konstytucję kwietniową i oktrojował nową (tzw. patent marcowy). Została uchylona przez cesarza w 1851 r., co równało się przywróceniu rządów absolutnych. Trwały one w sumie jedno dziesięciolecie i w historiografii noszą nazwę „Ery Bacha”. W 1859 r. klęski poniesione przez Austrię w wojnie z Królestwem Sardynii wspieranym przez Francję spowodowały powrót, tym razem już trwały, do modelu monarchii konstytucyjnej. Wydany przez cesarza Franciszka Józefa I dyplom październikowy z 1860 r. uformował państwo jako federalistyczną monarchię konstytucyjną, w którym tak zwanym „krajom koronnym”, do których zaliczała się także Galicja, przyznano prawo do utworzenia lokalnej legislatury w postaci sejmu krajowego upoważnionego do wydawania lokalnych ustaw

w ustalonym zakresie spraw. Rozwiązanie to potwierdził cesarski patent wydany w lutym 1861 r. (tzw. „patent lutowy”), zawierający jako załączniki: konstytucję o reprezentacji państwa oraz statuty dla krajów koronnych, w tym dla Galicji [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Malec J., Malec D., 2000; Dziadzio A., 2001].

Po przegranej wojnie z Prusami w 1866 r. zarzucono jednak model federalistycznej monarchii habsburskiej na rzecz modelu dualistycznego opartego na unii realnej Austrii i Węgier. Wychodząc naprzeciw aspiracjom niepodległościowym Węgrów na mocy ugody z 1867 r. powstał związek polityczny Cesarstwa Austrii i Królestwa Węgierskiego, jako dwóch osobnych i niepodległych państw, połączony urzędem głowy państwa (unia realna). Oba państwa posiadały własne parlamenty oraz rządy. Do załatwiania spraw wspólnych, do których zaliczono: sprawy zagraniczne, wojskowe oraz finansowe w zakresie spraw wspólnych, powołano specjalnych ministrów cesarskich niezależnych od władz centralnych obu wspomnianych państw. Parlamenty austriacki i węgierski mogły podejmować wspólne decyzje w zakresie budżetu wskazanych wyżej spraw wspólnych za pośrednictwem specjalnych delegacji. Sama Austria otrzymała w 1867 r. konstytucję, w postaci kilku ustaw zasadniczych uchwalonych przez parlament wiedeński i zatwierdzonych przez cesarza. Zaliczono do nich także wspomniane wyżej dokumenty to jest dyplom październikowy i patent lutowy [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Malec J., Malec D., 2000; Dziadzio A., 2001].

Najdłużej ustroj monarchii absolutnej zachowało Cesarstwo Rosyjskie. W drugiej połowie XIX w. ustroj ten był anachronizmem i źródłem poważnych wstrząsów i wewnętrznych napięć. Rząd rosyjski starał się osłabiać je na drodze agresywnej polityki wojennej w stosunkach zewnętrznych, zaś w stosunkach wewnętrznych przez wzbudzenia nienawiści do potencjalnych wrogów państwa. Przez długi czas do kategorii tej należeli Polacy, podejrzani i oskarżani nieustannie o działalność wyrotową, wrogą Rosji. Na drogę rzeczywistych ustrojowych przemian ku monarchii konstytucyjnej Rosja wkroczyła dopiero w początkach XX wieku w następstwie klęski w wojnie z Japonią w 1905 r. Zapoczątkowało je powołanie w sierpniu 1905 r. Dumy Państwowej (Duma Bułyginowska), a następnie manifest cara Mikołaja II z 17 października 1906 r., zapowiadającego przyznanie społeczeństwu szerokiego katalogu praw obywatelskich i politycznych. Zapowiedź ta została zrealizowana w ustawach zasadniczych Mikołaja II z kwietnia 1906 r., której skutkiem było rezygnacja z samodzierżawia i powołanie do istnienia rosyjskiej monarchii konstytucyjnej [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Grzybowski K., 1982; Malec J., Malec D., 2000].

5.2. Zasada suwerenności narodu

Zasada suwerenności narodu oznacza, że podmiotem, do którego należy władza zwierzchnia w państwie, jest naród, czy też lud, a więc ogół jego obywateli. Zgodnie z nią wszystkie osoby sprawujące władzę w danym państwie są mandatariuszami narodu i mogą być przez niego odwołani. Zasada suwerenności narodu stanowiła element teorii państwa głoszonej przez czołowych filozofów doby Oświecenia, znanej jako teoria umowy społecznej. Jej zwolennicy utrzymywali, że państwo powstało w wyniku umowy zawartej między wolnymi jednostkami,

które na tej drodze powierzyli władzę nad sobą wybranym osobom. Według Jana Jakuba Rousseau wola zbiorowa narodu (*volonte générale de la nation*) stanowi źródło wszelkiej władzy i prawa w państwie [Burdeau G., 1970; Kelsen H., 1993]. Zasadę suwerenności narodu znakomicie wyrażał art. V polskiej Konstytucji 3 maja w słowach: „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”. Zasada suwerenności narodu została zamieszczona w konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 września 1787 r. oraz francuskich ustawach zasadniczych z okresu wielkiej rewolucji, poczynając od ustanowionej przez Zgromadzenie Narodowe konstytucji z 3 września 1791 r. Klęska napoleońskiej Francji i stworzony na kongresie wiedeńskim w 1815 r. system polityczny oparty o zasadę legitymizmu zahamował na pewien czas rozkład dawnego porządku. Zasada suwerenności narodu stała bowiem w sprzeczności z podstawowymi założeniami monarchii absolutnej, w której źródłem wszelkiej władzy i prawa był panujący monarcha. Godząc się na ustępstwa polityczne, a w szczególności na wydanie konstytucji, w XIX w. władcy europejscy z reguły zastrzegali dla siebie władzę zwierzchnią, a pomijali suwerenność ludu. Stopniowo zasada suwerenności narodu zyskała prawo obywatelstwa w konstytucjach czołowych państw europejskich, najwcześniej tam, gdzie doszło do upadku monarchii i wprowadzenia ustroju republikańskiego, jak we Francji w 1848 r. i ponownie w 1871 r. Zasada suwerenności narodu stała się fundamentalną zasadą ustrojową w konstytucjach europejskich uchwalanych bezpośrednio po zakończeniu I wojny światowej (1914-1918) [Kelsen H., 1993].

W okresie zaborów aż do początków odbudowy niepodległości Polski u schyłku I wojny światowej zasada suwerenności narodu nie była zawarta w obowiązujących na ziemiach polskich konstytucjach. Ustawę konstytucyjną Księstwa Warszawskiego nadał cesarz Napoleon w lipcu 1807 r., który występował w roli najwyższego suwerena ziem zdobytych na królu pruskim. Potwierdza to formuła końcowa konstytucji z 1807 r.: „Napoleon, cesarz Francuzów, król włoski, protektor Konfederacji Reńskiej potwierdziliśmy i potwierdzamy powyższą Ustawę Konstytucyjną podaną nam w skutku 5 artykułu traktatu zawartego w Tylży, a którą my uważamy za zdolną dopełnić nasze obowiązanie się względem ludów Warszawy i Wielkiej Polski, godząc oraz ich swobody i przywileje z spokojnością państw ościennych” [Sawicki, J., 1953 s. 23]. Natomiast w świetle postanowień samej konstytucji *implicite* suwerenem Księstwa był król saski Fryderyk August, któremu terytorium Księstwa oddane zostało w wieczyste panowanie na mocy traktatu w Tylży, zawartego między cesarzem Francji a carem Rosji. Królowi powierzony został bez żadnych ograniczeń „rząd” Księstwa (art. 6), a także prawo wydawania „urządzeń dopełniających konstytucję” (art. 86) [Sawicki, 1953, s. 23].

Oktrojowana przez cara Aleksandra I konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. nie знаła zasady suwerenności narodu. Wręcz przeciwnie. Z jej przepisów (por. art. 2, 35, 161) w sposób nie budzący wątpliwości wynikało, że suwerenność należy do cara Rosji [Sawicki, 1953]. Szczególnie dobitnie wynikało to z figurującej w zakończeniu formuły promulgacyjnej w następującym brzmieniu:

Uznawszy w Naszym sumieniu, iż niniejsza ustawa konstytucyjna odpowiada Naszym ojcowskiemu zamiarom, dążącemu do utrzymania we wszystkich klasach poddanych Naszych Królestwa Polskiego pokoju, zgody i jedności tak potrzebnej dla ich swobodnego bytu i do ustalenia szczęśliwości, którą im pragniemy zjednać – nadaliśmy i nadajemy im niniejszą ustawę konstytucyjną, którą przyjmujemy za siebie i za Naszych następców. Nakazujemy nadto wszystkim władzom publicznym jej wykonanie [Sawicki J., 1953, s. 64].

Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa została mu nadana przez mocarstwa rozbiorowe, jako załącznik do zwanego przez nie traktatu z 3 maja 1815 r. O suwerenności narodu w żadnym razie nie było w konstytucji tej mowy, ani też w kolejnych konstytucjach z 1818 i 1833 r. Charakter prawno-międzynarodowy Wolnego Miasta Krakowa pozbawiał jego ludność pełnej podmiotowości, a więc także i możliwości swobodnego kształtowania ustroju i prawa. W sprawach prawnoustrojowych decydujący głos należał do mocarstw opiekuńczych reprezentowanych przez Komisję organizacyjną czy Komisję reorganizacyjną [Bartel W. M., 1976; Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grodziski S., 2012].

Przemiany ustrojowe w państwach zaborczych, w szczególności w Prusach i w Austrii utrwalone w formie okrojonych przez ich władców konstytucji (Prusy – 1850 r.; Austria – 1860, 1861, 1867) nie pociągnęły za sobą zmiany podmiotu suwerenności. Nadal utrzymywano zasadę suwerenności władców, zachowując dla nich rolę nadrzędnego gwaranta integralności ustrojowej państwa. Także w Rosji, aż do obalenia caratu w wyniku rewolucji lutowej 1917 r. car, a nie naród, pozostawał suwerenem państwa. Na tym tle warto odnotować niewątpliwe polskie osiągnięcia prawno-ustrojowe, w których suwerenność narodu stanowiła idee pierwszorzędного znaczenia. Pozostają one w związku z walką o niepodległość Polski.

Zasada suwerenności narodu została w całej pełni wyrażona w uchwale izb połączonych sejmów Królestwa Polskiego z 25 stycznia 1831 r. o detronizacji cara Mikołaja I. Wypowiadając wierność carowi, akt ten kończył się znamiennymi słowami:

Naród zatem polski, na sejm zebrany, oświadcza, iż jest niepodległym ludem i że ma prawo temu koronę polską oddać, któremu godnym jej uzna, po którym z pewnością będzie się mógł spodziewać, iż mu zaprzysiężonej wiary i zaprzysiężonych swobód święcie i bez uszczerbku zachowa” [Sawicki J., 1953, s. 133].

Wypowiedzenie wierności Mikołajowi I carowi Rosji oznaczało, że najwyższym suwerenem w Królestwie był bez żadnej wątpliwości naród polski. Dla Rosji akt tego rodzaju równał się uzurpacji i wypowiedzeniu wojny. Natomiast dla Polaków było to wykonanie odwiecznego prawa narodu. Klęska powstania w 1832 r. pociągnęła za sobą przywrócenie do porządku prawnego Kongresówki zasady suwerenności carów Rosji [Chwałba A., 2000].

Po upadku powstania listopadowego na suwerenność ludu polskiego powoływały się natomiast polskie organizacje niepodległościowe działające na emigracji. W szczególności czyniło to Towarzystwo Demokratyczne Polskie w swoim „Wielkim Manifeście” ogłoszonym

w Poitiers 4 grudnia 1836 r. W manifestie tym oskarżano szlachtę o spowodowanie klęski powstania przez ograniczenie społeczne jego zasięgu wyłącznie do działań obronnych wojska polskiego, gdy tymczasem konieczne było wywołanie powszechnego powstania ludowego. W dramatycznych podniosłych słowach wyrażano niespełnioną w nieodległej przeszłości nadzieję odbudowy udzielnego państwa polskiego siłami uzbrojonego ludu. „Niepowstrzymany ruch – czytamy w tym Manifestie – przyniósłby był nieuchronne następstwa swoje: powszechne socjalne uwolnienie, zapalenie prawdziwej narodowej wojny, niewątpliwe zwycięstwo ojczystej sprawy. Lud byłby powstał jak jeden człowiek, uzbroił silną dłoń w żelazo, pogromił bez obcej pomocy najezdników, a Polska od Odry i Karpat aż poza Dniepr i Dźwinę, od Bałtyckiego do Czarnego Morza byłaby na szczęście powszechnym byt swój ustaliła. Nie ma bowiem siły, która by dwudziestomilionowy naród węzłem wspólnych swobód złączony, pokonać i ujarzmić zdołała” [Sawicki J., 1953, s. 289]. Manifest przedstawiał program walki o niepodległość Polski w jej przedrozbiorowych granicach, która miała być państwem demokratycznym: „Odrodzona, niepodległa Polska, demokratyczną będzie... Odrodzona Polska arystokratyczną rzeczpospolitą być nie może. Wszechwładztwo wróci do ludu; stan niegdyś panujący rozwiąże się ostatecznie, między lud zstąpi, stanie się ludem; wszyscy będą równi, wszyscy wolni, wszyscy dziećmi jednej matki ojczyzny” [Sawicki J., 1953, s. 293].

Zasada suwerenności narodu była podstawą do legitymizacji wszystkich rządów narodowych powoływanych we wszystkich powstaniach niepodległościowych poczynając od krakowskiego w 1846 r. do styczniowego w 1963 r. Była ona wyrażona *implicite* w ustawie rewolucyjnej Rządu Narodowego z 23 lutego 1846 r., której art. I stanowił: „Rząd rewolucyjny jest jeden dla całej Polski absolutny, Narodowi odpowiedzialny” [Sawicki J., 1953, s. 299]. Na prawa narodu polskiego do niepodległości powoływano się w dokumentach Komitetu Narodowego powołanego w Poznaniu w czasie Wiosny Ludów, w szczególności w odezwie ogłaszającego jego zawiązanie z 20 marca 1848 r. [Sawicki J., 1953, s. 301]. Nie inaczej także, jak do woli narodu polskiego odwoływał się Rząd Narodowy, stojący na czele powstania styczniowego 1863 r. Zasadę suwerenności narodu wyrażał zwłaszcza dekret o rządzie narodowym z 10 maja 1863 r. Art. 3 tego dekretu stanowienie o formie rządu uznawał za „atrybucję narodu i sam tylko naród po odzyskaniu niepodległości swojej stanowić ma o tym prawo” [Sawicki J., 1953, s. 317].

Program walki o niepodległość Polski z szerokim udziałem narodu – ludu był jak się okazało utopijny. Ugrupowania niepodległościowe, w tym w szczególności Towarzystwo Demokratyczne Polskie ignorowały konsekwencje różnic etnicznych i religijnych w łonie „polskiego” narodu, mieszkającego na terytorium przedrozbiorowej Polski. Nie zdawały sobie dostatecznie sprawy z głębokości antagonizmów dzielących szlacheckich ziemian i pozostających w poddaństwie chłopów. Nie tylko białoruscy czy ukraińscy chłopci z głęboką nieufnością odbierali powstańcze plany odbudowy Polski. Także polscy chłopci, którzy od pokoleń doświadczały negatywnych skutków poddaństwa, w zdecydowanej większości byli nastawieni wrogo do powstańców, rekrutujących się zazwyczaj z warstw ziemiańskiej i mieszczańskiej. Najlepszym tego przykładem była „rabacja” (rzeź) w Galicji na wiosnę 1846 r.

Wówczas to z poduszczenia administracji austriackiej chłopci na terenie głównie tarnowskiego i sanockiego wystąpili przeciwko dziedzicom, pałac dwory, rabując i zabijając swoich panów, członków ich rodzin i oficjalistów dworskich. Śmierć, często zadawaną niezwykle okrutnie, na przykład przez przecięcie piłą, poniosło wówczas do 3000 osób [Chwalba A., 2000]. Zasada suwerenności narodu pozostawała aż do końca epoki zaborów jedynie ideą.

5.3. Zasada konstytucjonalizmu

Pochodną zasady suwerenności narodu jest zasada konstytucjonalizmu, zgodnie z którą urząd państwa i cały jego porządek prawny opierał się na ustawie zasadniczej (fundamentalnej) zwanej konstytucją [Kelsen H., 1993; Grodziski S., 1998; Bryk A., 2013]. Filozofowie Oświecenia uznawali konstytucję za odnowienie umowy społecznej. W Polsce konstytucjonalizm ma bardzo długą tradycję. Pierwsza Rzeczypospolita była państwem, w którym obowiązywały ustawy o randze konstytucyjnej od co najmniej XVI w. Ustawą tego rodzaju były w szczególności Artykuły Henrykowskie (1573) oraz prawa kardynalne (1768, 1773, 1791, 1793) [Uruszczak W., 2015]. W pamięci pokoleń pozostała jednak w szczególności Ustawa rządowa z 3 maja 1791 r., znana pod nazwą „Konstytucji 3 maja”. Jest ona uznawana za drugą konstytucję na świecie po konstytucji amerykańskiej z 1787 r., a zarazem za pierwszą konstytucję europejską. Konstytucja 3 maja nadała Rzeczypospolitej formę ustrojową monarchii konstytucyjnej czyli państwa, którego urząd opierał się na ustawie zasadniczej i którego władca (monarcha) stanowił jedynie organ wykonawczy działający w ramach istniejącego porządku prawnego. Przyjęty w Konstytucji 3 maja model państwa nawiązywał do monarchii angielskiej, która formę monarchii konstytucyjnej przyjęła w 2 połowie XVII w. [Uruszczak W. 2011; Uruszczak W., 2014].

Postęp konstytucjonalizmu w Europie doznał istotnego przyspieszenia dzięki zwycięstwu Rewolucji Francuskiej. W dniu 3 września 1791 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło konstytucję, likwidującą absolutyzm i wprowadzającą urząd monarchii konstytucyjnej. Konstytucja wrześniowa obowiązywała jednak krótko. W 1793 r. doszło do obalenia monarchii i powstania pierwszej republiki we Francji, opartej na nowej konstytucji, tzw. jakobińskiej (24 czerwca 1793). W dalszych latach zmiany reżimów politycznych potwierdzały uchwalane kolejno konstytucje: „dyrektorialna” (22 sierpnia 1795) i „konsularna” (13 grudnia 1799). Upadek Napoleona oraz restauracja Burbonów przypieczętowana została Kartą konstytucyjną oktrojowaną przez króla Ludwika XVIII dnia 4 czerwca 1814 r. Burzliwe wydarzenia pierwszej połowy XIX w. we Francji, jak rewolucja lipcowa w 1830 r. oraz Wiosna Ludów w 1848 r. znajdowały swoje prawne skutki w postaci kolejnych wydawanych w tym czasie konstytucji [Koranyi K., 1962; Sczaniecki M., 1970].

Żywe w narodzie polskim tradycje konstytucyjne, a zwłaszcza pamięć o Konstytucji 3 maja miały istotny wpływ na uznanie konstytucji za właściwą formę budowania porządku ustrojowego i prawnego polskich państw powstałych w pierwszej połowie XIX w. Były nimi Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie kongresowe oraz Rzeczypospolita Krakowska. Państwa te posiadały konstytucje nadane przez ich suwerenne władze.

Księstwo Warszawskie otrzymało ustawę konstytucyjną nadaną przez cesarza Napoleona I na spotkaniu z Komisją Rządzącą 22 lipca 1807 r. Ustawę Konstytucyjną nadał Królestwu Polskiemu car Rosji Aleksander I 27 listopada 1815 r. W obu tych aktach zawarte były pewne rozwiązania ustrojowe nawiązujące do postanowień Konstytucji 3 maja. Znamienne było to, że akty te sporządzone zostały w języku francuskim, w którym suwerenowie tych państw, czyli w Księstwie Warszawskim król saski oraz w Królestwie Polskim car rosyjski porozumiewali się z ministrami i innymi urzędnikami szczebla centralnego [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Kallas M. (red.), 1990; Górski G., 2002].

Trzy konstytucje Rzeczypospolitej Krakowskiej zostały nadane przez mocarstwa opiekuńcze, a więc przez władców trzech państw zaborczych. Pierwsza konstytucja z roku 1815 stanowiła załącznik do traktatu wiedeńskiego powołującego do życia wspomniane państwo polskie. Kolejne konstytucje z 1818 i 1833 przygotowywane były przez rezydentów mocarstw opiekuńczych. W pracach nad reformą konstytucji uczestniczył w pewnym zakresie Senat Rządzący Krakowa [Bartel W. M., 1976; Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grodziski S., 2012].

Konstytucje stanowiły dla narodu polskiego gwarancje praw i wolności osobistych i publicznych, jak też autonomii politycznej. Dla władz zaborczych, akty te były narzędziem służącym do pacyfikacji aspiracji niepodległościowych. Wobec narastających w Europie tendencji liberalnych spełniały także funkcje propagandowe. W szczególności w Królestwie Polskim rząd carski nie traktował konstytucji zbyt poważnie, wprowadzając w praktyce rządy policyjne. Notoryczne naruszenie konstytucji przez władze carskie stanowiło główną przyczynę wybuchu powstania listopadowego.

W następstwie Wiosny Ludów 1848 roku na drogę przemian konstytucyjnych wkroczyły Prusy oraz Austria, o czym była już wyżej mowa. W Prusach do definitywnego wprowadzenia ustroju konstytucyjnego doszło w 1850 r. dzięki wydanej przez króla Fryderyka Wilhelma IV konstytucji. Bardziej skomplikowaną drogę do konstytucjonalizmu przechodziła monarchia habsburska. Oktrojowaną przez cesarza Franciszka Józefa I konstytucję z 1848 r., zastąpiła nowa konstytucja z 1849 r. Została uchylona w 1850 r., kiedy monarchii udało się stłumić powstanie węgierskie oraz zwyciężyć w wojnie z Piemontem na terenie Włoch. Po 10 latach absolutyzmu, zwanych „erą Bacha”, kolejny kryzys wywołany klęskami w wojnie z Włochami i Francją, doprowadził tym razem trwale do zwycięstwa konstytucjonalizmu. W carskiej Rosji, w której pierwszą konstytucję ogłoszono dopiero w 1905 r. w wyniku wstrząsów wywołanych klęską w wojnie z Japonią oraz rewolucją 1905 r. [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grzybowski K., 1982].

6. Podsumowanie

Poznanie przeszłości kształtuje świadomość wspólnoty narodowej i wpływa na postawy współcześnie żyjącego pokolenia. Rzeczpospolita Polska jest dziedzictwem pracy i walki przeszłych pokoleń o utrzymanie narodowej tożsamości i o niepodległość polskiego pań-

stwa. Czasy zaborów, kiedy społeczeństwo polskie bytowało w ramach państw zaborczych, były okresem gromadzenia doświadczeń, które stały się przydatne dla odbudowy polskiego państwa i formowania jego struktur w sposób odpowiedni dla potrzeb społecznych, gospodarczych i kulturowych narodu. Zestawienie i poznanie zasad, będących fundamentem ustrojowym państw zaborczych w XIX w. stwarza możliwość optymalnego ukształtowania współczesnego polskiego państwa, zwłaszcza w obliczu zapowiedzianej ogólnospołecznej debaty konstytucyjnej i planowanego referendum.

Literatura

- Bardach J., Senkowska-Gluck M. (red.), 1981, *Historia państwa i prawa Polski*, t. III od rozbiorów do uwłaszczenia. Warszawa: PWN.
- Bartel W. M., 1976, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa 1815-1846*. Kraków: WL.
- Bryk A., 2013, *Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Burdeau G., 1970, *Traité de Science Politique*, Tome V Les régimes politiques. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- Chwalba A., 2000, *Historia Polski 1795-1918*, Kraków: WL.
- Dziadzio A. 2001, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867-1914. Władza – obywatel – prawo*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Górski G., 2002, *Historia administracji*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Grodziski S., 2012, *Rzeczpospolita krakowska, jej lata i ludzie*. Kraków: Universitas.
- Grodziski S., 1971, *Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji 1772-1848*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Grodziski S., 1976, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*. Kraków: WL.
- Grodziski S., 1998, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*. Kraków: TAIWPN Universitas.
- Grzybowski K., 1982, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa. Warszawa: PWN.
- Jaśkiewicz L., 1979, Nowożytne samowładztwo rosyjskie i jego interpretacje. *Przegląd Historyczny* t. 70/4 (1979), s. 679-693.
- Jellinek J., 1921, *Ogólna nauka o państwie*. Warszawa: Nakładem Księgarni F. Hoesicka.
- Kallas M. (red.), 1990, *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 1. Warszawa: PWN.
- Kelsen H., 1993, *Allgemeine Staatslehre*, Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Koranyi K., 1962, *Powszechna historia państwa i prawa, Od rewolucji francuskiej do rewolucji październikowej*, wyd. II. Warszawa-Lódź: PWN.
- Malec J., Malec D., 2000, *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Salmonowicz S., 1987, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*. Poznań: Książka i Wiedza.

- Sawicki J., 1953, Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego, tom II. Warszawa: PWN.
- Szczaniecki M., 1970, Powszechna historia państwa i prawa, t. II Państwo burżuazyjne. Warszawa: PWN.
- Skrzydło W., 1997, Prawo konstytucyjne w latach 1944-1989 [w:] W. Skrzydło, E. Gdulewicz, M. Granat, W. Kręcis, R. Mojak, W. Orłowski, S. Patyra, J. Sobczak, W. Zakrzewski, H. Zięba-Załucka (red.), Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1997. Lublin: Wydawnictwo MORPOL, s. 46-72.
- Uruszcak W., 2015, Historia państwa i prawa polskiego, Tom I (966-1795), wyd. III, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Uruszcak W., 2010, Zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Obojga Narodów [w:] J. Przygodzki, M. J. Ptak (red.) Społeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee. Wrocław: Kolonia Limited, s. 23-50.
- Uruszcak W., 2011, Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej. Przegląd Sejmowy R. XIX, Nr 2 (103) 2011, s. 9-40.
- Uruszcak W., 2014, Zasady ustrojowe w Konstytucji 3 Maja 1791 r. [w:] M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, t. 2. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, s. 9-34.
- Wąsicki J., 1980, Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Wielkie Księstwo Poznańskie 1815 1848, Studia nad historią państwa i prawa. Warszawa-Poznań: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Witkowski W., 2007, Historia administracji w Polsce 1764-1989. Warszawa: PWN.

Summary

The content of the article is a reconstruction of the basic principles of the political and social system that existed in Polish lands during the Partitions (1772-1918). These were the constitutional principles of Austria, Prussia and Russia, as well as short-lived Polish states devoid of sovereignty, such as the Duchy of Warsaw, the Kingdom of Poland, the Commonwealth of Cracow and Galicia and Lodomeria. These principles are set out separately in relation to the absolute monarchy and the constitutional state. The evolution of the sovereignty principle from the sovereignty of the monarch to the sovereignty of the nation is presented in detail. Understanding the principles that were the political foundations of the states in the nineteenth century created the possibility of an optimal shaping of the contemporary Polish state, especially in the face of the announced public debate on the constitution and the planned referendum.

Bogdan Węgrzyn

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Dar obecności osób chorych i umierających. Z perspektywy kapelana szpitala i hospicjum

The gift of the presence of the sick and the dying. From
the perspective of the hospital chaplain and the hospice

Słowa kluczowe: obecność, cierpienie, kapelan szpitala i hospicjum

Key words: presence, suffering, hospital chaplain and hospice

Abstrakt

Uzmysłowienie sensu i zrozumienie natury cierpienia staje się coraz ważniejsze w obliczu złożoności doznań, na które narażony jest człowiek w każdym okresie swego życia. Waga uświadomienia sobie cierpienia innych osób – czerpanie z doświadczeń, które daje empatyczne uczestniczenie w cierpieniach osób chorych, ich rodzin, dzieci i młodocianych nabiera szczególnego znaczenia w miarę upowszechniania właściwej opieki, której zadaniem jest zrozumienie i wspieranie cierpiących osób.

Szpital czy hospicjum to miejsca, gdzie bardzo ostro dotyka się tych rzeczywistości ludzkiego istnienia i przemijania. Łatwo jest spotkać się, by mówić o cierpieniu, to prawda, ale zdecydowanie trudniej jest poradzić sobie z własnym cierpieniem, bądź uczestniczyć w cierpieniu drugiego człowieka. To naprawdę jest sztuką.

Making sense and understanding the nature of suffering becomes increasingly important in the face of the complexity of the sensations that a person is exposed to at every stage of his or her life. The importance of recognizing the sufferings of others – learning from the experiences that empower the sick, their families, children and adolescents to take part in the suffering is of particular importance as it promotes proper care for the understanding and support of suffering people.

When we find out that we are ill, that the research has shown one or other disease in the body, then we are born with fear and uncertainty. The question arises very quickly – why, then what will be next?

Well, when do we get information that we are terminally ill? Medicine is helpless, it can only help God now – hear such or similar statements from the mouth of doctors. Can not the whole world ruin his whole life? Maybe, and most often, it's going to be a storm, at least for a while. Let us now close our eyes for a moment and think to ourselves, "I am incurable sick, dying, there is no cure for me"! Is not that easy?! Hospitals or hospices are places where the reality of human existence and passing is very acute. It is easy to meet to talk about suffering, it is true, but it is far more difficult to cope with one's own suffering or to share in the suffering of another. It really is art.

What is suffering?

Suffering – unpleasant, painful feelings conditioned by loss, illness, especially long-term, progressive, life-threatening. The source of suffering is all these unfortunate experiences, experiences that lower the quality of life, disintegrate into the whole of the human person, not only the body (somatic symptoms) but all areas of human existence: thinking, emotion, social ties, financial situation and above all the wounded spirituality (existential pain). The suffering of the sufferer is often accompanied by a feeling of hopelessness, in the face of successive irreversible losses (loss of health, role in life, work, friends, capacity to create, faith in God, in people). The feeling of bitterness due to unfulfilled life may be accompanied by low self-esteem and loss of faith in the further meaning of life¹. Little is said about the sufferers and the suffering. The presence of these people teaches us sensitivity and develops this sensitivity in us. Suffering is a mystery. Ks. Dr. Jerzy Smoleń, a psychologist from Ignatianum, writes about communication in the areas of human suffering, very rightly observes that "the quality of interpersonal communication is decisively determined by intrapersonal communication, and therefore everything that is within me. It means that as a person I participate in communication within myself on three levels: psychic, physical and spiritual. Each of these planes has its share of intrapersonal and first interpersonal communication. It is impossible to "function" well "by eliminating" any of these planes. Through an inner dialogue, a person becomes aware of the essence of his being, thus developing his subjectivity. Very much depends on this intrapersonal triad. The harmony of this triad, or lack of it, significantly affects the quality of interpersonal communication. What is within me is the basis of my relationships².

Looking from the perspective of a 12 year old on my ministry as hospital chaplain and hospice, I have to honestly say that in seeking answers to the question of what suffering is, many times I had to face myself first. How was the other thing in me, from what I experienced in contact with the sick man. The patient can not be deceived. He immediately senses

¹ N. Cherny, N. Coyle, K. Foley, Suffering in the advanced cancer patient: a definition and taxonomy. *Journal of Palliative Care*, New York 1994, s. 57-70.

² J. Smoleń, *Komunikacja w przestrzeniach ludzkiego cierpienia* [w:] M. Kujawski (red.), *Idea hospicjum i jej zastosowanie w duszpasterstwie dziś*, Radom 2007, s. 33.

our tiredness, our irritability. He senses when he is tired and when he does not. He senses our fear and our peace. He knows when we tell him the truth, and when we consolingly comfort him. He senses when something overcomes us when we do not know the answer and we speak to speak, or we quickly send to Christ. He senses what matters he can not talk to us at all, because they are far away. Such meetings are always very demanding. It teaches honesty in touch. It primarily forces a fair look at one another. It forces us to first ask ourselves questions about our existence, our suffering and our passing.

The triple dimension of the value of suffering

Suffering brings up the suffering of the suffering person, if it allows, also the One who carries on and educates the society. Man is touched by suffering less selfish, more sensitive. In suffering, we are united, we support, we give ourselves. Through suffering, society learns the nobility of being. Children learn to understand parents who are aging. True society does not exist without suffering people. Those suffering are needed by society. I often wondered why we suffer so quickly with a sick man? So soon we burn in this ministry. In my opinion, the reason lies in the fact that we do not really learn a sick person, but we constantly adapt it to our areas and ways of functioning. I remember an event that I think illustrates well what I would like to say. Once, a Woman in Hospice wrote me a piece of paper saying, "How much time? I do not know and do not feel it. I want to get up, get dressed and go. Go for a walk. But first he wants to get dressed. For the pain I want. I want to wear pants, or a long skirt and a blouse or a sweater. I want to have a look. I want to look, have a dress, shoes. Just shoes. Have shoes and go. Go for a walk and on the way to break the blooming apple twigs, go with the other Man. How beautiful would that be? My thoughts hurt from those dreams. I can not get up, I can not get dressed, I can not go for two years. And how long? I dream of blouses, pantyhose, sweaters, things that have become alien to me. I would like to touch them, stroking, lie next to each other, look at them and nothing else. I'm free of life. Out of life. Thinking about the sufferer, those who care for him and the society wants to say that it takes time to sit down and talk to the sick person, and usually just listen, listen and listen. We forget that a sick person has the right to shout out his pain, even to God himself. The situation in which he is not at all simple, is not easy, to say the least. In addition, a sick person staying at home all the time, is tired of the silence and loneliness. For such a person the walls of the apartment, the room with every day and night, full of loneliness, simply come closer. That is when unwanted thoughts come. Every one of us, and only a man with an incurable illness, desperately needs a sense of acceptance, security. Offering someone your time is the greatest proof of being for that person. St. Ignatius of Antioch wrote to the Ephesians: "It is better to be silent and to be than to speak, not to be³.

³ Św. Ignacy Antiocheński, List do Efezjan, za: Liturgia Godzin, T III, poniedziałek 2 tygodnia Okresu Zwykłego.

To be with another man. Give him his time and himself as he is the greatest gift. To be, it's an art that you have to learn every day. Being virtuous is bound to be the virtue of patience, and with it the acceptance of the limitation of the suffering.

When we are with a sick person, we must also remember that the help should be organized integrally, ie on the already mentioned three levels: psychic, physical and spiritual. We can not override any of these planes. They form the whole. Most often, however, we focus on the physical, thus making a mistake. Meanwhile, the harmony of this triad has important implications for the quality of the functioning of every human being, the more sick.

How many people forget that spirituality is important for a believer. Every day, or at least often receive Holy Communion, use the help of spiritual confessor, broadcast Mass. or any other service through radio or television, this is a great event for the suffering man. We can not forget about it. I must say that for non-believers, these areas over time are not meaningless.

Proposals for the future

It would be good if the subject of suffering was the subject of reflection in various areas of the humanities. For suffering is not only the one who studies nursing, physiotherapy or medical rescue. Maybe it would be possible to focus on the subject of suffering at various levels of school and university. There is no education about suffering, it is not in fashion. Today is not in the price of suffering. Everyone wants to be attractive. I once invited high school students, where I taught religion, to go with me to Hospice to visit my colleague, who died of cancer in the hospice ward. I heard the answer: please priest and what shall we talk to him about?

Finally, as a summary, I will be able to offer you a text that once happened to be in my hands accidentally, entitled "Blessings of the Old Man":

Blessed are those who understand that my legs are now walking slower and my hands trembling.

Blessed are those who think that my ears are not good to hear and that I do not understand everything.

Blessed are those who know that my eyes are no longer visible.

Blessed are they who will not think to me when something falls out of my hands and who helps me find my things.

Blessed are they who smile to me and talk with me in a chat.

Blessed are those who see my afflictions and try to minimize my suffering.

May they be blessed, who allow me to feel that I am loved and who feel affectionately with me.

Blessed are those who stay with me when I go the way to eternity.

Blessed are all who are good to me. They help me think of a good God.

And I will not forget them, when will I ever be with him?

Literatura

- Bohusz-Dobosz A., Terapia zajęciowa w terminalnej fazie choroby nowotworowej. *Nowiny Lekarskie* nr 1 (64) 1995, s. 20-38.
- Faulkner A., Maguire P., 1994, *Talking to cancer patients and their relatives*. Oxford: Oxford University Press.
- Flammer B., Jesus der Arzt in der Sicht der Evangelium. *Arzt und Christ* nr 1 (31)1985, s. 1-6.
- Górecki M., 2000, *Hospicjum w służbie umierającym*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Kawczyńska-Butrym Z., 1987, *Funkcjonowanie rodziny a choroba. Analiza socjologiczna*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Łuczak J., 1998, *Towarzyszenie umierającym chorym w ich cierpieniach duchowych [w:] J. Łuczak i in. (red.), Ból totalny*. Lublin: Wydawnictwo KUL, s. 73-83.
- Schär B., 1992, *Den Tod ins Leben integrieren: die Hospizidee:Initiativen und Perspektiven.*, Luzern: Caritas-Verlag.

Summary

The realization of sense and understanding of the nature of suffering is becoming increasingly important in the face of the complexity of the sensations that man is exposed to at every stage of his life. The importance of recognizing the sufferings of others – learning from the experiences that empower the sick, their families, children and adolescents to take part in the suffering is of particular importance as it promotes proper care for the understanding and support of suffering people.

Hospitals or hospices are places where the reality of human existence and passing is very acute. It is easy to meet to talk about suffering, it is true, but it is far more difficult to cope with one's own suffering or to share in the suffering of another. It really is art.

Agnieszka Brelik

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Zrównoważenie środowiskowe turystyki na obszarach wiejskich

Environmental sustainability of tourism in rural areas

Słowa kluczowe: zrównoważenie, turystyka, obszary wiejskie

Key words: sustainability, tourism, rural areas

Abstrakt

W artykule zastosowano metodę parametryczną Hellwiga, za pomocą której dokonano oceny atrakcyjności gmin województwa zachodniopomorskiego pod względem rozwoju w nich gospodarstw agroturystycznych. Wykorzystano analizy skupień uogólnioną metodą k-średnich. Analiza skupień posłużyła jako narzędzie do eksploracyjnej analizy danych.

Wstęp

Rolnictwo od początku swego istnienia kreuje i przekształca przestrzeń, będąc pozytywną siłą zmieniającą krajobraz i korzystającą z różnych komponentów środowiska przyrodniczego. Bogactwo krajobrazu, różnorodność biologiczna sprawiają, że tereny wiejskie są atrakcyjnymi miejscami do życia, zakładania przedsiębiorstw czy też wykorzystania turystycznego. Współistnienie rolnictwa i środowiska przyrodniczego jest wynikiem wypracowania pewnej równowagi pomiędzy bogactwem środowiska a interesami działalności rolniczej [Kokosza 2014]. Zaburzenie ładu środowiskowego na obszarach wiejskich spowodowane może być po pierwsze intensyfikacją produkcji rolnej, która w efekcie prowadzi do zaniku naturalnych siedlisk i ograniczenia bioróżnorodności. Po drugie utrzymywanie znaczącej powierzchni odłogów i ugorów, na których zachodzi proces naturalnej sukcesji drzew i krzewów ograniczających bioróżnorodność charakterystyczną dla przestrzeni otwartych, prowadzi do pogorszenia jakości krajobrazu. Nie należy zapominać, że potencjalnym zagrożeniem może być zaniechanie działalności rolniczej i odrośnięcie użytków rolnych na rzecz

innych funkcji gospodarczych (głównie budownictwa oraz małych i średnich inwestycji gospodarczych) niedostosowanych do krajobrazu wiejskiego. Na zrównoważenie środowisko- we w sektorze rolnictwa wpływ mają decyzje rolników o tym, czy podjąć produkcję oraz co i jak produkować, przy czym ceny rynkowe nie odzwierciedlają kosztów zewnętrznych związanych z produkcją rolną i w wielu przypadkach dostawy dóbr publicznych w zakresie środowiska naturalnego są niewystarczające.

Walory turystyczne oraz podjęcie się ich wyceny nie należy do zadań łatwych. Problem stanowi właściwy dobór zarówno wskaźników jak i metod, które w trakcie badań zastosujemy. W literaturze najczęściej spotykamy się z problemami waloryzacji turystycznej w Polsce [Wyrzykowski 1986, Kostrowicki 1970]. Walory turystyczne definiowane są jako specyficzne cechy środowiska naturalnego oraz przejawy działalności człowieka, które są przedmiotem zainteresowania turystów [Lijewski T., Mikułowski B., Wyrzykowski J., 2008]. Z punktu widzenia atrakcyjności obszarów wiejskich nie można ominąć zagadnienia przestrzeni wiejskiej. Współcześnie definiowanie przestrzeni wiejskiej poprzez naturę i środowisko naturalne, pejzaż oraz dziedzictwo kulturowe legitymizuje użytkowanie tej przestrzeni przez całe społeczeństwo, a nie tylko mieszkańców wsi i rolników [Halamska 2009]. Przestrzeń wiejska podlega zawłaszczeniu przez innych, np. zwiedzających, odpoczywających czy obserwujących. W ten sposób percepcja tej przestrzeni i oczekiwania wobec niej są inne niż wcześniejszych użytkowników. Dla jednych jest miejscem codziennego życia, dla innych miejscem odpoczynku, rozrywki, wrażeń estetycznych, a nawet nowych konfliktów. Naturalna przestrzeń i otwarty krajobraz oraz ich ochrona stały się podstawową kwestią środowiskową. Z geograficznego punktu widzenia Stanisław Liszewski [1995] wyodrębnia następujące typy turystycznej przestrzeni funkcjonalnej:

- eksploracji turystycznej – odkrywanie nieznanymi obszarów bez zagospodarowania turystycznego,
- penetracji turystycznej – dominuje poznanie krajoznawcze i krótkotrwały wypoczynek,
- asymilacji turystycznej – pobyt i kontakty turystów z miejscową ludnością w celu poznania lokalnej kultury,
- kolonizacji turystycznej – trwałe zajmowanie nowych terenów pod zagospodarowanie turystyczne,
- urbanizacji turystycznej – przekształcenie terenów wiejskich w tereny miejskie.

Problematyka środowiska naturalnego ujednoliciła podejście wiejskości jako przestrzeni wiejskiej. Z biegiem czasu wyodrębniły się różne typy funkcjonalne obszarów wiejskich: rolnicze, leśne, mieszkalne, turystyczno-wypoczynkowe [Perepeczko 2010].

Metodyka badań

W pracy zastosowano metodę parametryczną Hellwiga. Wybrano 13 zmiennych, które posłużyły do oceny atrakcyjności gmin województwa zachodniopomorskiego pod względem rozwoju w nich gospodarstw agroturystycznych z wykorzystaniem analizy skupień uogól-

nioną metodą k-średnich. Analiza skupień posłużyła jako narzędzie do eksploracyjnej analizy danych, której celem było ułożenie obiektów w grupy w taki sposób, aby stopień powiązania obiektów z obiektami należącymi do tej samej grupy był jak największy, a z obiektami z pozostałych grup jak najmniejszy. Przy pomocy metody k-średnich stworzono k skupień, w możliwie największym stopniu różniącymi się od siebie¹. Klasyczny algorytm k-średnich został spopularyzowany przez Hartigana w 1975 roku. Z punktu widzenia obliczeń, można tę metodę traktować jako „odwrotność” analizy wariancji ANOVA.

Metody stosowane w uogólnionej analizie skupień metodami EM i k-średnich stanowią rozszerzenie tego podejścia w trzech ważnych aspektach. Zamiast przyporządkowywać przypadki (obserwacje) do skupień tak, by różnice pomiędzy średnimi (zmiennych ilościowych) w grupach były jak największe, algorytm EM (maksymalizacji wartości oczekiwanej) oblicza prawdopodobieństwa przynależności do skupień przy założeniu jednego lub wielu rozkładów prawdopodobieństwa. Celem algorytmu jest maksymalizacja ogólnego prawdopodobieństwa (wiarygodności danych), dla danego podziału na skupienia². Ponieważ optymalna liczba skupień nie jest znana z góry, w pracy została ona ustalona za pomocą algorytmu v-krotnego sprawdzianu krzyżowego.

Wyniki badań

W warunkach rynkowych w budowaniu przewag konkurencyjnych szczególną rolę w rozwoju obszarów wiejskich mogą odgrywać zasoby cenne przyrodniczo. W praktyce odzwierciedleniem takich zasobów w poszczególnych jednostkach terytorialnych jest występowanie na ich terenie różnych form ochrony przyrody. Z jednej strony, stanowią one walor (atut) świadczący o pewnej specyficzności danej jednostki, na której można budować przewagi konkurencyjne, z drugiej – ochrona przyrody zawsze wiąże się z pewnymi ograniczeniami (z barierami rozwoju). Chcąc wykorzystać w kreowaniu rozwoju specyficzność walorów przyrodniczo cennych, należy umiejętnie dostosowywać działalność gospodarczą do możliwości tego środowiska. W rzeczywistości gospodarczej, w odniesieniu do rolnictwa, oznacza to z reguły potrzebę zastępowania tradycyjnych funkcji produkcyjnych rolnictwa pozaprodukcyjnymi, związanymi m.in. z produkcją ekologiczną, z agroturystyką [Ślusarz, Gołębiowska 2014].

Stosując metodę parametryczną zaproponowaną przez Hellwiga [1] wyodrębniono 13 cech mierzalnych określających atrakcyjność agroturystyczną 103 gmin województwa zachodniopomorskiego, przedstawiono je w tabeli 1.

¹ <http://www.statsoft.com/Textbook/Cluster-Analysis> [06.06.2017].

² <http://www.statsoft.com/Textbook/Cluster-Analysis#em> [06.06.2017].

Tabela 1.

Cechy mierzalne do oceny atrakcyjności agroturystycznej gmin

Zmienna	Jednostka	Nazwa zmiennej
Liczba jezior w gminie kategorii 2	ilość	X_9
Liczba jezior w gminie kategorii 3	ilość	X_{10}
Liczba jezior w gminie kategorii 4 i 5	ilość	X_{11}
Powierzchnia rezerwatów przyrody	ha na 1 km ²	X_{14}
Powierzchnia obszarów Natura 2000	ha na 1 km ²	X_{16}
Liczba Parków Narodowych	ilość na 1 km ²	X_{17}
Udział UR w powierzchni ogólnej	%	X_{18}
Pracujący w rolnictwie	liczba osób na km ²	X_{20}
Udzielone noclegi	ilość na 1000 ludności	X_{21}
Liczba gospodarstw agroturystycznych w gminie	ilość	X_{22}
Ludność w wieku przedprodukcyjnym	%	X_{42}
Ludność w wieku produkcyjnym	%	X_{43}
Ludność w wieku poprodukcyjnym	%	X_{44}

Źródło: opracowanie własne

Wykorzystując uogólnioną analizę skupień metodami EM i k-średnich i przy minimalnie ustalonej liczbie skupień na 2 w algorytmie v-krotnego sprawdzianu krzyżowego otrzymano liczbę skupień wynoszącą 2 (błąd w próbie uczącej 1,156).

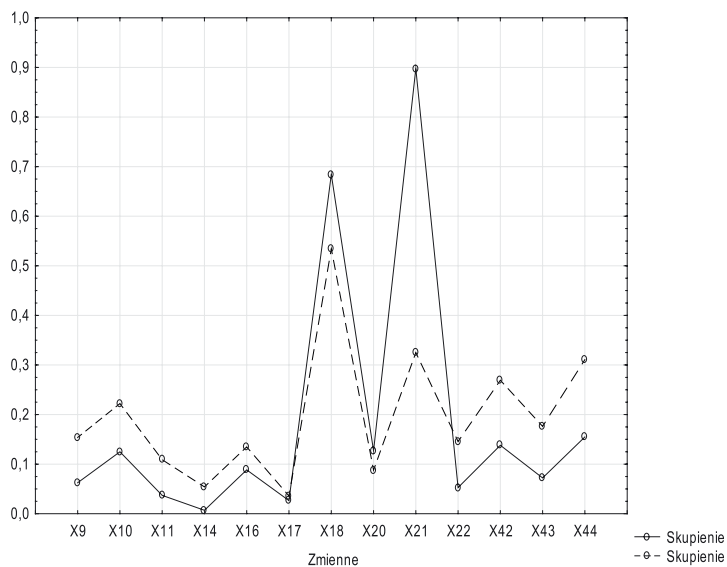
W celu interpretacji oceny atrakcyjności gmin wyznaczone zostały znormalizowane średnie zmiennych ilościowych, są one zaprezentowane na wykresie 1.

Z wykresu wynika, że pod względem atrakcyjności walorów turystycznych można wyżej ocenić gminy województwa zachodniopomorskiego należące do skupienia 2, a słabiej gminy należące do skupienia 1. Z analizy średnich znormalizowanych zmiennych ilościowych widać, że gminy należące do skupienia 2 są bardziej atrakcyjne pod względem możliwości rozwoju turystyki wiejskiej niż gminy należące do skupienia 1. Gminy te można również uszeregować według ich odległości od środka grupy.

Ponieważ w tej klasyfikacji wiele gmin ma równą ocenę, dokonano następnego podziału z wykorzystaniem uogólnionej analizy skupień metodami EM i k-średnich i przy minimalnie ustalonej liczbie skupień na 3, w algorytmie v-krotnego sprawdzianu krzyżowego otrzymano liczbę skupień wynoszącą 3 (błąd w próbie uczącej 1,112, czyli jest mniejszy niż przy 2 skupieniach).

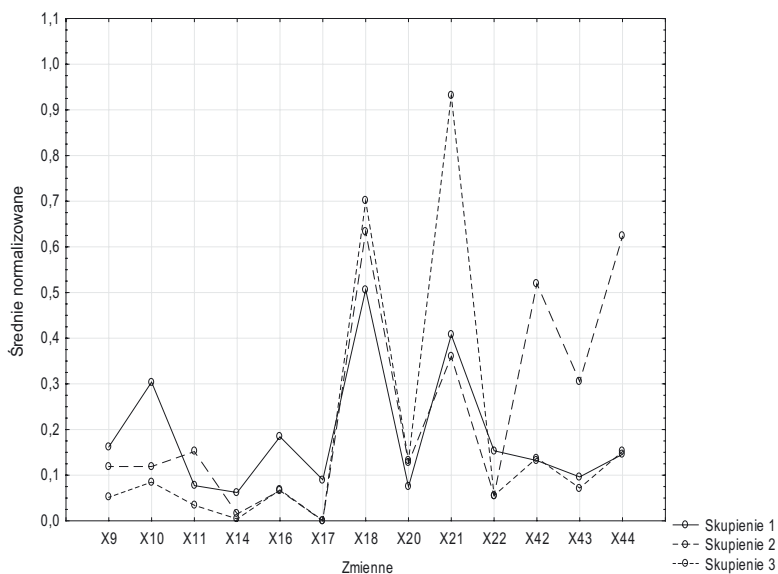
Znormalizowane średnie zmiennych ilościowych przy podziale na 3 skupienia przedstawia wykres 2.

Wykres 1.
Znormalizowane średnie zmiennych ilościowych wykorzystanych
do oceny atrakcyjności gmin dla dwóch skupień



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Wykres 2.
Znormalizowane średnie zmiennych ilościowych wykorzystanych
do oceny atrakcyjności gmin dla trzech skupień



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Analizując te średnie można wysnuć wniosek, że przy podziale na 3 skupienia najatrakcyjniejsze pod względem atrakcyjności turystycznej są gminy należące do skupienia 2, następnie gminy należące do skupienia 1, a najmniej atrakcyjne należące do skupienia 3.

Klasyfikację gmin województwa zachodniopomorskiego uwzględniającego podział na dwa i trzy skupienia przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2.

Klasyfikacja gmin województwa zachodniopomorskiego pod względem atrakcyjności agroturystycznej przy podziale na skupienia

Lp.	Gminy	Wynikowa klasyfikacja 2 grupy	Odległość od środka dla 2 grup	Wynikowa klasyfikacja 3 grupy	Odległość od środka dla 3 grup
1	Barlinek	2	0,45	2	0,31
2	Połczyn Zdrój	2	1,09	2	1,07
3	Dobra Szczecińska	2	1,10	2	1,12
4	Kamień Pomorski	2	1,11	2	1,11
5	Złocieniec	2	1,11	2	1,15
6	Trzebiatów	2	1,13	2	1,10
7	Choszczno	2	1,18	2	1,06
8	Gryfino	2	1,29	2	1,10
9	Drawsko Pomorskie	2	1,29	2	1,29
10	Nowogard	2	1,32	2	1,18
11	Goleniów	2	1,42	2	1,19
12	Myślibórz	2	1,44	2	1,35
13	Police	2	1,54	2	1,30
14	Polanów	2	1,05	1	1,04
15	Mirosławiec	2	1,10	1	1,08
16	Kobylanka	2	1,10	1	1,05
17	Maszewo	2	1,12	1	1,16
18	Biesiekierz	2	1,13	1	1,10
19	Kołobrzeg	2	1,13	1	1,19
20	Kołbaskowo	2	1,13	1	1,15
21	Mielno	2	1,15	1	1,16
22	Ustronie Morskie	2	1,15	1	1,15
23	Rewal	2	1,16	1	1,14
24	Chojna	2	1,16	1	1,17
25	Osina	2	1,16	1	1,13
26	Biały Bór	2	1,18	1	1,11
27	Wolin	2	1,20	1	1,20
28	Dziwnów	2	1,21	1	1,21
29	Szczecinek	2	1,22	1	1,22
30	Międzyzdroje	2	1,29	1	1,28

31	Nowe Warpno	2	1,30	1	1,21
32	Kalisz Pomorski	2	1,31	1	1,27
33	Darłowo	2	1,35	1	1,38
34	Czaplinek	2	1,35	1	1,37
35	Postomino	2	1,40	1	1,42
36	Ińsko	2	1,45	1	1,37
37	Drawno	2	1,47	1	1,37
38	Węgorzyno	2	1,64	1	1,64
39	Borne Sulinowo	2	1,90	1	1,85
40	Banie	1	0,53	1	0,34
41	Cedynia	1	1,09	1	1,10
42	Moryń	1	1,18	1	1,16
43	Widuchowa	1	1,19	1	1,17
44	Tuczno	1	1,37	1	1,34
45	Stare Czarnowo	1	1,38	1	1,30
46	Chociwel	1	1,45	1	1,43
47	Człopa	1	1,50	1	1,45
48	Gryfice	1	1,26	2	1,14
49	Świeszyno	1	1,02	3	1,01
50	Recz	1	1,02	3	1,01
51	Białogard	1	1,02	3	1,01
52	Grzmiąca	1	1,02	3	1,02
53	Resko	1	1,02	3	1,02
54	Rymań	1	1,03	3	1,02
55	Sławno	1	1,03	3	1,02
56	Ploty	1	1,03	3	1,02
57	Świerzno	1	1,03	3	1,02
58	Rąbino	1	1,03	3	1,02
59	Radowo Małe	1	1,04	3	1,03
60	Malechowo	1	1,04	3	1,03
61	Dygowo	1	1,04	3	1,03
62	Sławoborze	1	1,04	3	1,03
63	Golczewo	1	1,04	3	1,04
64	Trzcińsko Zdrój	1	1,04	3	1,04
65	Gościno	1	1,04	3	1,03
66	Manowo	1	1,04	3	1,04
67	Brzeżno	1	1,05	3	1,04
68	Przybiernów	1	1,05	3	1,04
69	Bobolice	1	1,05	3	1,04
70	Brojce	1	1,05	3	1,04
71	Tychowo	1	1,05	3	1,04
72	Siemysł	1	1,05	3	1,04
73	Przelewice	1	1,05	3	1,05
74	Mieszkowice	1	1,06	3	1,06
75	Karnice	1	1,06	3	1,05
76	Barwice	1	1,06	3	0,36

77	Krzęcin	1	1,06	3	1,05
78	Kozielice	1	1,07	3	1,06
79	Dobra	1	1,07	3	1,08
80	Walcz	1	1,07	3	1,07
81	Suchań	1	1,07	3	1,08
82	Stara Dąbrowa	1	1,07	3	1,06
83	Stepnica	1	1,07	3	1,08
84	Łobez	1	1,08	3	1,07
85	Nowogródek Pomorski	1	1,08	3	1,09
86	Boleszkowice	1	1,09	3	1,09
87	Warnice	1	1,09	3	1,09
88	Bielice	1	1,09	3	1,07
89	Świdwin	1	1,10	3	1,09
90	Będzino	1	1,11	3	1,11
91	Sianów	1	1,12	3	1,12
92	Pełczyce	1	1,14	3	1,13
93	Karlino	1	1,14	3	1,15
94	Dolice	1	1,15	3	1,15
95	Lipiany	1	1,17	3	1,18
96	Pyrzyce	1	1,19	3	1,18
97	Dobrzany	1	1,19	3	1,20
98	Bierzwnik	1	1,21	3	1,23
99	Wierzchowo	1	1,22	3	1,24
100	Dębno	1	1,23	3	1,23
101	Marianowo	1	1,24	3	1,24
102	Ostrowice	1	1,25	3	1,26
103	Stargard Szczeciński	1	1,38	3	1,38

Źródło: opracowanie własne

Przedstawione wyniki badań mogą być inspiracją do przeprowadzenia przestrzennego podziału poszczególnych gmin na grupy różnicowania atrakcyjności turystycznej. Podkreślić należy, że działalność człowieka ma swoje odzwierciedlenie w przestrzeni. W szczególności zjawisko to dotyczy turystyki. Po pierwsze dlatego, że jej uprawianie wymaga przemieszczania się oraz czasowej zmiany przestrzeni społeczno-ekonomicznej jednostki. Po drugie w turystyce podstawową rolę odgrywa funkcjonalne wartościowanie określonego obszaru ze względu na jego atrakcyjność. Atrakcyjność turystyczna jest wypadkową czterech podstawowych elementów wpływających na rozwój ruchu turystycznego, a mianowicie: walorów turystycznych, stanu środowiska naturalnego, rezultatów działań z zakresu jego ochrony oraz dostępności. Nierównomierny przestrzenny rozkład zarówno walorów, jak i infrastruktury turystycznej w kraju prowadzi do nierównomiernego ruchu turystycznego.

Podsumowanie

Badania wpływu turystyki na przemiany obszarów wiejskich wymagają zrozumienia zachodzących zmian w ujęciu ekonomicznym i środowiskowym. Przestrzeń wiejska odgrywa znaczącą rolę w turystyce polskiej. Obszary wiejskie w Polsce skupiają znaczące zasoby zarówno przyrodnicze, jak i kulturowe. Polska przestrzeń wiejska wyróżnia się dużym potencjałem do uprawiania aktywnych form rekreacji w naturalnym krajobrazie. Wyróżniające się walory krajoznawcze ma 420 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. W Polsce ponad 32% powierzchni kraju objęte jest różnymi formami ochrony środowiska. Oznacza to, że jesteśmy krajem, w którym akcentuje się potrzebę ochrony środowiska naturalnego w jak najmniejszym stopniu przekształconego przez człowieka, dostrzega wartość środowiska przyrodniczego. Przyroda i jej wartości są więc coraz częściej postrzegane jako dobro publiczne. Według Drzewieckiego [Drzewiecki 2001] wiejska przestrzeń rekreacyjna, rozumiana jest jako zespół czynników i wartości występujących na danym terenie wiejskim, sprzyjającym rozwojowi turystyki. Przestrzeń rekreacyjna według Preobrazenskigo, Zorina, Vedenina [Preobrazenski, Zorin, Vedenin 1975] jest częścią przestrzeni społecznej, zaś elementy przyrodnicze tworzące tę przestrzeń decydują jedynie o potencjale rekreacyjnym i lokalizacji odpowiedniej infrastruktury.

Istotnego znaczenia w przypadku rozwoju zrównoważonego i wielofunkcyjnego na obszarach wiejskich pełni funkcja stymulatora procesów gospodarczych. Stosowanie odpowiednich środków ekonomiczno-prawnych sprzyja m.in. powstawaniu nowych podmiotów turystycznych, a w tym agroturystycznych oraz do działań korzystnych na rzecz ochrony środowiska [Gospodarek 2008, Paczuski 2000].

Literatura

- Drzewiecki M., 2001, Podstawy agroturystyki. Bydgoszcz: OWOPO.
- Gospodarek J., 2008, Prawo w turystyce i rekreacji. Definicje. Schematy. Kazusy. Testy. Wykaz aktów normatywnych. Bibliografia, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Halamska M., 2009, Uwagi o naturze wiejskości i sposobie jej definiowania [w:] G. Gorzelak, M. S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), Człowiek – miasto – region. Związki i interakcje. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kokosza K., 2014, Ochrona środowiska na terenach wiejskich w świetle nowej perspektywy wspólnej polityki rolnej unii europejskiej 2014-2020. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 166.
- Kostrowicki A. S., 1970, Zastosowanie metod geobotanicznych w ocenie przydatności terenu dla potrzeb rekreacji i wypoczynku. Przegląd Geograficzny t. 42, z. 4.
- Lijewski T., Mikułowski B., Wyrzykowski J., 2008, Geografia turystyki Polski. Warszawa: PWE.

- Liszewski S., 1995, Przestrzeń turystyczna, *Turyzm*, t. 5, z. 2.
- Paczuski R., 2000. Prawo ochrony środowiska. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Perepeczko B., 2010. Świadomość ekologiczna mieszkańców obszarów chronionych. *Wieś Jutra* nr 10.
- Preobrazenski V.S., Zorin I.V., Vedenin Y. A., 1975, Geograficeskije aspekty konstruirowanija rekreacionnych system. Seria Geografia nr 1.
- Ślusarz G., Gołębiewska B., 2014, Wykorzystanie endogenicznych, cennych przyrodniczo zasobów regionu w jego rozwoju. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, t. XVI, z. 6.
- Wyrzykowski J., 1986, Geograficzne uwarunkowania rozwoju urlopowej turystyki wypoczynkowej w Polsce, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Wrocław nr 935, *Studia Geograficzne* nr XLIV, Wrocław.

Summary

The article uses Hellwig's parametric method, which was used to assess the attractiveness of the communes of the West Pomeranian voivodeship in terms of the development of agritourism farms in them. The use of aggregate analysis by a generalized k-means method was used. Cluster analysis served as a tool for exploratory data analysis.

Jarosław Mikołajczyk^a, Wojciech Sroka^b

^aPaństwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

^bUniwersytet Rolniczy w Krakowie

Nakłady inwestycyjne w Polsce w ujęciu trzech sektorów gospodarki w latach 2005-2015

Capital expenditures in Poland from the perspectives of three economic sectors in the years 2005-2015

Słowa kluczowe: gospodarka narodowa, inwestycje, trzy sektory

Key words: national economy, investment, three sectors

Abstrakt

Celem opracowania było oszacowanie i ocena wysokości i różnic w poziomie nakładów inwestycyjnych realizowanych w polskiej gospodarce narodowej w ujęciu trzech sektorów. Ogółem nakłady inwestycyjne, zarówno w całej gospodarce, jak i w obrębie analizowanych sektorów w latach 2005-2015 wzrastały. Najwyższe nakłady realizowane były w sektorze usługowym (Sektor III), następnie w sektorze przemysłu (Sektor II), a najniższe w sektorze rolniczym (Sektor I). Wysokość i struktura nakładów inwestycyjnych wg trzech sektorów odpowiadała ich makroekonomicznemu potencjałowi (wartości ogólnej środków trwałych i zatrudnieniu) oraz produktywności (produkcja globalna i wkład w tworzenie PKB). Nieco inaczej kształtował się układ sektorów w analizie indywidualnej. Dominującym pod względem wysokości nakładów inwestycyjnych na pojedynczy podmiot i jednego pracującego sektorem był sektor II, średnie wartości nakładów inwestycyjnych realizował sektor III, a najniższe sektor I.

Wstęp

Inwestycje w gospodarce są czynnikiem determinującym rozwój mocy wytwórczych. Bezpośrednio i pośrednio wpływają na możliwości produkcyjne pojedynczych przedsiębiorstw oraz rozwój gospodarczy w skali całego kraju. Zakres i tempo zmian w ramach pojedynczych podmiotów prowadzą więc do zmian makroekonomicznych, wpływając na strukturę wytwarzanej produkcji, redystrybucję dochodów i poziom zatrudnienia, a to z kolei prowa-

dzi do dalszych zmian w pojedynczych podmiotach i w strukturze całej gospodarki. Analizy przekształceń strukturalnych w układzie trójsektorowym weszły na stałe do kanonu badań ekonomiczno-społecznych. Współczesna wersja koncepcji trzech sektorów została sformułowana po raz pierwszy w latach trzydziestych XX wieku przez A. Fishera [Flejterski i in. 2005]. Zgodnie z koncepcją Fishera w sektorze I znalazły się dziedziny wytwarzające żywność i surowce. Do sektora II zaliczył on wszelkie rodzaje produkcji przemysłowej, natomiast do sektora III pozostałe dziedziny działalności gospodarczej zajmujące się świadczeniem usług. Fisher dzielił także procesy rozwojowe gospodarki na kolejne etapy uwzględniające rolę pełnioną przez poszczególne sektory. W myśl tej teorii wysokorozwinięta gospodarka charakteryzuje się dominacją sektora usługowego w strukturze gospodarki. Obecnie dominacja sektora usługowego jest faktem. Sektor ten dominuje liczbą podmiotów gospodarczych, ma najwyższy udział w zatrudnieniu, skupia dominującą część majątku produkcyjnego i wytwarza największą część produkcji. Zjawisko dominacji sektora usług w gospodarce określane jest mianem serwicyzacji [Bywalec i Rudnicki 2002; Szukalski 2004]. Utrzymanie roli lidera sektorowego wymaga jednak stałego odnawiania mocy produkcyjnych i sprostania wewnętrznej konkurencji. Niezbędne jest wobec tego realizowanie szeroko zakrojonej działalności inwestycyjnej. Artykuł jest próbą określenia relacji nakładów inwestycyjnych w ramach trzech sektorów gospodarki.

Materiał i metodyka badań

Celem niniejszego opracowania jest oszacowanie i ocena wysokości i różnic w poziomie nakładów inwestycyjnych realizowanych w polskiej gospodarce narodowej w ujęciu trzech sektorów.

Zgodnie z polską statystyką masową nakłady inwestycyjne są to nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie, tj. przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja, adaptacja lub modernizacja, istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji.

Nakłady inwestycyjne dzielą się na nakłady na środki trwałe oraz pozostałe nakłady [GUS 2016]. Nakłady na środki trwałe obejmują nakłady na budynki i budowle, w tym między innymi roboty budowlano-montażowe, dokumentacje projektowo-kosztorysowe, maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (łącznie z przyrządami, ruchomościami i wyposażeniem), środki transportu oraz inne nakłady na środki trwałe, tj. melioracje szczegółowe, koszty ponoszone przy nabyciu gruntów i używanych środków trwałych oraz od 1995 r. inwentarz żywy (stado podstawowe) i nasadzenia wieloletnie, a ponadto odsetki od kredytów i pożyczek inwestycyjnych za okres realizacji inwestycji. Pozostałe nakłady są to nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji oraz inne koszty związane z realizacją inwestycji. Nakłady te nie zwiększają wartości środków trwałych.

Do środków trwałych zalicza się kompletne i nadające się do użytku składniki majątkowe o przewidywanym okresie używania dłuższym niż rok, w tym również: drogi publiczne,

ulice i place łącznie z pobocznymi i podbudową, uzbrojenie terenu, zasadzenia wieloletnie, melioracje, budowle wodne, grunty, inwentarz żywy (stado podstawowe) oraz od 1 stycznia 2002 r. spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego i spółdzielcze prawo do lokalu niemieszkalnego (użytkowego).

Ilekoć w opracowaniu używane jest pojęcie wartości środków trwałych, zawsze mowa jest o ich wartości brutto. Wartość brutto środków trwałych jest to wartość równa nakładom poniesionym na ich zakup lub wytworzenie, bez potrącenia wartości zużycia (umorzenia).

Dane według sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności opracowane są „metodą przedsiębiorstw”. Oznacza to, że wszystkie środki trwałe danego podmiotu zaliczane są do poziomu klasyfikacyjnego, do którego zaliczono podmiot na podstawie przeważającego rodzaju działalności [GUS 2016].

W niniejszym opracowaniu do Sektora I – nazywanego potocznie sektorem rolnym – zaliczono podmioty zakwalifikowane do Sekcji A PKD 2007. Sekcję tę tworzą rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo.

Do Sektora II – sektor przemysłowy – zaliczono podmioty zakwalifikowane do sekcji: B – górnictwo i wydobywanie, C – przetwórstwo przemysłowe, D – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych, E – dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją, F – budownictwo.

Do Sektora III – sektor usług – zakwalifikowane sekcje od G do S, tj.: G – handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle, H – transport i gospodarka magazynowa, I – działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, J – informacja i komunikacja, K – działalność finansowa i ubezpieczeniowa, L – działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, N – działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca, O – administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne, P – edukacja, Q – opieka zdrowotna i pomoc społeczna, R – działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją, S – pozostała działalność usługowa.

Wszelkie dane liczbowe dotyczące nakładów inwestycyjnych, wartości brutto środków trwałych, liczby podmiotów gospodarczych oraz liczby pracujących przyjęto za GUS. Liczbę podmiotów gospodarki narodowej dla sektora II – przemysłu i sektora III – usług przyjęto na podstawie danych GUS pochodzących z rejestru REGON.

Dla potrzeb przeliczenia wartości bieżących na wartości stałe 2015 r. wykorzystano za GUS wskaźniki cen towarów i usług ogółem, wynoszące odpowiednio [GUS 2010; GUS 2016]: w 2005 r. – 102,4; w 2006 r. – 101,1; 2007 r. – 103,2; w 2008 r. – 105,2; w 2009 r. – 103,1; w 2010 r. – 102,7; w 2011 r. – 105,5; w 2012 r. – 104,3; w 2013 r. – 100,7; w 2014 r. – 99,8; w 2015 r. – 98,8.

Wyniki badań

W latach poddanych analizie wartość brutto środków trwałych w całej gospodarce narodowej wzrosła o 90% (tabela 1). Spośród trzech sektorów gospodarki narodowej największy przyrost wartości wystąpił w sektorze usług (95%), a następnie w sektorze przemysłu (93%). Sektorem o najmniejszym przyroście wartości środków trwałych był sektor rolniczy (28%). W strukturze wartości środków trwałych zdecydowanie dominującym sektorem jest sektor usługowy, który w 2015 r. skupiał aż 61,4% ogólnej wartości. Udział sektora usługowego w strukturze wartości środków trwałych zwiększył się w badanym okresie o 1,6 p.p. (wykres 1). Wzrósł także udział sektora przemysłu o 0,5 p.p. (z 33,7% w 2005 r. do 34,3% w 2015 r.). Wzrost udziału w strukturze dwóch działów pociąga za sobą spadek udziału sektora rolnego (o 2,1 p.p.). Zmiany te są charakterystyczne dla procesów postulowanych przez teorię trzech sektorów.

Tabela 1.

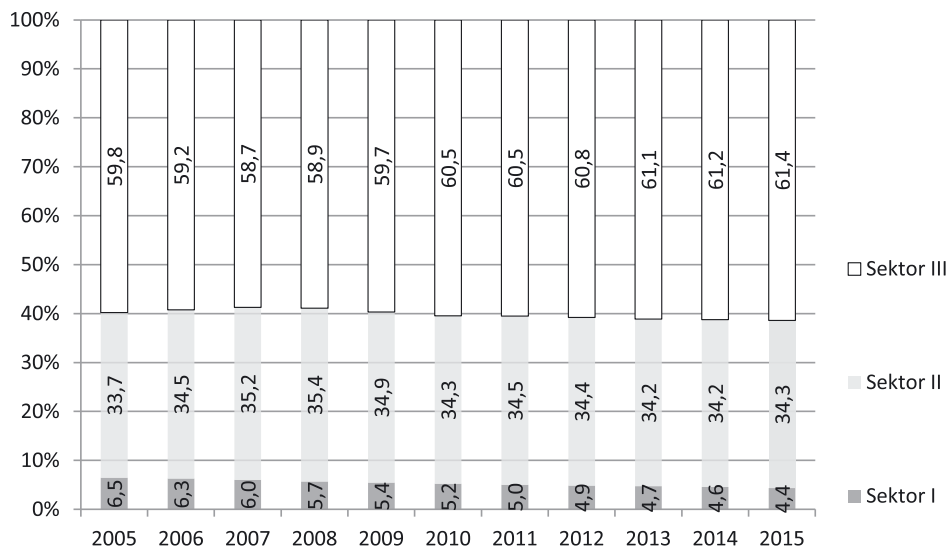
Wartość brutto środków trwałych w Polsce w latach 2005-2015 (w mln zł)

Rok	Wartość brutto środków trwałych (w mln zł)			
	Ogółem	Sektor I	Sektor II	Sektor III
2005	1 826 907	118 191	616 144	1 092 572
2006	1 913 333	120 428	659 487	1 133 418
2007	2 061 215	123 938	726 449	1 210 828
2008	2 227 406	126 544	789 333	1 311 529
2009	2 376 908	129 375	829 455	1 418 078
2010	2 520 940	131 856	864 339	1 524 745
2011	2 701 111	135 489	930 664	1 634 958
2012	2 877 958	139 690	989 360	1 748 908
2013	3 064 148	144 461	1 046 712	1 872 975
2014	3 258 955	148 585	1 115 395	1 994 975
2015	3 471 801	151 396	1 189 156	2 131 249

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Za wzrost wartości środków trwałych w gospodarce odpowiada działalność inwestycyjna. Nakłady inwestycyjne realizowane w gospodarce polskiej w latach 2005-2015 charakteryzował wyraźny trend wzrostowy. W latach objętych analizą wzrost ten był ponad dwukrotny w wartościach bieżących, natomiast po skorygowaniu o wskaźnik wzrostu cen wyniósł nieco ponad 1,6 razy. Wzrost wartości nakładów, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym dotyczył wszystkich trzech sektorów gospodarki. W największym stopniu wzrosły nakłady

Wykres 1.
Struktura wartości środków trwałych brutto w Polsce
wg trzech sektorów gospodarki w latach 2005-2015 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

inwestycyjne w sektorze przemysłu (2,2 razy w badanym okresie, co daje średnioroczny wzrost nakładów o 22%). Biorąc pod uwagę zmiany siły nabywczej pieniędzy zauważalny jest nieco mniejszy wzrost wartości nakładów realnych w sektorze przemysłu, niż wartości nominalnych. Wzrost ten wyniósł prawie 1,8 razy (co przekłada się na średnioroczny realny wzrost nakładów inwestycyjnych na poziomie 18%). Najniższy wzrost nakładów spośród trzech analizowanych sektorów gospodarki miał miejsce w sektorze usług. Nakłady wzrosły w sektorze usług prawie dwukrotnie w ujęciu nominalnym i prawie 1,6 razy w wartościach stałych, co przekłada się na średnioroczną dynamikę wzrostu nakładów odpowiednio na poziomie 20% (nominalnie) i 16% (realnie).

Łącznie w całej gospodarce narodowej w latach 2005-2015 wydatkowano na działalności inwestycyjną w ujęciu nominalnym kwotę ponad 2,36 bln zł, co przekłada się na realną wartość wynoszącą ponad 2,55 bln zł. W strukturze nakładów inwestycyjnych, podobnie jak w strukturze wartości środków trwałych, zdecydowanie dominującą rolę odgrywa sektor usług (wykres 2). Na rozwój podmiotów sektora usługowego wydatkowano w latach objętych analizą nominalnie prawie 1,4 bln zł, co przełożyło się na wartość wynoszącą w cenach stałych ponad 1,5 bln zł. Łączny udział sektora usług w wartości nominalnych nakładów inwestycyjnych w całym badanym okresie wyniósł 59,0%, natomiast w wartości nakładów wyrażonych w cenach stałych, ze względu na zmienność nakładów w poszczególnych latach, był nieznacznie niższy i wyniósł 58,9%. Zmienność udziału sektora usług w warto-

Tabela 2.

Nakłady inwestycyjne w Polsce w latach 2005-2015 w cenach bieżących i stałych 2015 r.
wg trzech sektorów gospodarki narodowej (w mln zł)

Rok	Nakłady inwestycyjne							
	Ceny bieżące				Ceny stałe 2015 r.			
	Ogółem	Sektor I	Sektor II	Sektor III	Ogółem	Sektor I	Sektor II	Sektor III
2005	131 055	2980	51 117	76 958	165 623	3766	64 600	97 257
2006	154 880	3445	70 782	80 653	193 602	4306	88 479	100 817
2007	191 714	4102	87 235	100 377	232 214	4969	105 664	121 582
2008	217 260	4538	83 770	128 952	250 149	5225	96 451	148 473
2009	218 581	4094	80 128	134 359	244 103	4572	89 484	150 047
2010	217 287	4282	76 264	136 741	236 279	4656	82 930	148 693
2011	243 346	5324	85 351	152 671	252 014	5514	88 391	158 109
2012	237 627	5730	83 208	148 689	235 946	5689	82 619	147 637
2013	231 155	6080	86 464	138 611	227 924	5995	85 256	136 674
2014	250 776	6155	98 923	145 698	247 767	6081	97 736	143 950
2015	271 839	6084	113 351	152 404	271 839	6084	113 351	152 404

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

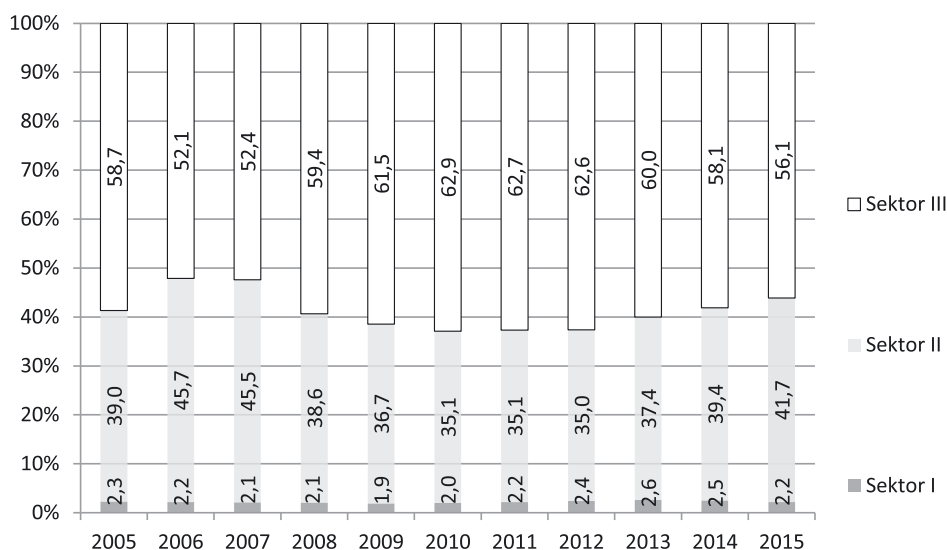
ści nakładów inwestycyjnych wynosiła od 52,1% w 2006 r. do 62,9% w 2010 r. Drugim pod względem wysokości nakładów inwestycyjnych sektorem jest sektor przemysłu. Wartość łącznych nominalnych nakładów inwestycyjnych w latach 2005-2015 wyniosła prawie 917 mld zł, a w ujęciu realnym prawie 995 mld zł. Udział sektora przemysłu w wartości nominalnych nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej łącznie w latach 2005-2015 wyniósł 38,7%, natomiast w ujęciu realnym 38,9%. W poszczególnych latach udział sektora przemysłu w strukturze nakładów inwestycyjnych wg trzech sektorów gospodarki był zmienny i wynosił od 35,0% w 2012 r. do 45,7% w 2006 r. Zdecydowanie najniższy udział w strukturze miał sektor rolniczy. Jego udział w całym badanym okresie wyniósł średnio 2,2% (zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym) i wykazywał się najmniejszą zmiennością wynoszącą od 1,9% w 2006 r. do 2,6% w 2013 r.

O zdecydowanie niewielkim rozmachu działalności inwestycyjnej w sektorze rolnym świadczy również wartość stosunku wysokości nakładów inwestycyjnych z danego roku do wartości brutto środków trwałych na koniec roku poprzedniego. Stosunek wartości nakładów inwestycyjnych do wartości środków trwałych brutto najniższy był w pierwszym roku analizy (2005 r.) i wynosił jedynie 2,6%. W kolejnych latach wyliczony stosunek wykazuje ogólny trend rosnący, przy jednoczesnym cyklicznym charakterze zmian, uzyskując najwyższą wartość w 2013 r. (4,4%). W latach poddanych analizie sektorem o najwyższej

wartości stosunku nakładów inwestycyjnych do wartości środków trwałych był sektor przemysłu. W latach 2005-2008 oraz 2013-2015 wartość obliczonego wskaźnika była najwyższa spośród wszystkich trzech sektorów i wynosiła od 8,7-13,2%. Sektor usług, charakteryzujący się najwyższą wartością bezwzględną nakładów inwestycyjnych pod względem wysokości wskaźnika wyprzedzał sektor przemysłu w latach 2009-2012 (uzyskując wówczas wartości wskaźnika w przedziale 9,1-10,2%). W pozostałych latach analizy wartości wskaźnika plasowały działalność inwestycyjną sektora usług na drugiej pozycji, za sektorem przemysłu. Chwilowa dominacja sektora usług nad przemysłowym w latach 2009-2012 wynika z wpływu kryzysu gospodarczego. Wg G. Kołodko [2010] kryzys w Polsce dotknął sektor przemysłu (zwłaszcza produkującego na eksport) w stopniu większym niż pozostałe sektory.

Wykres 2.

Struktura nakładów inwestycyjnych w Polsce w latach 2005-2015
wg trzech sektorów gospodarki (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Przedstawianie dotychczas analizy wskazują na zdecydowaną przewagę sektora usług w wysokości ogólnych nakładów inwestycyjnych nad pozostałymi dwoma sektorami. Istotnym jednak jest ustalenie przeciętnej wysokości nakładów realizowanych przez pojedyncze podmioty w ramach poszczególnych sektorów. Podmioty te są silnie zróżnicowane, a zróżnicowanie to dotyczy zarówno dysproporcji pomiędzy poszczególnymi sektorami, jak i wewnętrznych w obrębie sektorów. Sektor I tworzą głównie gospodarstwa rolnicze i to wyłącznie na nich skupia się dalsza analiza dotycząca sektora I gospodarki w niniejszym opracowaniu. Sektor ten jest obecnie utożsamiany w zasadzie jedynie z rolnictwem, chociaż w skład sektora wchodzi także działalność nie związana bezpośrednio z gospodarką rolną,

skupiające się jednak na pozyskaniu pierwotnych surowców przyrodniczych¹. Obiekty zaliczane do sektora rolnego są podmiotami charakteryzującymi się najniższymi wskaźnikami ekonomicznymi potencjału produkcyjnego. Wartość brutto środków trwałych w badanych latach stanowiła jedynie od 14,0-19,2% średniej wartości przypadającej na pojedynczy podmiot w całej gospodarce narodowej. Zatrudnienie natomiast wynosiło od 0,8-1,7 osoby na pojedynczy obiekt. Fakt wzrostu zatrudnienia w badanych latach wynikał przede wszystkim ze znaczącego spadku liczby gospodarstw rolnych [GUS 2010; GUS 2016]. Niewielki potencjał produkcyjny przekłada się na najniższe wśród trzech sektorów wyniki produkcyjne i ogólnie wskazywaną słabość ekonomiczną sektora rolnego [Czyżewski i Stępień 2011]. Wartość produkcji globalnej na pojedynczy podmiot w 2015 r. wyniosła w sektorze rolnym niecałe 83,5 tys. zł przy średniej wartości na pojedynczy podmiot w całej gospodarce narodowej przekraczającej 645,6 tys. zł [GUS 2016]. Podobnie wkład pojedynczego gospodarstwa w tworzenie produktu krajowego brutto jest w przypadku gospodarstw rolniczych zdecydowanie niższy niż średnio pojedynczego podmiotu w gospodarce narodowej wynosząc niecałe 29,5 tys. zł przy średniej wynoszącej 325,9 tys. zł. Najniższy spośród trzech sektorów potencjał produkcyjny przekłada się więc zdecydowanie na wartość produkcji, a to z kolei ma bezpośrednie przełożenie na poziom dochodów, których z kolei wysokość ma wpływ na możliwości inwestycyjne [Mikołajczyk 2009]. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki nie dziwi fakt, że w sektorze rolnym wartość nakładów inwestycyjnych na pojedynczy obiekt była w badanym okresie najniższa wśród trzech sektorów gospodarki, wynosząc w cenach bieżących od 1090 zł w 2005 r. do 4356 zł w 2014 r. (tabela 3). Są to w porównaniu z pozostałymi dwoma sektorami wartości bardzo niskie, przyczyniające się obok niskiej dochodowości do dalszej marginalizacji rolnictwa jako działu gospodarki narodowej i jako źródła utrzymania części społeczeństwa trudniącej się produkcją rolną. W analizowanym okresie marginalizacja ta przyczyniała się do znaczącego spadku liczby gospodarstw rolnych z ponad 2,7 mln w 2005 r. do 1,4 mln w 2015 r. (spadek liczby o 48,4%). Jednocześnie należy zaznaczyć, że w badanym okresie ma miejsce wyraźny wzrost nakładów inwestycyjnych na pojedynczy podmiot oraz nieznaczny wzrost liczby zatrudnionych w sektorze, co świadczy o zachodzących procesach restrukturyzacyjnych i wzmacnianiu pozostających na rynku gospodarstw rolnych zasobami czynników produkcji uwalnianymi z obiektów likwidowanych.

Także rozpatrując wartość nakładów inwestycyjnych na jednego pracującego w sektorze rolnym, można zauważyć ich wzrost (tabela 4). Wzrost ten jest jednak zdecydowanie niższy niż skala ogólnego wzrostu nakładów inwestycyjnych i nakładów na jedno gospodarstwo rolne. Przyczyną mniejszej skali wzrostu w przypadku wartości inwestycji na jednego pra-

¹ Także statystyka masowa umożliwia pozyskanie większości informacji dla całej sekcji A gospodarki narodowej (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), a nie dla samego rolnictwa. W niniejszym opracowaniu ze względu na brak możliwości pozyskania informacji indywidualnych dla poszczególnych rodzajów działalności sekcji A, także przyjęto upraszczającą metodę postępowania skupiającą się na omówieniu samego rolnictwa.

cującego niż na gospodarstwo rolne jest wzrost liczby osób pracujących w sektorze rolnym w okresie poddanemu analizie i równoczesny znaczny spadek liczby gospodarstw. Wartość nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego pracującego w rolnictwie jest w każdym z lat zdecydowanie niższa niż w przypadku pozostałych dwóch sektorów.

Tabela 3.

Nakłady inwestycyjne w Polsce w latach 2005-2015 w cenach bieżących i stałych 2015 r.
wg trzech sektorów gospodarki narodowej w przeliczeniu na pojedynczy podmiot (zł)

Rok	Nakłady inwestycyjne							
	Ceny bieżące				Ceny stałe 2015 r.			
	Ogółem	Sektor I	Sektor II	Sektor III	Ogółem	Sektor I	Sektor II	Sektor III
2005	20928	1090	68928	27610	26448	1378	87108	34893
2006	25204	1326	94547	28828	31506	1657	118185	36036
2007	31059	1590	112663	35605	37620	1926	136463	43127
2008	34876	1769	104168	45099	40156	2036	119937	51926
2009	35507	1637	99511	47151	39652	1828	111131	52657
2010	40794	2837	90062	46033	44360	3085	97934	50057
2011	44787	3214	102042	51924	46382	3328	105676	53773
2012	44318	3877	97146	49114	44005	3850	96459	48766
2013	42736	4255	99279	44584	42139	4195	97892	43961
2014	45954	4356	112619	46024	45403	4304	111268	45472
2015	49258	4316	127220	47360	49258	4316	127220	47360

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Na przeciwnym biegunie, pod względem wysokości nakładów inwestycyjnych na pojedynczy podmiot znajduje się sektor przemysłowy. Nakłady inwestycyjne w przeliczeniu na pojedyncze przedsiębiorstwo wynosiły od ponad 68,9 tys. zł w 2005 r. do ponad 127,2 tys. zł w 2015 r. Wysokość nakładów w tym sektorze wynika z siły ekonomicznej podmiotów. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorze przemysłu charakteryzuje najwyższa wśród trzech sektorów w przeliczeniu na jeden podmiot wartość brutto majątku oraz najwyższe zatrudnienie. W 2015 r. przeciętna wartość środków trwałych brutto wynosiła w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych ponad 1,3 mln zł, a przeciętne zatrudnienie 4,3 osoby. To wartości zdecydowanie przekraczające średnie dla pojedynczego podmiotu w całej gospodarce narodowej. W całym okresie analizy wartość brutto środków trwałych w przeliczeniu na pojedyncze przedsiębiorstwo w sektorze przemysłu zdecydowanie przewyższała wartości średnie dla całej gospodarki narodowej, wykazując jednak wyraźny trend malejący tej przewagi. W 2005 r. pojedynczy obiekt w sektorze przemysłu posiadał środki trwałe o war-

tości ponad 2,8 krotnie przekraczającej średnią krajową wszystkich podmiotów, podczas gdy w 2015 r. środki trwałe w przemyśle były w pojedynczym obiekcie już tylko 2,1 razy więcej warte niż średnio w gospodarce. Mała także przeciętne zatrudnienie w sektorze przemysłu, co jest przejawem zachodzących procesów restrukturyzacyjnych postulowanych już przed dekadą [Maciaś 2006]. W 2005 r. wynosiło ono średnio 4,7 osoby, podczas gdy w 2015 4,3 osoby. Zmniejszenie się potencjału produkcyjnego (względne) nie zmienia jednak faktu, że podmioty sektora przemysłu wykazują najwyższe wartości wskaźników charakteryzujących posiadane zasoby czynników produkcji. Te z kolei przekładają się na uzyskiwane wyniki produkcyjno-ekonomiczne. Produkcja globalna w 2005 r. w pojedynczym przedsiębiorstwie wynosiła ponad 1,2 mln zł, a w 2015 r. prawie 1,9 mln zł. Stosunek wartości tej produkcji w sektorze przemysłu do średniej wartości w całej gospodarce narodowej wykazywał trend malejący, jednak był zdecydowanie wyższy niż w pozostałych sektorach, wynosząc od 386% średniej wartości produkcji w gospodarce narodowej w 2005 r. do 291% w 2015 r. Wkład pojedynczego przedsiębiorstwa w tworzenie PKB wynosił od prawie 385 tys. zł w 2005 r. do 611 tys. zł w 2015 r. Wartości te plasowały sektor przedsiębiorstw przemysłowych w czołówce, a wkład pojedynczego obiektu w tworzenie PKB przekraczał wartości średnie w gospodarce narodowej od 2,4 razy w 2005 r. do prawie 1,9 razy w 2015 r. W silnych ekonomicznie podmiotach sektora przemysłu odnotowano najwyższe wartości nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na obiekt. Wynosiły one w wartościach bieżących od 14,5 tys. zł w 2005 r. do prawie 29,5 tys. zł w 2015 r. Nastąpił więc znaczący wzrost wartości nakładów inwestycyjnych realizowanych przez pojedynczy podmiot (o 85% w wartościach bieżących i 46% w cenach stałych). Ze względu na wzrost liczby przedsiębiorstw dynamika nakładów inwestycyjnych średnio na przedsiębiorstwo jest zdecydowanie niższa od dynamiki ogólnych nakładów inwestycyjnych.

Sektor przemysłu charakteryzowały także najwyższe wartości nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego pracującego. Ich wartość wykazywała również najwyższą spośród wszystkich sektorów tendencję wzrostową w badanym okresie (o 103% w wartościach bieżących i 61% w cenach stałych). Wysokość nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na pracującego wskazuje pośrednio na wysokie koszty utworzenia miejsc pracy w tym sektorze, co związane jest w dużej mierze z wykorzystywaniem nowych technologii [Rachwał 2013]. Należy jednak zaznaczyć, że dynamika wzrostu nakładów inwestycyjnych na pracującego jest wyższa od dynamiki w przeliczeniu na pojedyncze przedsiębiorstwo. Przy jednoczesnym wzroście zarówno liczby przedsiębiorstw, jak i liczby pracujących w sektorze przemysłu wskazuje to na procesy zmierzające do restrukturyzacji zatrudnienia (polegające w większości przypadków na jego redukcji), co w połączeniu z niskim (w porównaniu z pozostałymi sektorami) zatrudnieniem w sektorze rolnym, przyczynia się do transferów siły roboczej z sektora przemysłu do sektora usług, wpisując się w obserwowane i opisywane przez naukę trendy gospodarcze w ramach trzech sektorów.

Tabela 4.

Nakłady inwestycyjne w Polsce w latach 2005-2015 w cenach bieżących i stałych 2015 r.
wg trzech sektorów gospodarki narodowej w przeliczeniu na jednego pracującego (zł)

Rok	Nakłady inwestycyjne							
	Ceny bieżące				Ceny stałe 2015 r.			
	Ogółem	Sektor I	Sektor II	Sektor III	Ogółem	Sektor I	Sektor II	Sektor III
2005	10167	1396	14526	10633	12848	1765	18357	13438
2006	11716	1614	19209	10898	14645	2017	24011	13623
2007	13921	1918	22324	12993	16862	2324	27040	15738
2008	15477	2132	21268	16179	17820	2455	24488	18629
2009	15860	1927	21229	17044	17711	2152	23708	19035
2010	15403	1802	20204	17187	16749	1960	21970	18689
2011	17098	2240	22317	19009	17707	2320	23112	19686
2012	16767	2410	22279	18450	16649	2393	22122	18319
2013	16228	2556	23478	16940	16001	2520	23150	16703
2014	17220	2581	26200	17339	17013	2550	25886	17131
2015	18331	2551	29489	17719	18331	2551	29489	17719

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Trzeci sektor gospodarki, tj. sektor usług jest zdecydowanie najliczniejszym sektorem, zarówno pod względem liczby podmiotów gospodarczych, jak i liczby pracujących. Jest również sektorem dominującym pod względem ogólnych nakładów inwestycyjnych. Znaczna liczba podmiotów skutkuje niższymi wartościami nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na jedno przedsiębiorstwo niż w sektorze przemysłowym. Pośrednie (pomiędzy sektorem rolnym, a przemysłowym) wartości nakładów inwestycyjnych w odniesieniu do jednego przedsiębiorstwa wynikają w dużej mierze ze średniego poziomu charakterystyk zasobów czynników produkcji. Przeciętna wartość środków trwałych brutto w sektorze usług wynosiła od prawie 392 tys. zł w 2005 r. do ponad 662 tys. zł w 2015 r., stanowiąc odpowiednio od 134% do 106% średniej wartości środków trwałych brutto w całej gospodarce narodowej. W pojedynczych podmiotach sektora usług w całym okresie analizy utrzymywał się stały poziom zatrudnienia wynoszący ok. 2,7 osób. Także na średnim poziomie (w ramach trzech sektorów) plasowały się wyniki produkcyjne przedsiębiorstw sektora usług. Pojedyncze przedsiębiorstwo sektora usługowego wносиło od 242,6 tys. zł w 2005 r. do 376,7 tys. zł w 2015 r. do wytwarzanego PKB, co stanowiło odpowiednio od 153,4% do 115,6% przeciętnego wkładu jednego podmiotu w tworzenie PKB w całej gospodarce narodowej. Produkcja globalna wytwarzana w ramach jednego podmiotu w sektorze usług wynosiła od ponad 356 tys. zł w 2005 r. do prawie 550 tys. zł w 2015 r., stanowiąc odpowiednio od 113,3% do 85,1%

średniej wartości produkcji globalnej w całej gospodarce narodowej. Warto także zaznaczyć, że sektor usług jest zdecydowanie mniej kosztochłonnym sektorem niż sektor przemysłu. Z wyprodukowanej wartości produkcji globalnej w sektorze usług blisko 70% stanowi PKB, podczas gdy w sektorze przemysłowym wartość wskaźnika wynosiła w badanym okresie średnio ok. 31%, a w sektorze rolnym ok. 36%. Daje to możliwości zatrzymania potencjalnie większej części wytworzonej produkcji w przedsiębiorstwie i realizację wyższych nakładów inwestycyjnych. Potencjał produkcyjny, wartość wytworzonej produkcji i pośrednia wśród trzech sektorów wartość nakładów inwestycyjnych w pojedynczym podmiocie skutkują średnimi wartościami nakładów inwestycyjnych w sektorze usług w przeliczeniu na jednego pracującego.

Podsumowanie

Analiza nakładów inwestycyjnych w gospodarce polskiej w ujęciu trzech jej sektorów wskazuje na znaczące różnice pomiędzy nimi. Zdecydowanie dominującym sektorem pod względem wysokości ogólnych nakładów inwestycyjnych we wszystkich latach objętych badaniami był sektor usług (sektor III gospodarki). Sektor usług dominował także pod względem liczby podmiotów oraz liczby zatrudnionych, co przyczyniło się bezpośrednio do uzyskiwania niższych wartości wskaźników charakteryzujących działalność inwestycyjną w wartościach względnych (nakłady inwestycyjne w przeliczeniu na pojedynczy podmiot i na jednego zatrudnionego) niż w sektorze przemysłu (sektor II). Sektor przemysłowy zajmował drugą pozycję wśród trzech sektorów pod względem wysokości ogólnych nakładów inwestycyjnych, ale był zdecydowanym liderem w wartości tych nakładów w przeliczeniu na pojedyncze przedsiębiorstwo i jednego zatrudnionego. Najwyższa była także wynikająca z realizowanych nakładów inwestycyjnych wartość środków trwałych przypadająca na jednego zatrudnionego w sektorze, co świadczy o występowaniu w tym sektorze najwyższych kosztów utworzenia miejsca pracy. Zdecydowanie najniższymi kwotami przekazywanymi na inwestycje charakteryzował się sektor I (rolniczy), w którym wartości nakładów inwestycyjnych ogółem oraz w wartościach względnych były kilkukrotnie niższe niż w pozostałych dwóch sektorach. Nawet pomimo wzrostu nakładów inwestycyjnych w sektorze I w latach analizy wyraźnie widoczna jest marginalizacja sektora rolnego w gospodarce narodowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że najwyższe nakłady inwestycyjne realizowane były w okresie objętym analizą w sektorze III (usługowym), następnie w sektorze II (przemysłowym), a najniższe w sektorze I (rolniczym). Nakłady inwestycyjne mają bezpośrednie przełożenie na strukturę majątku produkcyjnego, a ta na możliwości produkcyjne. W okresie analizy zachodziły także zmiany w liczbie podmiotów gospodarczych (największy przyrost miał miejsce w sektorze II) oraz zatrudnieniu (najwyższy wzrost w sektorze III). Można wobec powyższego wnioskować, że nakłady inwestycyjne realizowane w obrębie poszczególnych sektorów przyczynią się w najbliższej przyszłości do dalszego wzrostu znaczenia sektora III (usług) i dalszej marginalizacji sektora I (rolniczego).

Z przeprowadzonych analiz wynika także praktyczny postulat pod adresem polityki gospodarczej państwa, wynikający ze znaczenia sektora usług w gospodarce. Wydaje się być zasadnym budowanie odrębnych systemów wsparcia (także środkami z Unii Europejskiej) dla sektora przemysłu i sektora usług, z ułatwieniami w dostępie do inwestycyjnych środków finansowych dla liczniejszego i zatrudniającego większość siły roboczej, a także efektywniejszego ekonomicznie sektora usługowego.

Literatura

- Bywalec C., Rudnicki L., 2002, Konsumpcja. Warszawa: PWE.
- Czyżewski A., Stępień S., Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa, *Ekonomista* 2011, nr 1.
- Flejterski S., Klóska R., Majchrzak M., 2005, Usługi w teorii ekonomii [w:] S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.) *Współczesna ekonomika usług*. Warszawa: PWN, s. 13-40.
- GUS. 2010. Mały rocznik statystyczny Polski 2010. Warszawa: GUS.
- GUS. 2016. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016. Warszawa: GUS.
- Kołodko G., 2010, Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy. *Ekonomista*, nr 1, 2010, s. 117-125.
- Macias J., 2006, Zmiany strukturalne w przemyśle w Polsce. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 7, 2006, s. 25-32.
- Mikołajczyk J., 2009, Nakłady inwestycyjne w gospodarstwach rolnych uczestniczących w Polskim FADN według wielkości ekonomicznej w ujęciu regionalnym. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, T. XI, Z. 1, Warszawa-Poznań-Olsztyn, s. 291-296.
- Rachwał T., 2013, Rola przedsiębiorstw przemysłowych w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy [w:] *Przemysł i usługi w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, vol. 21, s. 189-211.
- Szukalski S., 2004, Serwicyzacja gospodarki i industrializacja usług. *Handel Wewnętrzny* nr 4-5, 2004, s. 47-53.

Summary

The main aim of this analysis was to estimate and assess the amount and differences in the level of capital expenditures realized in Polish economy from the perspectives of three sectors. It should be noted that in total, capital expenditures have increased in both the whole economy and the analyzed sectors in the years 2005-2015. The highest expenditures were realized in the service sector (tertiary), then in manufacturing (secondary) and the lowest in agricultural sector (primary). According to the three-sector theory, the amount and structure of capital expenditures corresponded to macroeconomic potential (the total amount of fixed assets and employment) and productivity (the global production and contribution in the formation of per capita income). However, the order of sectors was quite different in an individual analysis. Secondary sector was predominant in terms of the amount of capital ex-

penditures on a single entity and one worker, then the average amount of these expenditures was realized by tertiary sector and the lowest by primary one.

Dorota Koptiew, Barbara Partyńska-Brzegowy

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Formy wspierania bezrobotnych w województwie małopolskim w latach 2010-2015

Forms of supporting the unemployed in Małopolskie (Lesser Poland) Voivodeship in the years 2010-2015

Słowa kluczowe: rynek pracy, bezrobocie, instrumenty rynku pracy, formy wsparcia na rynku pracy

Key words: labor market, unemployment, labor market instruments, forms of support in the labor market

Abstrakt

W artykule podjęto próbę analizy stosowanych w województwie małopolskim form wsparcia bezrobotnych, ze szczególnym uwzględnieniem intensywności ich stosowania i tendencji w tym zakresie.

Tak nakreślony problem badawczy oraz cel artykułu (ocena zakresu realizowanych przez urzędy pracy na terenie województwa małopolskiego form wspierania bezrobotnych) pozwoliły postawić następującą hipotezę badawczą: „W województwie małopolskim na rynku pracy stosowane są zróżnicowane formy wsparcia, bieżąco modyfikowane pod kątem zmieniających się przepisów i pojawiających się możliwości wykorzystania zewnętrznego wsparcia finansowego”.

W celu weryfikacji sformułowanej hipotezy wykorzystano metodę badawczą polegającą na krytycznej analizie terminu „instrumenty rynku pracy” oraz empirycznej analizie danych statystycznych.

Przedstawiona w artykule analiza ilościowa oparta została na danych GUS, informacjach pochodzących ze sprawozdawczości Urzędów Pracy oraz materiałach ośrodków badawczych zajmujących się rynkiem pracy. Wykorzystane dane statystyczne dotyczą okresu 2010-2015.

Wstęp

Polityka rynku pracy jako element polityki zatrudnienia za swój główny cel przyjmuje aktywizację osób bezrobotnych za pośrednictwem realizowanych programów. Ich struktura obejmuje działania o charakterze pasywnym (osłonowym), jak i te aktywne, których zadaniem jest wpływanie na stronę podażową rynku pracy, stymulowanie popytu na pracę oraz usprawnianie funkcjonowania rynku pracy [Młonek, 1999, s. 172].

Do aktywnych narzędzi stosowanych przez państwo w odniesieniu do rynku pracy Kwiatkowski [2002] zalicza publiczne programy zatrudnienia, subsydiowanie zatrudnienia, pożyczki dla przedsiębiorstw i szkolenia zawodowe:

- 1) publiczne programy zatrudnienia (w tym tzw. roboty publiczne), zakładające tworzenie przez państwo dodatkowych miejsc pracy w obszarach, które nie są atrakcyjne ekonomicznie dla sektora prywatnego. Instrument ten zwiększa popyt na pracę ponad ten, który występowałby w warunkach swobodnego działania rynku pracy, więc trudno uznać je za narzędzia służące tworzeniu efektywnych i trwałych miejsc pracy, co nie oznacza, że tak wykreowane zatrudnienie jest ekonomicznie bezużyteczne, zważywszy choćby na zaspokojenie popytu na usługi użyteczności publicznej,
- 2) subsydiowanie zatrudnienia, czyli udzielanie przez państwo bezzwrotnej pomocy finansowej firmom, które rezygnują z planów redukcji zatrudnienia lub pozyskują nowych pracowników,
- 3) pożyczki dla przedsiębiorstw, służące tworzeniu nowych miejsc pracy i pożyczki dla bezrobotnych chcących rozpocząć działalność na własny rachunek. Ten rodzaj wsparcia daje większą szansę na efektywne wykorzystanie nakładów ze względu na możliwość odzyskania poniesionych kosztów. Ponadto, wspierając najbardziej przedsiębiorczą grupę społeczną, czyli mikroprzedsiębiorców, państwo promuje samodzielność i tym samym zwiększa szanse na powstanie trwałych miejsc pracy,
- 4) szkolenia zawodowe i treningi interpersonalne umożliwiające zdobywanie, poszerzanie lub zmianę kwalifikacji.

Z kolei według Eurostatu narzędzia polityki rynku pracy podzielić można na trzy kategorie, tj.: usługi rynku pracy, instrumenty aktywne i instrumenty pasywne [Eurostat 2013]. Usługi rynku pracy obejmują pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe. Do instrumentów aktywnych zalicza się: szkolenia zawodowe, zachęty zatrudnieniowe, wspieranie zatrudnienia oraz rehabilitację osób niepełnosprawnych, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy oraz wspieranie podejmowania działalności gospodarczej. Do instrumentów pasywnych natomiast zaliczane są: zasiłki dla bezrobotnych i wcześniejsze emerytury.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem wspieranie bezrobotnych także opiera się na usługach i instrumentach rynku pracy. Stosownie do postanowień art. 35 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej UZP) podstawowymi usługami rynku pracy są:

- 1) pośrednictwo pracy,
- 2) poradnictwo zawodowe,
- 3) organizacja szkoleń.

Natomiast art. 44 wyżej wymienionej ustawy do instrumentów wspierających realizację usług podstawowych rynku pracy zalicza:

- 1) finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy;
- 2) finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy;
- 3) dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa;
- 4) refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego;
- 5) finansowanie dodatków aktywizacyjnych;
- 6) finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy, w szczególności prowadzonego w ramach sieci EURES.

Dodatkową grupę instrumentów stanowią te kierowane do grup defaworyzowanych na rynku pracy, czyli osób do 30. roku życia, powyżej 50. roku życia, powracających na rynek pracy (wychowujących dzieci, sprawujących opiekę nad osobą zależną).

Różnorodność stosowanych aktywnych programów rynku pracy oraz duże oczekiwania kierowane w stronę spodziewanych efektów generują dyskusję na temat ich skuteczności i efektywności. Badanie efektywności stosowanych środków aktywizujących bezrobotnych jest problemem złożonym i wieloaspektowym, chociażby ze względu na zakres ich oddziaływania, realizację odmiennych celów i zaangażowanie różnych podmiotów. Spodziewane efekty dotyczą zaś zarówno płaszczyzny ekonomicznej, jak i społecznej a nawet psychologicznej. Oceny spodziewanych efektów dokonywać można zarówno z perspektywy makro- jak i mikroekonomicznej. W wymiarze ilościowym najbardziej wymiernym efektem będzie fakt podjęcia pracy przez bezrobotnego po zakończeniu uczestnictwa w programie rynku pracy. W wymiarze jakościowym interesującą może być informacja na temat formy zatrudnienia bezrobotnego, rodzaju umowy o pracę, wymiaru czasu pracy, zgodności wykonywanej pracy z oczekiwaniami czy stopnia satysfakcji z pracy.

Material i metodyka

W artykule podjęto próbę analizy stosowanych w województwie małopolskim form wsparcia bezrobotnych, ze szczególnym uwzględnieniem intensywności ich stosowania i tendencji w tym zakresie.

Celem artykułu jest ocena zakresu realizowanych przez urzędy pracy na terenie województwa małopolskiego form wspierania bezrobotnych.

Tak nakreślony problem badawczy oraz cel artykułu pozwoliły postawić następującą hipotezę badawczą: „W województwie małopolskim na rynku pracy stosowane są zróżnicowane formy wsparcia, bieżąco modyfikowane pod kątem zmieniających się przepisów i pojawiających się możliwości wykorzystania zewnętrznego wsparcia finansowego”.

Dane liczbowe pochodzą z publikowanych materiałów Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie oraz Głównego Urzędu Statystycznego oraz instytucji powołanych do badania i analizy rynku pracy w Polsce. Dane dotyczące województwa małopolskiego w celach porównawczych zestawiono z danymi ogólnokrajowymi.

Ze względu na rozbudowę metodyki klasyfikacji poszczególnych grup form wsparcia oraz jej zależność od aktów prawnych, znaczącą część zagadnień metodycznych zaprezentowano w dalszych częściach artykułu, podczas omawiania wyników badań.

Formy wspierania bezrobotnych w województwie małopolskim

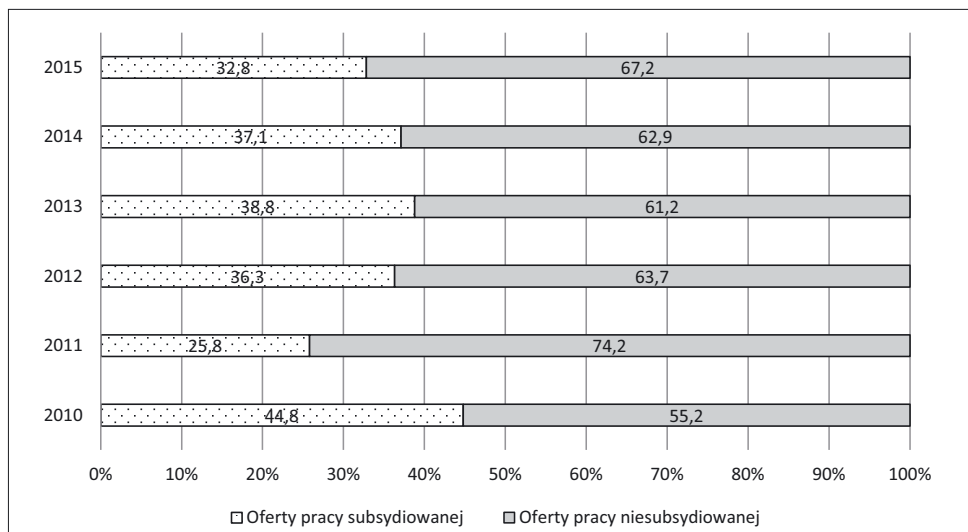
Działania na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych przyjmować mogą różne formy. Niektóre z nich wynikają z aktów prawnych regulujących funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia oraz instytucji pomocy społecznej. Różne mogą być też źródła ich finansowania, począwszy od krajowych środków publicznych po środki z funduszy unijnych. Celem tych działań jest pomoc w wejściu lub powrocie na rynek pracy. Ich realizacja polegać może na zwiększaniu popytu na pracę, ułatwianiu zdobycia doświadczenia zawodowego, usprawnianiu funkcjonowania rynku pracy lub zmniejszaniu wpływu czynników utrudniających dostęp do rynku pracy.

Wiodącą usługą powiatowych urzędów pracy jest pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe. Pośrednictwo pracy polega w tym wypadku na doborze kandydatów do pracy do zgłoszonych miejsc pracy. W województwie małopolskim na uwagę zasługuje fakt zwiększania liczby ofert pracy pochodzących z wolnego rynku. W strukturze ofert pracy pozyskanych przez powiatowe urzędy pracy konsekwentnie dominują oferty pracy niesubsydiowane. Dokładne proporcje przedstawia wykres 1.

W badanym województwie pozytywnie należy ocenić fakt, dominującej ilości ofert niesubsydiowanych, jednocześnie zwraca uwagę fakt, że ilość miejsc pracy subsydiowanej uzależniona jest od ilości środków finansowych pozostających w dyspozycji urzędów pracy i przeznaczonych na aktywizację zawodową.

Wykres 1.

Struktura ofert pracy pozyskanych przez PUP w woj. małopolskim, w latach 2010-2015 (w %)



Źródło: Słobodzian A. (red.), 2016, Aktywizacja zawodowa. Rynek pracy w Małopolsce 2015. Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, s. 55.

Efektom wzrostu napływu ofert pracy oraz spadku poziomu bezrobocia są zmiany wskaźnika określającego liczbę bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy. W województwie małopolskim w latach 2011-2013 na 1 ofertę przypadało 6 bezrobotnych, w 2014 – 5, natomiast w roku 2015 wskaźnik ten wynosił 4 osoby.

Powiatowe urzędy pracy oraz centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy wspierają osoby bezrobotne usługami doradztwa zawodowego i informacji zawodowej. W 2015 roku w woj. małopolskim z usług doradztwa zawodowego, informacji zawodowej oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy świadczonych przez powiatowe urzędy pracy skorzystało 61,9 tys. osób, natomiast z usług świadczonych przez centra informacji i planowania kariery zawodowej – 30 tys. osób [Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego 2015 r., 2016].

Urzędy pracy dysponują licznymi formami aktywizacji bezrobotnych. Zalicza się do nich przede wszystkim:

- a) staże,
- b) szkolenia,
- c) zatrudnienie w ramach robót publicznych,
- d) zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych,
- e) przyznanie bezrobotnym jednorazowych środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej,
- f) przyznanie pracodawcom refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych bezrobotnych.

Z dniem 27.05.2014 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14.03.2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598). Głównym celem wprowadzanych ustawą zmian było zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych [Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem, 2013, s. 5].

Istotną zmianą, jaka została wprowadzona, aby wpłynąć na standard i skuteczność pracy urzędów pracy z bezrobotnymi było wprowadzenie profilowania pomocy. Urząd pracy niezwłocznie po rejestracji ustala profil pomocy na podstawie oceny aktualnej sytuacji bezrobotnego, biorąc pod uwagę kryteria oddalenia od rynku pracy oraz gotowość do powrotu na rynek pracy. W efekcie, osoba bezrobotna zostaje zakwalifikowana do jednego z 3 profili pomocy i otrzymuje odpowiedni zakres wsparcia [art. 33 ust. 2c i 4 UZP]:

- a) pierwszy profil pomocy – skierowany do aktywnych, którzy potrzebują pomocy w formie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego lub wsparcia w podjęciu działalności gospodarczej;
- b) drugi profil pomocy – przeznaczony dla wymagających wsparcia, który zakłada wykorzystanie wszystkich usług i instrumentów, jakie oferują urzędy, np. szkoleń, staży, subsydiowania zatrudnienia;
- c) trzeci profil pomocy – dla osób oddalonych od rynku pracy, czyli osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i tych, które same nie są zainteresowane podjęciem pracy lub legalnym zatrudnieniem. Dedykowany im jest specjalny Program Integracja i Aktywizacja [rozdział 12a UZP].

Kolejny pakiet zmian kierowany był do grupy będącej w trudnej sytuacji na rynku, którą stanowią osoby do 30. roku życia. Wprowadzał on nowe narzędzia aktywizacyjne:

- a) bon szkoleniowy [art. 66k UZP], stanowiący gwarancję skierowania bezrobotnego na wskazane przez niego szkolenie oraz opłacenia kosztów, które zostaną poniesione w związku z podjęciem szkolenia.
- b) bon stażowy [art. 66l UZP], stanowiący gwarancję skierowania do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego na okres 6 miesięcy, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres 6 miesięcy;
- c) bon zatrudnieniowy [art. 66m UZP], stanowiący dla pracodawcy gwarancję refundacji części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu PUP przyznał taką formę wsparcia.
- d) bon na zasiedlenie [art. 66n UZP] – przyznawany w związku z podjęciem przez bezrobotnego poza miejscem dotychczasowego zamieszkania zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej, jeżeli spełnione zostaną warunki szczegółowe dotyczące osiąganego wynagrodzenia, odległości dotychczasowego miejsca zamieszkania i trwałości zatrudnienia.

e) refundacja pracodawcy kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenie społeczne za skierowanych bezrobotnych podejmujących pierwszą pracę [art. 66c UZP].

Na rzecz bezrobotnych powyżej 50. roku życia nowelizacja wprowadziła możliwość dofinansowania pracodawcy wynagrodzenia [art. 60d UZP], w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę, za zatrudnienie bezrobotnego w przedziale wiekowym 50-60 lat – przez okres 12 miesięcy, a za osoby po 60. roku życia – przez okres 24 miesięcy.

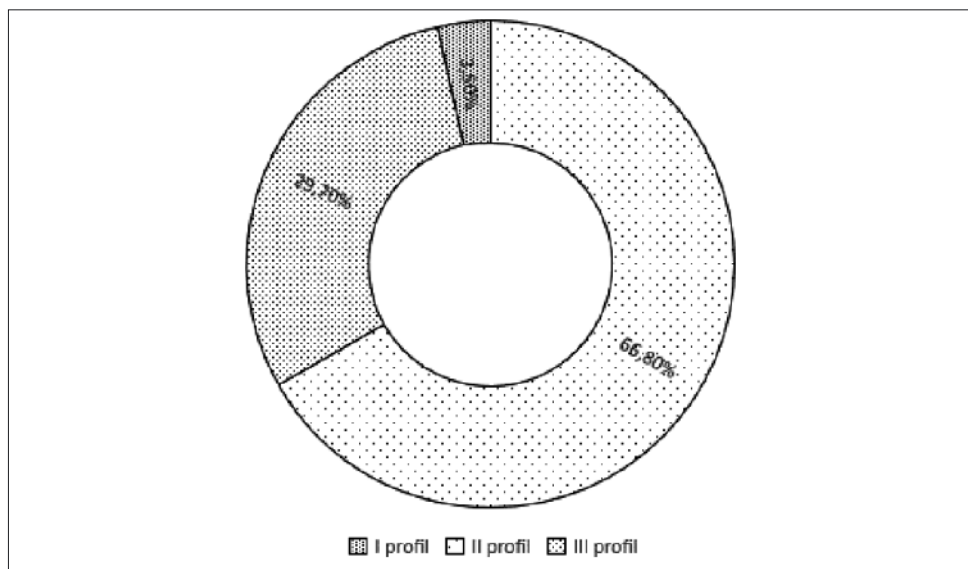
W ramach wprowadzonej noweli przewidziano także nowe instrumenty na rzecz bezrobotnych powracających na rynek pracy (wychowujących dzieci, sprawujących opiekę nad osobą zależną). Jednym z nich jest grant na telepracę [art. 60a UZP]. Kolejnym narzędziem, które wspierać ma tworzenie miejsc pracy dla tej samej grupy jest świadczenie aktywizacyjne [art. 60b UZP], przyznawane przedsiębiorcy za zatrudnienie bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie na wychowanie dziecka lub na opiekę nad osobą zależną.

Tak więc obecnie istnieje szeroki katalog form aktywnego wsparcia bezrobotnych. Jednak późno dokonane zmiany w przepisach dotyczących statystyki publicznej spowodowały brak precyzyjnych danych dotyczących nowych form aktywizacji i utrudniają dokonanie analizy porównawczej.

W województwie małopolskim w roku 2015 największa liczba bezrobotnych – ponad 60% kwalifikowana była do II profilu pomocy, a około 1/3 zaliczana była do grupy najbardziej oddalonej od rynku pracy, stanowiącej III profil. Szczegółowe dane prezentuje wykres 2.

Wykres 2.

Osoby zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy w woj. małopolskim, w podziale na profil pomocy, według stanu na 31 grudnia 2015 (w %)

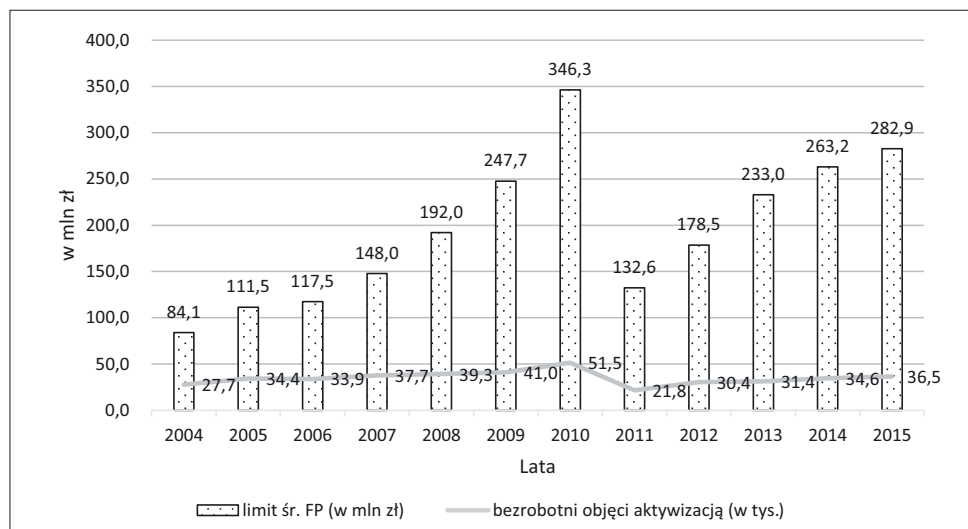


Źródło: Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego 2015 r.

Załącznik do Uchwały nr XXIII/347/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 maja 2016 r., s. 31.

Wykres 3.

Poziom środków Funduszu Pracy na aktywizację zawodową bezrobotnych i liczba osób objętych aktywizacją w woj. małopolskim w latach 2004-2015



Źródło: Słobodzian A. (red.), op. cit., s. 55.

Zakres stosowania instrumentów aktywizacji bezrobotnych w największym stopniu zależy od możliwości ich finansowania. W Małopolsce po gwałtownym spadku nakładów na aktywizację zawodową, od 2012 roku następował systematyczny wzrost środków z Funduszu Pracy na ten cel. W roku 2015 w stosunku do roku 2014 wzrost nakładów osiągnął 7,5% i przyczynił się do wzrostu ilości osób objętych aktywizacją o 5,6%.

W 2015 r. nastąpił wzrost liczby uczestników wszystkich podstawowych form wsparcia z wyjątkiem dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i robót publicznych.

Szczegółowe zmiany liczby uczestników form wsparcia prezentuje wykres 4.

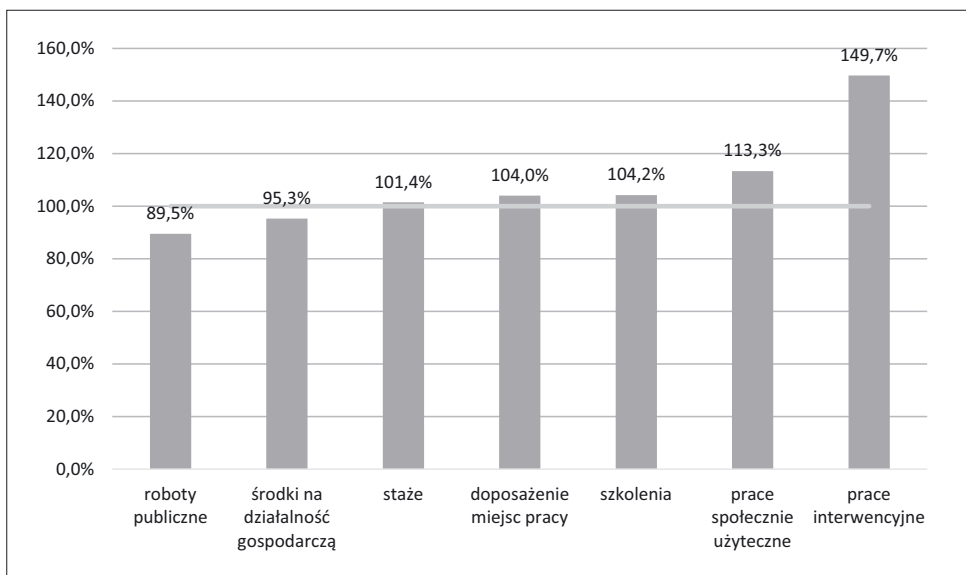
Struktura liczby uczestników różnych form aktywizacji w 2015 r. była bardzo zbliżona (powyżej 49%) w obu analizowanych populacjach. Zarówno w Polsce jak i województwie małopolskim najwięcej osób uczestniczyło w stażach organizowanych zarówno w formie tradycyjnej jak i z wykorzystaniem bonu stażowego, wprowadzonego nowelizacją przepisów z 2014 r.

W następnej kolejności stosowano aktywizację zawodową z wykorzystaniem szkoleń, także w tym wypadku realizowanych tradycyjnie, jak i z wykorzystaniem bonów szkoleniowych. W Małopolsce (17,9%) udział w tej formie aktywizacji był nieco większy niż średnio w Polsce (15,4%).

Dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej stanowią trzecią w kolejności formę stosowaną najczęściej. W województwie małopolskim ponad 12% aktywizowanych bezrobotnych skorzystało z nich, natomiast średnio w kraju było to 9,8%. Mimo tego, że była to jedna z najczęściej stosowanych form aktywizacji należy zauważyć, że w stosunku do roku 2014 skorzystało z niej mniej osób.

Wykres 4.

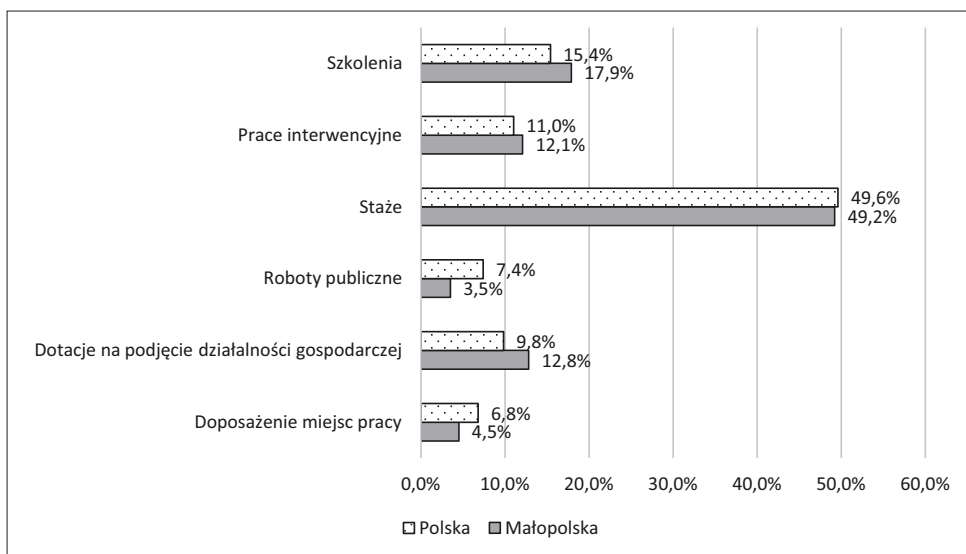
Zmiany liczby osób aktywizowanych ramach różnych form wsparcia, w woj. małopolskim w latach 2004-2015 (w%)



Źródło: Słobodzian A., op. cit., s. 61.

Wykres 5.

Struktura liczby uczestników poszczególnych form aktywizacji w Polsce i Małopolsce w 2015 r. (w%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Samorządu Województwa Wielkopolskiego – Efektywność zatrudnieniowa w Wielkopolsce w roku 2015, WUP, Poznań 2016, s. 12.

Udział nowych, wprowadzonych nowelizacją ustawy form aktywizacji był jeszcze niewielki, a stosunkowo krótki okres realizacji nie pozwala na miarodajną analizę porównawczą. Nie mniej jednak publikowane dane pozwalają zakładać, że wykorzystanie nowych środków będzie rosło w kolejnych latach. Poniższa tabela przedstawia wykorzystanie nowych form aktywizacji w Małopolsce w roku 2015 na tle całego kraju.

Tabela 1.

Bezrobotni objęci wybranymi formami wsparcia w 2015 r.

Forma wsparcia bezrobotnych	Polska	Małopolska
Ukończyły szkolenie	66 262	5 469
w tym ukończyły szkolenie w ramach bonu szkoleniowego	5 895	465
Ukończyły staż	187 420	13 365
w tym ukończyły staż w ramach bonu stażowego	13 501	1 159
Otrzymały bon na zasiedlenie	4 590	148
Otrzymały bon zatrudnieniowy	917	10
Ukończyły prace społecznie użyteczne	43 451	2 335
w tym ukończyły prace społecznie użyteczne	5 389	402

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Bezrobocie w Polsce w 2015 r. – raport tabelaryczny, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Miarą skuteczności zastosowanych form aktywizacji jest ilość osób, które podejmą pracę po ukończeniu działań aktywizacyjnych. W województwie małopolskim w 2015 r. współczynnik ten wyniósł 71,6%, co wskazuje na wyraźny wzrost w stosunku do roku 2014, kiedy wskaźnik kształtował się na poziomie 67% i 2013 r., w którym efektywność zatrudnieniowa wynosiła 57,3%. Na tym tle w Małopolsce wyjątkowo dobrze prezentują się wspomniane wcześniej nowe formy aktywizacji. Dla przykładu na 465 osób, które ukończyły szkolenie w ramach bonu szkoleniowego 61% osób podjęło pracę w trakcie lub po wykorzystaniu bonu szkoleniowego. Analogicznie na 1159 osób, które ukończyły staż w ramach bonu stażowego aż 91% podjęło pracę w trakcie lub po ukończeniu stażu [Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2017].

Nie bez wpływu na sytuację na rynku pracy pozostaje od 2014 r., Krajowy Fundusz Szkoleniowy, który stanowi wydzieloną część środków Funduszu Pracy. Jego celem jest zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki. Finansowane z niego są przede wszystkim działania szkoleniowe na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników.

W 2015 r. w planie Funduszu Pracy na finansowanie bądź współfinansowanie działań w ramach KFS przeznaczono kwotę 179 096 000 zł, czyli 2% środków Funduszu Pracy,

z czego Małopolsce przypadła kwota 11 854 000 zł. Ostatecznie rozdysponowano kwotę 11 019 535,50 zł, czyli 6,4 razy większą niż w 2014 r. [Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego 2015 r., 2016, s. 38].

W latach 2007-2015 w Małopolsce wdrażany był Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jego celem było umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, poprawę stanu zdrowia osób pracujących, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. Realizowane na poziomie regionalnym w ramach PO KL projekty ukierunkowane były na wsparcie dla osób i poszczególnych grup społecznych i koncentrowały się w obszarze bezrobocia, wykluczenia społecznego, edukacji i zatrudnienia. Dla osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym największe znaczenie miały projekty realizowane w ramach Priorytetu VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich* oraz Priorytetu VII *Promocja integracji społecznej*. Na całokształt sytuacji na rynku pracy wpływały też projekty z Priorytetu VIII *Regionalne kadry dla gospodarki* i Priorytetu IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach*.

W województwie małopolskim ze środków PO KL łącznie 396 osób uzyskało wsparcie szkoleniowe i doradcze przygotowujące do założenia i prowadzenia spółdzielni socjalnych oraz podjęło działalność gospodarczą, przystępując do spółdzielni socjalnej. Małopolanie objęci wsparciem w zakresie reintegracji zawodowej utworzyli 58 nowych spółdzielni socjalnych i przystąpili do 4 spółdzielni już działających. Wsparcie to przekazane zostało w Ramach projektu Akademia Rozwoju Ekonomii Społecznej – Etap I i II, którego wartość wynosiła 17,4 mln zł, a okres realizacji przypadał pomiędzy 01.07.2008 a 31.10.2015 r. [Wadowska, 2015].

Do osób zagrożonych utratą pracy, a więc tych przewidzianych do zwolnienia, osób zwolnionych, które utraciły pracę w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu oraz pracodawców przechodzących procesy restrukturyzacyjne kierowane były kolejne formy wsparcia, takie jak poradnictwo zawodowe i psychologiczne, pomoc w znalezieniu nowego miejsca pracy, finansowanie szkoleń i kursów przekwalifikujących, kursów doszkalających, czy przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Łącznie w Małopolsce na ten cel przeznaczono w ramach PO KL prawie 86 mln zł, a wsparciem objętych zostało 4,2 tys. osób i 172 przedsiębiorstwa, z tego 2,6 tys. pracowników zagrożonych zwolnieniami oraz 1,6 tys. osób zwolnionych z przedsiębiorstw dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi.

Kolejna oferta projektów finansowanych z PO KL skierowana była do osób pozostających bez pracy. W sumie w woj. małopolskim wsparciem objęto 126,1 tys. osób bezrobotnych i 32,6 tys. osób nieaktywnych zawodowo. Osoby bezrobotne uczestniczyły głównie w projektach o charakterze aktywizacyjnym. Z tego typu pomocy skorzystało 77% osób bezrobotnych, a jedynie ok. 1/4 tej grupy brało udział w projektach oferujących wsparcie

ukierunkowane przede wszystkim na integrację społeczną. Z kolei osoby biernie zawodowo korzystały głównie z pomocy oferowanej w projektach integracyjnych – 91%.

Dodatkowo w województwie małopolskim zrealizowano 26 projektów na łączną kwotę 37,6 mln zł, gdzie wsparciem zostało objętych niemal 2,1 tys. pozostających bez pracy osób niepełnosprawnych.

Wsparcie dostosowywane i kierowane było pod kątem potrzeb grup defaworyzowanych na rynku pracy. Największe projekty tak nakierowane to m.in.:

- a) *Konserwator – program aktywizacji zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia* – wartość projektu: 11,6 mln zł, okres realizacji: 1.12.2010-28.02.2015 r.; grupa docelowa: w szczególności osoby powyżej 50. r.ż., osoby do 25. r.ż. i osoby długotrwale bezrobotne;
- b) *Zielona Praca, Zielona Praca 2* – wartość projektów: 16,3 mln zł; 2,3 mln zł, okresy realizacji: 1.12.2010-28.02.2015 r.; 01.10.2014-31.10.2015 r., grupa docelowa: osoby powyżej 50. r.ż., osoby do 25. r.ż. i osoby długotrwale bezrobotne;
- c) *Samodzielne życie – program aktywizacji młodzieży z małopolskich ośrodków wychowawczych i socjoterapii* – wartość projektu: 6 mln zł; okres realizacji: 01.08.2008-30.09.2014 r.;
- d) *50+ dojrzały, potrzebny, kompetentny* – wartość projektu: 3,2 mln zł, okres realizacji: 01.10.2013-30.06.2015 r., grupa docelowa: osoby 50+;
- e) *Holownik – nowa usługa aktywizacji zawodowej* – wartość projektu: 1,9 mln zł, okres realizacji: 07.2011-12.2013, grupa docelowa: pracownicy instytucji rynku pracy;
- f) *Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych* – wartość projektu: 12 mln zł, okres realizacji: 01.10.2012-30.06.2015 r., grupa docelowa: osoby długotrwale bezrobotne.

Podsumowanie

W województwie małopolskim działania wspierające bezrobotnych są szeroko stosowane ze szczególnym uwzględnieniem środków aktywizujących. Zmieniająca się sytuacja na rynku pracy, spowodowana chociażby zjawiskami demograficznymi, zmianą oczekiwań pracodawców czy zmianą w strukturze popytu na pracę stawia przed publicznymi służbami zatrudnienia nowe zadania. Jednym z ważniejszych staje się zwiększanie dostępności pracowników o odpowiednich kompetencjach poprzez aktywizację zawodową oraz tworzenie warunków do poprawy dopasowania popytowej i podaźowej strony rynku pracy. W oczekiwania te wpisują formy aktywizacji dominujące w badanym okresie tj. staże stanowiące ponad 49% oraz szkolenia z blisko 18% udziałem w ogólnej strukturze uczestników stosowanych form aktywizacji.

Przeprowadzona analiza dostępnych danych potwierdza jednoznacznie, iż w województwie małopolskim na rynku pracy stosowane są zróżnicowane formy wsparcia. Aktywnie wykorzystywane możliwości wynikające ze zmieniającego się ustawodawstwa. Wdrożenie

zmian objętych nowelą ustawy zaowocował między innymi profilowaniem pomocy dla bezrobotnych, co miało na celu lepsze dostosowanie a co za tym idzie zwiększenie efektywności działań podejmowanych przez PUP. Uzyskane efekty wskazujące na bardzo wysoki udział grupy II i ponad 30% udział III grupy czyli najbardziej oddalonej od rynku pracy potwierdza tezę, iż bez aktywnej pomocy urzędów pracy szybko na ten rynek nie powrócą.

Choć udział nowych, wprowadzonych nowelizacją ustawy form aktywizacji był jeszcze niewielki, to już obserwowana wysoka efektywność zatrudnieniowa bonu szkoleniowego na poziomie 57,3% oraz bonu stażowego na poziomie 91% pozwalają optymistycznie oceniać wpływ tych form na rynek pracy.

Rynek pracy aktywnie sięga również po możliwości wykorzystania zewnętrznego wsparcia finansowego. Główną rolę odgrywał tu wdrażany w latach 2007-2015 w Małopolsce Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Perspektywa niekorzystnych tendencji demograficznych powoduje konieczność podejmowania efektywnych działań aktywizujących. Ze względu na fakt, iż ogromną część badanych populacji bezrobotnych stanowią osoby defaworyzowane z różnych przyczyn na rynku pracy, polityka zmian zmierzać musi w kierunku właściwego profilowania pomocy, poprawy efektywności wykorzystania różnych narzędzi aktywizacji, opracowania zasad współpracy pomiędzy urzędami pracy, instytucjami pomocy społecznej, pracodawcami oraz podmiotami niepublicznymi. Dla skuteczności działań niezbędna jest też poprawa organizacji i zarządzania urzędami pracy oraz wypracowanie instrumentów oceny efektywności ich działania.

Literatura

- Efektywność zatrudnieniowa w Wielkopolsce w roku 2015, 2016. Poznań: Wojewódzki Urząd Pracy.
- Eurostat, 2013, Labour Market Policy Statistics – Methodology 2013. European Union.
- Kwiatkowski, E., 2002, Bezrobocie. Podstawy teoretyczne. Warszawa: PWN.
- Młonek, K., 1999, Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań. Warszawa: KUP.
- Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego 2015 r., 2016, Załącznik do Uchwały nr XXIII/347/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 maja 2016 r., s. 33.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem, 2013.
- Słobodzian A. (red.), 2016, Aktywizacja zawodowa. Rynek pracy w Małopolsce 2015. Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie.
- Wadowska M. (red.), 2015, Kapitał ludzki dla rozwoju. Efekty realizacji Programu operacyjnego Kapitał Ludzki w Małopolsce. Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy.
- Bezrobocie w Polsce w 2015 r. – raport tabelaryczny, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane> [01.07.2017].

Summary

The article presents an attempt to analyze the forms of supporting the unemployed applied in Małopolskie (Lesser Poland) Voivodeship, with special regard to intensity of their use and trends in this area.

So outlined research problem and the aim of the article allowed to advance a following research hypothesis: “In Małopolskie (Lesser Poland) Voivodeship differentiated support forms are applied in the labor market, which are updated in terms of changing regulations and emerging opportunities for using external financial support”.

In order to verify the formulated hypothesis, a research methodology was used consisting in the critical analysis of the term ‘labor market instruments’ and the empirical analysis of statistical data.

The quantitative analysis presented in the article was based on the Central Statistical Office of Poland data, information derived from the reports of Employment Agencies and materials from the research centres dealing with the labor market. The statistical data used in the article applies to the 2010-2015 period.

Andrzej Ogonowski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Udział grup interesu w publicznych procesach decyzyjnych

Participation of interest groups in public decision-making processes

Słowa kluczowe: grupy interesu, demokracja partycypacyjna, korporacjonizm, lobbying, procesy podejmowania decyzji

Key words: interest groups, participatory democracy, corporatism, lobbying, public decision-making processes

Abstrakt

Niniejsza publikacja stanowi próbę przekrojowego omówienia podstaw i zasad funkcjonowania grup interesu w szeroko rozumianych publicznych procesach decyzyjnych. Przedmiotowa analiza rozpoczyna się od przedstawienia podstawowych cech idei demokracji partycypacyjnej jako swoistej podstawy legitymizującej udział grup interesu w procesach decyzyjnych. Następnie omówione zostanie pojęcie grupy interesu, jej funkcje oraz relacje z administracją publiczną, jak również modelowe ujęcie funkcjonowania grup interesu w systemach politycznych. Rozważania te zostają zakończone omówieniem zakresu oraz sposobu implementacji tych koncepcji na grunt normatywny. Przedstawione omówienie stanowi w konsekwencji podstawę oceny obowiązujących regulacji.

Uwagi wstępne

Współczesne rozumienie demokracji oznacza przede wszystkim rządy większości ograniczone prawami mniejszości¹. W tak rozumianym ustroju zwycięska większość winna uwzględniać stanowisko mniejszości, a co za tym idzie nie dzierży władzy w pełni, gdyż niejednokrotnie jest zmuszona do szukania konsensu z udziałem wszystkich. Z drugiej strony jednak życie w społeczeństwie masowym nie sprzyja poczuciu indywidualnej skuteczno-

¹ Sartori G., 1998, Teoria demokracji. Warszawa: PWN, s.52.

ści, umacniając atomizację oraz depersonalizację aż do anonimowości. Jest to bezwzględnie powiązane z postępującą rewolucją technologiczną oraz coraz większą mobilnością obywateli, co prowadzi do uczucia utraty korzeni². Powyższe czynniki prowadzą do coraz szerszej niechęci obywateli wobec demokratycznych procedur oraz wzrastającej silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji, jakie występują z coraz większym natężeniem w demokracjach przedstawicielskich. Połączone jest to z niewydolnością demokracji bezpośredniej. Okoliczności te powodują zaś występowanie deficytu prawomocności władzy³. W związku z tym, socjologowie polityki oraz teoretycy prawa tworzą nowe koncepcje, które modyfikują klasyczny model demokracji przedstawicielskiej.

Idea demokracji partycypacyjnej jako podstawa funkcjonowania grup interesu w systemach demokratycznych

Odpowiedzią na swoisty kryzys demokracji w aktualnym kształcie jest m.in. koncepcja demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej). Jest to jedna z propozycji wdrożenia nowych instrumentów realizacji idei demokracji poprzez włączenie obywateli w procesy rządzenia państwem. Demokracja uczestnicząca jest też próbą wyjścia poza formalne instytucje polityczne demokracji parlamentarnej, a także swoistym samoograniczeniem się administracji publicznej⁴.

Pojęcie demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej – ang. participatory democracy) rozumiane jest jako proces kolektywnego podejmowania decyzji, z wykorzystaniem kombinacji elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Dlatego też, definiując przedmiotowe pojęcie, badacze posługują się tymi sąsiadującymi z nim i wyraźniejszymi pojęciami⁵. Podział na demokrację bezpośrednią i przedstawicielską nie ma bowiem charakteru dychotomicznego. Istnieje bowiem szeroki obszar, którego nie można jednoznacznie uznać za jedną z tych dwóch form realizacji władzy. Owa forma pośrednia, tworząca swoistą granicę pomiędzy obiema klasycznymi formami demokracji nazywana jest demokracją semibezpośrednią (półbepośrednią)⁶.

Powyższe rozważania wprowadzają konieczność przeprowadzenia analizy w przedmiocie tego, czy obowiązujący w Polsce porządek konstytucyjny dopuszcza funkcjonowanie demokracji semibezpośredniej. Zauważyć bowiem należy, że art. 4 ust.2 Konstytucji RP⁷

² Sartori G., op. cit., s. 43.

³ Frieske K. W., Trójstronna Komisja: dialog społeczny i legitymizacja [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), 2003, Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 237.

⁴ Frieske K. W., Machol-Zajda L., Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia [w:] K. W. Frieske, L. Machol, B. Urbaniak, H. Zarychta (red.), 1999, Dialog społeczny w Polsce. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych. Warszawa: IPiSS, s. 10.

⁵ Sartori G., op. cit., s. 145-160.

⁶ Uziębło P., 2009, Demokracja partycypacyjna. Gdańsk: Centrum Badań Społecznych, s. 18.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483.

wskazuje jedynie – jako formy sprawowania władzy przez Suwerena – demokrację bezpośrednią i demokrację pośrednią. Niebagatelny jest jednak w tym kontekście fakt, iż powołany przepis wymieniając dwie w/w formy sprawowania władzy używa pomiędzy nimi spójnika „lub”. Użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego tego rodzaju konstrukcji językowej powoduje, że mamy w tym kontekście do czynienia z alternatywą łączną. Zastosowanie tego spójnika zdaniowego dopuszcza zatem, zgodnie z regułami logiki, aby Suweren sprawował władzę albo przez przedstawicieli, albo bezpośrednio albo też za pomocą instytucji posiadających cechy obu spośród w/w tradycyjnych form sprawowania władzy. To właśnie w tym trzecim przypadku wystąpi demokracja semibezpośrednia⁸.

Wobec powyższego, demokracja bezpośrednia i demokracja semibezpośrednia stają się formami demokracji aktywizującymi lud w bezpośrednim procesie decyzyjnym. Dlatego też wszelkie instytucje, które zaliczane są do jednej z powyższych form demokracji można określić jedną wspólną nazwą – demokracją partycypacyjnej (uczestniczącej)⁹.

Teoria demokracji partycypacyjnej w swoisty sposób przecina więc koncepcje demokracji przedstawicielskiej oraz bezpośredniej. Stwierdzić również należy, że zarówno przesłanki obywatelskiej partycypacji, jak też i sama idea bywają często konceptualizowane na różne sposoby. Wskazuje się także na szereg wątpliwości związanych z ich realnym zastosowaniem¹⁰. Podkreślić należy, że zwolennicy demokracji partycypacyjnej nie kwestionują w pełni demokracji przedstawicielskiej. Krytykują oni natomiast koncepcję, zgodnie z którą akt wyborczy stanowi w zasadzie jedyną i właściwą formę uczestnictwa obywateli w rządzeniu. Otóż, uczestnictwo właściwie rozumiane polega według nich na aktywnym, chętnym i samoistnym (dobrowolnym) włączaniu się w procesy decyzyjne. Zapewnić mają to małe (tj. zapewniające optymalną wielkość przy optymalnym uczestnictwie poszczególnych członków) i zwarte (tj. trwałe) grupy obywateli¹¹. Wymaga to w związku z tym wcześniejszego wyselekcjonowania reprezentantów poszczególnych grup społecznych bezpośrednio zainteresowanych określonym zagadnieniem. W tym kontekście idee demokracji partycypacyjnej odwołują się do zasady społeczeństwa obywatelskiego realizowanego poprzez instytucje korporacyjne.

⁸ Uziębło P., op. cit., s. 19.

⁹ Uziębło P., op. cit., s. 18.

¹⁰ Held D., 2006, *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, s. 284.

¹¹ Uczestnictwo w tym znaczeniu można w łatwy sposób zoperacjonizować za pomocą ułamka: w grupie pięciosobowej na każdego ze współuczestników przypada jedna piąta, zaś w grupie pięćdziesięciobowej – jedna pięćdziesiąta. W konsekwencji, wzrostowi mianownika towarzyszy proporcjonalny spadek wagi (znaczenia) każdego ze współuczestników. Współczynnik ten jest zatem wyjątkowo niski w przypadku wyborów, gdzie wskaźnik jeden do dziesiątek milionów pozbawia to współuczestnictwo znaczenia. Por. m.in. Sartori G., op. cit., s. 148-149.

Grupa interesu – pojęcie i funkcja

Urzeczywistnienie postulatów idei demokracji partycypacyjnej skutkuje tym, że katalog uczestników procesów decyzyjnych jest bardzo szeroki i obejmuje różnego rodzaju zrzeszenia obywateli artykułujących oraz reprezentujących interesy „swoich” grup społecznych. Są to tzw. grupy interesu.

G. Alderman definiuje grupy interesu jako takich uczestników, zorganizowanych lub nie, procesu demokratycznego, którzy posiadają ustalony cel lub zestaw celów, ale które nie są ani partiami politycznymi ani formalnymi agendami państwa¹². W związku z tym, przez grupy interesu należy rozumieć organizacje, dość zróżnicowane, jeżeli chodzi o poziom instytucjonalizacji, które dążą do zapewnienia sobie wpływu na funkcjonowanie władzy publicznej w zakresie dystrybucji zasobów, nie podejmujące jednak działań zmierzających do przejęcia odpowiedzialności za jej sprawowanie¹³. Grupy interesu tworzą przy tym struktury posiadające przede wszystkim własną organizację, własny system norm i własne zaplecze eksperckie¹⁴. R. Scruton rozróżnia przy tym grupę interesu od grupy nacisku. Grupa nacisku jest jego zdaniem grupą interesu mającą dostateczny wpływ na rząd centralny, aby wymuszać na nim posunięcia zgodne z jej interesami¹⁵. Aktualnie terminy te używane są zamiennie.

Podkreślić także należy, że zdecydowana większość znawców omawianej problematyki uważa za poważny błąd utożsamianie określeń: „lobbing” i „grupa interesu”. Z tym pierwszym pojęciem mamy bowiem do czynienia w przypadku osoby, lub grupy osób, które reprezentują cudze interesy, przede wszystkim w parlamencie¹⁶. Grupa interesu natomiast co najwyżej korzysta z usług lobbystów dla realizacji swoich celów. Korzystanie z lobbingu nie jest przy tym jedynym możliwym środkiem działania dla grup interesu, gdyż wiele spośród nich posiada zagwarantowany prawem udział w tworzeniu prawa i podejmowaniu decyzji przez organy państwa poprzez instytucję obligatoryjnego konsultowania projektów aktów prawnych przez władzę wykonawczą i (lub) ustawodawczą¹⁷. W związku z tym, problematyka grup interesu określona jest jako znacznie szersza od problematyki lobbingu¹⁸.

¹² Alderman G., 1984, *Pressure Groups and Government in Great Britain*. London: Longman, s. 21.

¹³ Herbut R., 2003, *Grupy interesu a proces decyzyjny* [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 100.

¹⁴ Gilejko L., *Rynek i otoczenie instytucjonalne (socjologia makroekonomiczna)* [w:] J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski (red.), 2006, *Socjologia gospodarki*. Warszawa: Difin, s. 119.

¹⁵ Scruton R., 2002, *Słownik myśli politycznej*. Poznań: Zysk i S-ka, s. 119.

¹⁶ Ehrlich S., 1974, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*. Warszawa: PWN, s. 49.

¹⁷ Wiszowaty M. M., 2008, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 26.

¹⁸ Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, *Studia Europejskie* 1999, nr 2, s. 51, również Ehrlich S., op. cit., s. 49-50.

Można zatem stwierdzić, iż zasadniczym celem grup interesu jest dążenie do zmiany polityki publicznej państwa, co staje się możliwe tylko wówczas, gdy uzyskują one dostęp (sformalizowany bądź nie) do procesu decyzyjnego i w ten sposób są w stanie oddziaływać na rozstrzygnięcia dotyczące alokacji zasobów politycznych. Oznacza to, że grupy interesu – dla swego funkcjonowania – potrzebują dostępu do organów, instytucji czy agend państwa, przy czym relacje te mają charakter symbiotyczny, co oznacza, że potrzebują się one nawzajem¹⁹.

Główną cechą odróżniającą partie polityczne od grup interesu jest to, że te pierwsze uczestniczą w zinstytucjonalizowanej rywalizacji politycznej, stawiając sobie za cel nie tylko wpływ na treść wiążących obywateli decyzji, lecz przede wszystkim bezpośredni udział w sprawowaniu władzy²⁰. Grupy interesu – jako podmioty apolityczne – dążą natomiast do maksymalizacji wpływu na władzę bez konieczności jej zdobywania, przez co zachowują przez cały czas status podmiotów wpływu politycznego, które reprezentują oraz promują interesy poszczególnych grup społecznych²¹. Ich aktywność stanowi zatem wyraz decentralizacji władzy oraz uzupełniania działalności partii politycznych²². Partie polityczne bardzo często korzystają bowiem z zaplecza eksperckiego grup interesu²³.

Wobec wyżej powołanych uwag zwrócić należy również uwagę na różne typologie grup interesu. Pomocny wydaje się zaproponowany podział na cztery kategorie grup interesu:

- a) grupy niestrukturyzowane, stanowiące spontaniczny i krótkotrwały wyraz zbiorowych emocji negatywnych,
- b) grupy nezhreszeniowe – zorganizowane w sposób słaby lub w ogóle, działające epizodycznie, lecz bazujące na wyrazistej identyfikacji grupowej,
- c) grupy instytucjonalne (kościół, armia, biurokracja, korporacje przemysłowe) – dobrze zorganizowane i zdolne do działania na rzecz uwzględnienia w polityce państwa reprezentowanego przez siebie interesu grupowego²⁴,
- d) grupy zhreszeniowe (np. związki zawodowe, organizacje pracodawców) – uformowane instytucjonalnie po to, by reprezentować i promować – często ograniczony do pewnej partykularnej dziedziny – interes zbiorowy ich członków²⁵.

¹⁹ Herbut R., op. cit., s. 100.

²⁰ Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: PWN, s. 1042.

²¹ Nie wyklucza to sytuacji, w której partia polityczna również reprezentuje określone interesy grupowe, a w konsekwencji zapewnia sobie dalsze poparcie swojego elektoratu (por. Sroka J., 2000, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 31 i nast., również Ehrlich S., op. cit., s. 251-255).

²² Żuk P., 2001, *Spółeczeństwo w działaniu*. Warszawa: Scholar, s. 52. Szerzej na temat relacji pomiędzy grupami nacisku i partiami politycznymi wypowiada się również Ehrlich S., op. cit., s. 72-141.

²³ Stohanzl R., 1992, W sprawie organizacji naukowych służb doradczych parlamentu [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 203.

²⁴ Szerzej na ten temat m.in. Peters B. G., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 227-230.

²⁵ Antoszewski A., *Grupy interesu w systemie politycznym* [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), op. cit., s. 46-47.

Jak się wskazuje, zrzeszeniowe grupy interesu wyróżniają się tym, że:

- a) ich bezpośrednim i głównym celem jest reprezentacja interesów grupowych i walka o ich realizację,
- b) ich aktywność ma charakter regularny, a nie doraźny,
- c) podobnie jak grupy instytucjonalne, posiadają rozbudowaną strukturę organizacyjną,
- d) zarówno przystąpienie, jak i wystąpienie członków tych grup jest dobrowolne²⁶.

Grupy zrzeszeniowe można z kolei podzielić na:

- a) grupy branżowe – istnieją w celu ochrony i promocji interesów własnych członków, którymi są przedstawiciele grup społecznych i zawodowych. W USA nazwano je „grupami interesu prywatnego”. Przykładami tych grup są związki zawodowe, organizacje pracodawców, zrzeszenia, samorządy zawodowe i gospodarcze.
- b) grupy „promocyjne” – tworzone są w celu promocji określonych wartości, zasad, idei, nie zaś, przynajmniej w pierwszym rzędzie, interesów własnych członków. Ze względu na fakt, iż promują przede wszystkim interesy publiczne a nie wąskobranżowe, w USA zostały nazwane „grupami interesu publicznego”. Do grup interesu publicznego zalicza się np. organizacje pozarządowe działające na rzecz praw człowieka, konsumentów, dzieci nienarodzonych, ekologii biedy itp²⁷.

Aktywność w tego rodzaju zrzeszeniach stanowi przy tym zaspokojenie określonej potrzeby politycznej oraz jest wyrazem dążenia do regularnego oddziaływania na ośrodki decyzyjne, celem uwzględnienia przez nie decyzji uwzględniających interes danej grupy, a w konsekwencji poprawa sytuacji (materiałnej, politycznej, społecznej) jej członków. To poprzez nie i ich działalność dochodzi do interakcji pomiędzy aktorami państwowymi i niepaństwowymi, zaś jednostka może brać udział w rozwiązywaniu problemów publicznych, nie angażując się przy tym w bezpośrednią aktywność polityczną²⁸. Co ważne, w niektórych państwach zaangażowanie zrzeszeniowych grup interesu w procesy decyzyjne dotyczące danego środowiska społecznego ma charakter obowiązku konstytucyjnego²⁹.

²⁶ Ibidem, s. 49.

²⁷ Por. Ehrlich S., op. cit., s. 60-61.

²⁸ Stanowi to bardzo istotny element idei społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako faktyczna i formalna możliwość udziału jednostek i ich zrzeszeń w debacie publicznej oraz podejmowanie niewymuszonych przez państwo działań, których efektem staje się nacisk na władze publiczne.

²⁹ Odnosi się to m.in. do szwajcarskiej instytucji „Vernehmlassung”, gdzie na mocy ustawy zasadniczej przed wydaniem aktów wykonawczych należy wysłuchać opinii właściwych organizacji gospodarczych, co stanowi gwarancję zapewnienia udziału związków zawodowych i organizacji pracodawców w sprawach, które mają znaczenie dla obu stron konfliktu przemysłowego i prowadzą do ich kooperacji; za: Sroka J., op. cit., s. 95.

Rola państwa w stosunkach z grupami interesu

Główną przyczyną zainteresowania administracji publicznej współpracą z grupami interesu jest legitymizowanie procesów decyzyjnych w gronie podmiotów, których dotyczą te procesy. Kanalizowanie pewnych interesów poprzez grupy interesu i uzyskanie zgody tych grup na proponowane rozwiązania decyzyjne (legislacyjne) może w znaczny sposób ułatwić uzyskanie akceptacji dla danej propozycji w parlamencie oraz zapewnić pokój społeczny.

Samo włączenie zorganizowanych grup interesu w proces decyzyjny wynika również z próby sformalizowania istniejącego już od jakiegoś czasu stanu faktycznego i określenia ramami prawnymi ich funkcjonowania oraz z dążenia do objęcia ich kontrolą przez państwo. Zauważyć przy tym należy, że to włączenie grup interesu do procesu podejmowania decyzji (czyli elementu systemu władzy) przyniosło w niektórych krajach kontrowersje natury konstytucyjnej³⁰.

Inną, równie znaczącą przyczyną zainteresowania administracji publicznej współpracą z grupami interesu, jest świadomość, że w starciu z innymi sektorami zagrażającymi interesom administracji, grupy zależne od danego segmentu administracji publicznej mogą być nieocenionymi sojusznikami. Administracja uznaje więc grupy interesu także za instrument obrony swoich własnych interesów i polityk. Oba światy: administracji i grup interesu nie należy przy tym traktować jako w pełni homogeniczne i spójne. Administracja rzadko bowiem występuje jako jeden wewnętrznie spójny układ interesów. Jednocześnie w obustronnym interesie administracji i grup interesu jest odnoszenie sukcesów legitymizujących ich wzajemne istnienie. Wydaje się, że znaczenie urzędników i grup nacisku w procesie formułowania polityki polega również na ich wzajemnej częstej i bliskiej współpracy. Zarówno urzędnicy jak i przedstawiciele grup nacisku, ze względu na posiadane kompetencje z reguły mają przewagę informacyjną nad politykami zajmującymi stanowiska rządowe. Niejednokrotnie obserwuje się tworzenie koalicji urzędniczo-lobbystycznych blokujących realizację celów politycznych określanych przez partie tworzące rządy. Przewaga urzędników i grup interesu jest znacząca przede wszystkim w dziedzinach wymagających znacznej wiedzy technicznej i legislacyjnej, przy czym ilość tych technicznych dziedzin, w których nowoczesne państwo ingeruje zwiększyła się, a w związku z tym wzrasta rola ekspertów i urzędników w procesach decyzyjnych w wymienionych obszarach.

Istotna wydaje się również konstatacja, iż grupy interesu są ściślej związane z instytucjami rządowymi, aniżeli z organami władzy ustawodawczej³¹. Zasadniczą przyczyną aktyw-

³⁰ M. M. Wiszowaty wskazuje w tym kontekście, że na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Austrii rozwiązaniu temu zarzucano brak konstytucyjnego oparcia procedury opiniowania aktów prawnych przez izby reprezentujące grupy interesu, co z kolei skutkowało tym, iż ustawodawca zwykły nie mógł zobowiązywać rządu do obowiązkowej konsultacji projektów (por. Wiszowaty M. M., op. cit., s. 92).

³¹ Olson D. M., Od projektu do ustawy w praworządnym państwie. Organizacja, procedura, polityka [w:] H. Suchocka (red.), op. cit., s. 86.

ności grup interesu wobec władzy wykonawczej jest fakt, że w codziennej aktywności administracji rządowej zapada duża ilość decyzji, które dotyczą poszczególnych grup interesu. Mają one charakter zarówno projektów aktów normatywnych, jak i decyzji administracyjnych, zwłaszcza w warunkach postępującej uznaniowości administracji. Dla grup interesów najważniejsze znaczenie mają te organy władzy wykonawczej, których działalność dotyka bezpośrednio ich interesów, a które wcielają polityki ustanowione przez parlament³².

Funkcjonowanie grup interesu w systemie politycznym

Wyżej omówiona charakterystyka oraz typologie grup interesu oznaczają, że mogą mieć one różne cele oraz środki ich realizacji, różną strukturę oraz niejednakową siłę wpływu. Wszystkie jednak ukierunkowane są na reprezentowanie określonych interesów w demokratycznych procesach decyzyjnych. Procesy te – nastawione na artykulację, agregację i transformację interesów społecznych w decyzje polityczne w ramach konkretnych rozwiązań instytucjonalnych – stanowią próbę pogodzenia interesów publicznych z interesami prywatnymi. Sposób powiązania tych interesów i ich reprezentacja w systemie może przybierać różne formy, w zależności od specyficznych dla danego państwa czynników takich jak np. charakter systemu partyjnego, kultury politycznej, treść i zakres konsensu społecznego.

Wydaje się, że w polskim systemie politycznym powiązania te są oparte przede wszystkim (choć nie jedynie) na modelu korporacyjnym. To właśnie korporacjonizm występujący w tej formie ma dostarczyć dodatkowy mechanizm reprezentacji interesu grup zawodowych, zaś szeroko rozumiana arena korporacjonizmu – jako kanał artykulacji i reprezentacji interesów różnych grup społecznych – jest jednym z warunków występowania partycypacji obywatelskiej. Instytucje korporacyjne nie zastępują przy tym demokracji parlamentarnej, umożliwiają reprezentacjom różnych grup społecznych i zawodowych uzgadnianie interesów, większy udział w decyzjach publicznych i zachowanie pokoju społecznego³³. Przedmiotem tych procesów może być przy tym niemal każda procedura prawodawcza (decyzyjna).

W omawianym kontekście podkreślenia wymaga też fakt, iż istnieje rozróżnienie pojęciowe między korporatyzmem w postaci państwowej czy autorytarnej, gdzie istnieje poważne ograniczenie swobody zrzeszania się i koalicji, a także autonomii związków³⁴, a korporatyzmem społecznym (liberalnym). W tym drugim, grupy interesu nie tylko wpływają na polityczne decyzje państwa, ale także uczestniczą we wszystkich fazach procesu decyzyjnego, przyczyniając się do formułowania, rozpracowywania i realizowania postanowień państwo-

³² Ibidem, s. 278-279.

³³ Gardawski J., 2009, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 23-24.

³⁴ A. Antoszewski wskazuje w tym kontekście, że w systemach autorytarnych większość zrzeszeniowych i zinstytucjonalizowanych grup interesu jest całkowicie spenetrowana przez władzę i w znacznym stopniu ograniczona, zaś faktyczny wpływ na decyzje polityczne mają struktury nieformalne, por. Antoszewski A., op. cit., s. 90 i nast.

wych oraz projektów legislacyjnych³⁵. To właśnie korporacjonizm społeczny określany jest mianem neokorporatyzmu bądź neokorporatywizmu³⁶.

Korporacjonizm, opiera się więc na założeniu, że kluczowe decyzje ekonomiczne i społeczne podejmowane są przez zorganizowane grupy interesu, przy aktywnym współudziale państwa³⁷. Towarzyszy temu powszechne przekonanie, że zróżnicowane wewnętrznie społeczeństwo powinno mieć możliwość wyrażania własnych opinii i dążeń poprzez specjalnie powołane do tego organy, będące jakby szczególnym rodzajem reprezentacji, obok parlamentów³⁸. Istotne znaczenie odegrała też wydana w 1891 roku, przez papieża Leona XIII encyklika „*Rerum Novarum*” która zawierała koncepcję korporatyzmu i klasowego solidaryzmu jako alternatywy zarówno dla socjalizmu, jak i kapitalizmu oraz liberalizmu. Rozwinięciem tej koncepcji w nauce społecznej kościoła była kolejna encyklika – „*Quadragesimo Anno*” wydana przez papieża Piusa XI w czterdziestą rocznicę ogłoszenia encykliki „*Rerum Novarum*”. Został w niej przedstawiony zarys ustroju korporacyjnego, którego podstawą miały stać się samorządy zawodowe: wspólne organizacje pracodawców i pracowników. Powstawać miała w nich więc ugruntowana na funkcjach społecznych, a nie różnicach klasowych. Korporacje miały powstawać oddolnie, zakładały istnienie związków zawodowych, mających chronić interesy pracowników, ale także pracodawców³⁹. Papież krytykował jednocześnie korporacjonizm w wydaniu faszystowskim za upaństwowienie i upolitycznienie korporacji, pozbawienie ich autentycznie samorządowego wymiaru⁴⁰. Idee encykliki były przedmiotem szerokiej debaty i na jej podstawie opracowano model ustroju korporacyjnego⁴¹.

Pojęcie neokorporatyzmu stało się nośnym hasłem w latach siedemdziesiątych XX wieku. Przedrostek neo- ma tutaj podkreślać różnicę między korporatyzmem związanym z ustrojami totalitarnymi i dyktatorskim sprzed II wojny światowej a formą rozwijaną w warunkach demokracji parlamentarnej. Współcześni zwolennicy korporacyjnych modeli systemu politycznego dostrzegają to, że we współczesnych systemach pojawiają się również nowe – występujące poza klasycznym układem „praca – kapitał” – struktury interesów, które bardziej organizuje konsumpcja aniżeli produkcja (np. interesy regionalne czy konsumenckie). Niezależnie od używanych dla opisu przedmiotowego zjawiska terminów, jego istota polega na mniej restryktywnym – aniżeli w klasycznym korporatyzmie – modelu powiązań pomiędzy

³⁵ Beyme von K., 2005, *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 247.

³⁶ Morawski W., 2001, *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: PWN, s. 214.

³⁷ Streeck W., Kenworthy L., 2005, *Theories and Practices of Neocorporatism* [w:] T. Janoski, R. R. Alford, A.M. Hicks, M.A. Schwartz (red.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. New York: Cambridge University Press, s. 441-460.

³⁸ Trzeciński J., *Udział Rad Społeczno-Ekonomicznych w procesie tworzenia prawa we Włoszech* [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wojtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 918, Prawo CLII, Wrocław 1987, s. 145-147.

³⁹ Encyklika Piusa XI z dnia 15 maja 1931 roku *Quadragesimo Anno*: 21-38.

⁴⁰ Ibidem: 96.

⁴¹ Za: Gardawski J., op. cit., s. 21.

dzy administracją publiczną i grupami interesów. Instytucje powstające w tej formule stanowią zatem przede wszystkim płaszczyznę spotkania między różnymi reprezentacjami interesów oraz negocjowania takich rozwiązań w kwestiach spornych, które są do przyjęcia dla każdej z nich i są wprowadzane w strukturę procesu decyzyjnego toczącego się w administracji publicznej⁴².

Konwencjonalnie, korporatywizm jest więc rozumiany jako system prawnie gwarantowanych, czyli stałych udziałów różnych oddolnie wyłonionych reprezentacji interesów w systemie podejmowania decyzji na szczeblach makro (państwo), mezzo (branże, regiony) i ewentualnie mikro (przedsiębiorstwo)⁴³. Aktualnie pojęcie to jest przy tym rozumiane na dwa sposoby. Z jednej strony korporatywizm rozumiany jest jako rozwiązanie instytucjonalne, z drugiej zaś jako strategia, z której korzysta państwo. Podkreśla się przy tym jednoznacznie, że tylko silne powiązania występujące pomiędzy instytucjonalnym korporatywizmem oraz strategią korporatystyczną gwarantują trwałość i efektywność systemu kierowania procesami decyzyjnymi⁴⁴.

Definicję instytucjonalną przedstawił już M. Weber, który wymienia korporatyzm jako jeden z typów panowania reprezentacji przedstawicieli grup interesu (będących jednocześnie ciałami przedstawicielskimi), w którym wyłanianie reprezentantów nie dokonuje się w sposób wolny, lecz z uwzględnieniem przynależności zawodowej, klasowej, stanowej. Reprezentanci ci wyłaniani są przez im podobnych i wchodzi w skład reprezentacji stanów zawodowych⁴⁵. Według innych definicji, szeroko rozumiany korporatyzm to wzór artykulacji interesów powstających pomiędzy państwem i funkcjonalnie wyróżnionymi grupami społeczeństwa obywatelskiego. Wzór ten łączy reprezentację interesów i polityczną interwencję w jedną strukturę wzajemnych zależności. W systemie korporatystycznym władza jest rozproszona między grupami, których wkład w funkcjonowanie gospodarki i życia zbiorowego jest konieczny, przy czym rozproszenie to nie ma charakteru pluralistycznego (opartego na konkurencji), ale stanowi podział władzy w systemie politycznym. W związku tym, podejmowanie decyzji w systemie korporacyjnym to złożony proces przetargów i negocjacji między państwem i korporacjami – co wcale nie oznacza, że negocjacje te obsługują interesy jednostek i grup nienależących do korporatystycznej struktury⁴⁶.

Wśród współczesnych koncepcji neokorporatyzmu na szczególną uwagę zasługują prace P. Schmittera. Definiuje on korporatywizm jako system reprezentacji, w którym tworzące

⁴² Frieske K. W., Machol-Zajda L., op. cit., s. 10.

⁴³ Morawski W., 1995, *Korporatyzm: wyłanianie się nowych stosunków przemysłowych w Polsce* [w:] Kowalak T. (red.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 270.

⁴⁴ Herbut R., 2008, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 195.

⁴⁵ Weber M., op. cit., s. 226.

⁴⁶ Za: Frieske K. W., op. cit., s. 238.

go podmioty zostają zorganizowane w ograniczoną liczbę pojedynczych, przymusowych, nie rywalizujących, hierarchicznie ukształtowanych i funkcjonalnie zróżnicowanych⁴⁷. P. Schmitter wyróżnił przy tym dwa zespoły cech korporatywizmu⁴⁸. Jeden odnosi się do właściwości organizacji reprezentujących partnerów społecznych, drugi natomiast do proceduralnych mechanizmów podejmowania decyzji. Wskazał on, że organizacje odpowiadające idealnemu typowi (co oznacza, że nigdzie w pełni nie występującemu) mają następujące cechy:

- a) monopol na reprezentowanie interesów danej klasy, sektora, grupy zawodowej itd.,
- b) społeczne domeny organizacji nie zachodzą na siebie, żadne środowisko nie jest podwójnie czy wielokrotnie reprezentowane, a ponadto wszystkie środowiska społeczne uczestniczące w stosunkach produkcji mają swoją reprezentację w organach korporacyjnych,
- c) organizacje mają taką strukturę i takie procedury, że są w stanie dobrze artykułować interesy swoich środowisk, a także koordynować zachowania członków środowisk,
- d) organizacje są w pełni reprezentatywne, członkostwo w nich jest obowiązkowe,
- e) organizacje są oficjalnie uznane przez agendy rządowe i mają na poły publiczny status.

Oznacza to, że korporacjonizm można postrzegać jako sposób tworzenia polityki publicznej, oparty na dobrowolnej kooperacji wielkich funkcjonalnych grup interesu i państwa, którego zasadniczym celem jest uzgadnianie interesów podmiotów publicznych oraz prywatnych. Państwo w tym układzie zapewnia organizacjom reprezentującym pracodawców oraz pracowników monopol w zakresie formułowania oraz (niekiedy) implementowania polityki. Natomiast podmioty prywatne zmuszone są do stworzenia sprawnych struktur organizacyjnych, które pozwolą im zmusić swych członków do przestrzegania porozumień zawartych przez organizacyjne elity. W ten sposób, organizacje interesu stają się jednocześnie reprezentantami społecznych interesów formułowanych w ramach wielkich grup społecznych, jak i interesów państwa⁴⁹. Powoduje to, że ustępstwa państwa wobec żądań grup interesów stają się możliwe tylko wówczas, gdy zadania poruczone organizacjom grup interesu są przez nie realizowane⁵⁰. Gdy zrzeczenia nie są zdolne do kontrolowania zachowań swoich członków, to nie są dla władz wiarygodne. Jeśli natomiast tylko kontrolują, nie odzwierciedlając opinii tych, których mają reprezentować, są przez nich postrzegane jako agendy rządowe i również tracą wiarygodność – tym razem swoich „młodawców”⁵¹.

⁴⁷ Za: Beyme von K., op. cit., s. 226.

⁴⁸ Za: Gardawski J., op. cit., s. 51-54.

⁴⁹ Herbut R., Sroka J., Sula P., 2006, Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 15.

⁵⁰ Sroka J., Herbut R., Sula P., 2004, Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 12.

⁵¹ Kozek W., 2003, Czy wyłania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy [w:] W. Kozek (red.), Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 39.

Przywołane definicje wskazują zatem, że korporacjonizm traktowany jest jako zinstytucjonalizowany system polegający na wprowadzeniu w procesy polityczne reprezentantów wielkich organizacji funkcjonalnych (ekonomicznych, społecznych, ideologicznych), które w sposób ciągle kooperują ze sobą oraz państwem nie tylko w procesie artykułowania interesów, lecz również wprowadzania ich w życie. W konsekwencji powstaje system powiązań pomiędzy państwem i grupami interesu w procesie tworzenia i wprowadzania w życie polityki państwa (zwłaszcza ekonomicznej), gdzie dochodzi – na zasadzie wzajemności – do swoistej wymiany politycznej pomiędzy publicznymi (instytucje państwa) i prywatnymi (grupy interesu) aktorami, której przedmiotem są zasoby polityczne pozostające w dyspozycji obu stron. W ten sposób powstaje system koncentracji polegający na systematycznej, długofalowej kooperacji⁵².

Prawna regulacja udziału grup interesu w publicznych procesach decyzyjnych

Prawną formą realizacji ww. idei korporacjonizmu stają się w głównej mierze komisje, komitety oraz rady funkcjonujące przy organach administracji publicznej konsultujące oraz współkształtujące kierunki polityki realizowanej przez te organy oraz prowadzące z nimi stały i zinstytucjonalizowany dialog społeczny. Aktualnie tego rodzaju ciał działających przy administracji rządowej jest kilkadziesiąt⁵³. Organizacje te mają przy tym bardzo różne podstawy działania: począwszy od regulacji ustawowej (np. Rada Dialogu Społecznego), poprzez różnego rodzaju porozumienia (np. trójstronne zespoły branżowe), na innych aktach skończywszy.

Istotną rolę w tym zakresie odgrywa ustawa o działach administracji rządowej z 1997 r.⁵⁴ Zgodnie z art. 38 ust. 1 przywołanej ustawy, w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z [...] organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych.

Z kolei na gruncie art. 7 ust. 3 pkt 3 i pkt 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵⁵ członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez rząd współdziała z organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych, a ponadto po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły jako organy pomocnicze w sprawach będących w zakresie jego działania.

⁵² Herbut R., op. cit., s. 194.

⁵³ Wykaz przedmiotowych instytucji zawiera między innymi publikacja Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pt.: Instytucje dialogu społecznego przy urzędach administracji państwowej. Informator za rok 2011, Warszawa 2012.

⁵⁴ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. 2017, poz. 888).

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).

Wreszcie, sam Prezes Rady Ministrów może tworzyć rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w prawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów⁵⁶. W skład tych zespołów mogą wchodzić przedstawiciele partnerów społecznych. Wyniki prac tych rad i zespołów oraz innych organów pomocniczych, w szczególności opinie, analizy i wnioski, ich przewodniczący przedstawiają odpowiednio Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz właściwym ministrom. Mogą je także udostępniać innym organom administracji rządowej.

Ponadto, Rada Ministrów, w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym, może powoływać komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska⁵⁷. Celem takiej komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów danej instytucji lub środowiska.

Do prawnych instrumentów wpływania grup interesu na procesy decyzyjne w Polsce należy zaliczyć również wspomniany już wcześniej lobbing. Lobbing zakłada przy tym obecność pośrednika (lobbysty) jako ogniwa pomiędzy obywatelami a przedstawicielami władzy⁵⁸. Lobbing jest przy tym pojęciem szerokim, zarówno na płaszczyźnie podmiotowej, jak i przedmiotowej. Podnosi się w związku z tym, że nawet w sytuacji wprowadzenia silnego korporacjonizmu (w którym dostęp do decydentów zostałby zapewniony wszystkim grupom, a ich wysłuchanie i wzięcie wniosków pod uwagę byłoby obowiązkowe), to nie objęłoby to wszystkich przejawów działań charakterystycznych dla lobbingu. Lobbing odznacza się zatem niską instytucjonalizacją, co umożliwia mniej sformalizowane działania i większą swobodę. Ponadto, systemowe uzasadnienie dla funkcjonowania lobbingu wynika z faktu, że model stałych ciał przedstawicielskich dla grup interesów posiada mankament polegający na nieuwzględnianiu zmian zachodzących na scenie zorganizowanych interesów. System lobbingu w tym zakresie jest dużo bardziej elastyczny⁵⁹. Aktywność grup interesu występująca poza oficjalnymi kanałami stworzonymi dla przekazywania przez nie opinii i postulatów jest bowiem tak duża, że konieczność osobnej (ustawowej) regulacji lobbingu jest nieunikniona. W polskim porządku ustrojowym głównym aktem prawnym regulującym działalność lobbingową jest ustawa o działalności lobbingowej w sferze stanowienia prawa⁶⁰.

⁵⁶ Art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).

⁵⁷ Art. 13 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).

⁵⁸ Jasiecki K., 2000, Co to jest lobbing [w:] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu. Kraków: Wolters Kluwer, s. 20.

⁵⁹ Wiszowaty M. M., op. cit., s. 95.

⁶⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. nr 169 poz. 1414).

Podsumowanie

Demokracja partycypacyjna, korporacjonizm, czy też lobbing to koncepcje, w ramach których postuluje się bliżej czy dalej idące modyfikacje opartego na reprezentacji modelu porządku politycznego. Wszystkie mają to do siebie, że kładą nacisk na taki bieg spraw publicznych, w których znacząca i większa niż dotąd ma być rola obywatela – działającego samodzielnie bądź też w ramach określonej organizacji. Ponadto, koncepcje te podkreślają znaczenie i dyskursywny charakter sfery publicznej, a w konsekwencji mają być one istotnym źródłem legitymizacji poczynąń władzy⁶¹. Zauważyć też można inne, funkcjonalne powiązanie pomiędzy ww. terminami. Opiera się ono na twierdzeniu, że komitety, rady i komisje powstające przy administracji publicznej stanowią instytucjonalną formułę dla swoistych układów sieciowych. Nawet, gdyby miało się okazać, że w procesie decyzyjnym są one lekceważone, to i tak stanowią one fundament kanału transferu określonej wiedzy z tych miejsc w strukturze społecznej, w których jest ona „produkowana”. Ponadto, mogą powstawać one mniej lub bardziej spontanicznie, jako rezultat konkurencji rozmaitych grup nacisku, spośród których administracja publiczna uznaje niektóre z nich, jako „kompetentne”, „reprezentatywne” itp.⁶²

Wskazując w tej sytuacji rolę państwa, większość badaczy stoi na stanowisku, że przy kształtowaniu polityki publicznej nie może już ono działać jako jedyny podmiot, ale – jako wciąż najważniejszy podmiot w polityce – powinno w większym stopniu tworzyć oraz korzystać z powiązań z otoczeniem, zaś bezpośrednio kierowanie zastąpić skoordynowaną współpracą. Jednym z instrumentów realizujących te założenia jest stworzenie przez państwo nowych mechanizmów regulacyjnych. Mowa tutaj o znajdujących się poza strukturą biurokratyczną autonomicznych podmiotach zaangażowanych w proces podejmowania decyzji bezpośrednio dotyczących sfery publicznej, nie pochodzących z wyborów powszechnych i nieodpowiedzialnych przed swoim elektoratem⁶³. Nie oznacza to przy tym osłabienia roli państwa, a raczej reorientacji jego priorytetów oraz instrumentów służących ich realizacji. Zasadniczym problemem jest przy tym dobór form organizacyjnych i proceduralnych w zakresie funkcjonowania grup interesu, jak również stworzenie takich parametrów administracji publicznej, aby była ona zdolna do absorpcji gotowości jednostek, grup i organizacji do partycypacji w procesach prowadzenia spraw publicznych. Wydaje się również, że z punktu widzenia wskaźników ilościowych prawna regulacja udziału grup interesu w Polsce prezentuje się zadowalająco. Wydaje się jednak, że pomimo pewnego potencjału, nie

⁶¹ Poławski P., 2008, Elementy deliberacji w centralnej administracji publicznej [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Warszawa: IPiSS, s. 55.

⁶² Frieske K. W., Poławski P., op. cit., s. 237-238.

⁶³ Herbut R., 2008, Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką [w:] J. Sroka (red.), op. cit., s. 39-40.

jest on postrzegany jako stały element sprawowania władzy publicznej i nowego sposobu organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Literatura

- Alderman G., 1984, *Pressure Groups and Government in Great Britain*. London: Longman.
- Antoszewski A., *Grupy interesu w systemie politycznym*. Z. Machelski, L. Rubisz (red.), 2003, *Grupy interesu. Teorie i działanie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Beyme von K., 2005, *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ehrlich S., 1974, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*. Warszawa: PWN.
- Encyklika Piusa XI z dnia 15 maja 1931 roku *Quadragesimo Anno*.
- Frieske K. W., Trójstronna Komisja: dialog społeczny i legitymizacja [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), 2003, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Frieske K. W., Machol-Zajda L., *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia* [w:] K. W. Frieske, L. Machol, B. Urbaniak, H. Zarychta (red.), 1999, *Dialog społeczny w Polsce. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*. Warszawa: IPISS.
- Gardawski J., 2009, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gilejko L., *Rynek i otoczenie instytucjonalne (socjologia makroekonomiczna)* [w:] J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski (red.), 2006, *Socjologia gospodarki*. Warszawa: Difin.
- Held D., 2006, *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Herbut R., 2003, *Grupy interesu a proces decyzyjny* [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Herbut R., 2008, *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką* [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Warszawa: IPISS.
- Herbut R., 2008, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Herbut R., Sroka J., Sula P., 2006, *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Jasiecki K., 2000, *Co to jest lobbing* [w:] K. Jasicki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483.
- Kozek W., 2003, *Czy wyłania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy* [w:] W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pt.: Instytucje dialogu społecznego przy urzędach administracji państwowej. Informator za rok 2011, Warszawa 2012.
- Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., Lobbying w Unii Europejskiej – zarys problematyki, *Studia Europejskie* 1999, nr 2.
- Morawski W., 1995, Korporatyzm: wyłanianie się nowych stosunków przemysłowych w Polsce [w:] Kowalak T. (red.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Morawski W., 2001, *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: PWN.
- Olson D. M., 1992, Od projektu do ustawy w praworządym państwie. Organizacja, procedura, polityka [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Peters B. G., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Poławski P., 2008, Elementy deliberacji w centralnej administracji publicznej [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Warszawa: IPiSS.
- Sartori G., 1998, *Teoria demokracji*. Warszawa: PWN.
- Scruton R., 2002, *Słownik myśli politycznej*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Sroka J., 2000, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka J., Herbut R., Sula P., 2004, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Stohanzl R., 1992, W sprawie organizacji naukowych służb doradczych parlamentu [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Streeck W., Kenworthy L., 2005, Theories and Practices of Neocorporatism [w:] T. Janoski, R. R. Alford, A.M. Hicks, M. A. Schwartz (red.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. New York: Cambridge University Press.
- Trzeciński J., Udział Rad Społeczno-Ekonomicznych w procesie tworzenia prawa we Włoszech [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wojtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 918, Prawo CLII, Wrocław 1987.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. 2017, poz. 888).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. nr 169 poz. 1414).
- Uziębło P., 2009, *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk: Centrum Badań Społecznych.
- Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: PWN.
- Wiszowaty M. M., 2008, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żuk P., 2001, *Społeczeństwo w działaniu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Summary

The present publication constitutes an attempt of a sectional overview of the basis and principles of the functioning of the interest groups in a public-decision making processes. The analysis begins with the description of the idea of participatory democracy as one of the major basis legitimizing the existence of interest groups in a public-decision making processes. Afterwards, the article concerns a definition of interest group, it's functions and relations with the public administration as well as a model of the functioning of the interest groups in the political system. Consideration regarding above-mentioned aspects are finished with the indication of the major polish legal institutions regulating the participation of the interest groups in a public-decision making processes. The presented description becomes a base of opinions about currently binding regulations concerning this subject.

Grzegorz Kądziaławski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Wykonywanie prawa propinacji w Tarnowie w latach 1845-1910

**The execution of the law of propination in Tarnow
in the years 1845-1910**

Słowa kluczowe: Tarnów, prawo propinacji, Rada Miejska w Tarnowie, samorząd, ziemiaństwo

Key words: Tarnów, the law of propination, the Town Council in Tarnów, self-government, landowners

Abstrakt

Sprawa monopolu propinacyjnego była bez wątpienia jedną z najważniejszych kwestii gospodarczych Galicji, która miała także swój refleks w polityce galicyjskich miast. Prawo propinacji było prawem rzeczowym związanym z własnością dóbr ziemskich, które polegało na uprawnieniu do wyłącznego wyrobu i handlu napojami alkoholowymi. Było to jedno z ważniejszych źródeł dochodu galicyjskiego ziemiaństwa, a także miast, które jak np. Tarnów mogły odkupić je od właścicieli ziemskich, jak zrobiono to w 1845 roku. Dochody z propinacji stanowiły główne źródło dochodów gminy tarnowskiej, a kwestia wydzierżawienia lub też pozostawienia prawa propinacji we własnym zarządzie była przez lata przedmiotem najgorętszych sporów podczas posiedzeń Rady Miejskiej w Tarnowie.

Czym było prawo propinacji?

Prawo propinacji to uprawnienie do wyłącznego wyrobu i handlu napojami alkoholowymi. Początkowo nazywane było prawem dominikalnym¹ i łączone z własnością (*dominium*) dóbr ziemskich – jako takie przysługiwało tylko ich właścicielom. Prawo to w drodze przywilejów nadawanych przez króla i szlachtę uzyskiwały także pojedyncze gminy. Jako połączo-

¹ Patent cesarski z 27 lutego 1788 r. ogłoszony dekretem gubernialnym z 21 marca 1788 r. (Zbiór Ustaw Pillera z 1788 r., s. 86) i cyrkularz gubernialny z 15 lutego 1805 r. (Zbiór Ustaw Pillera z 1805 r., s. 11), uznają propinację jako prawo dominikalne.

ne z posiadanym majątkiem ziemskim, należało do kategorii praw rzeczowych i podlegało dziedziczeniu². Z prawem propinacji łączył się nierozzerwalnie tzw. przymus propinacyjny, który w praktyce oznaczał, iż poddani byli zmuszeni do kupowania oraz konsumpcji wódki i piwa pochodzących wyłącznie z pańskich gorzelni i browarów³. Dzięki temu wytworzył się pewien specyficzny układ, w którym produkcja spirytusu nie była co prawda zależna od koniunktury panującej na rynku, ale jednocześnie przynosiła ziemiaństwu znaczne i stałe dochody. O skali zjawiska najlepiej świadczą liczby. W 1848 roku na terenie Galicji funkcjonowały 972 gorzelnie, które produkowały łącznie 21 740 695 litrów spirytusu. Produkcja ta nierozzerwalnie związana była z gospodarstwami ziemiańskimi, które dostarczały surowca niezbędnego do produkcji napojów alkoholowych⁴.

W Polsce propinacja wprowadzona została ustawą sejmową w 1496 roku, a rozpowszechniła się w XVII wieku⁵. Zasadniczy statut wolności propinacyjnej z roku 1496 brzmi: „Znosimy na zawsze nadużycie, t.j. zmuszanie poddanych, aby do domów i karczem przyjmowali piwo z miast królewskich, stanowiąc, aby panowie wsi i ich poddani w tej wolności byli zachowani, iż wolno każdemu piwa i inne trunki skądkolwiek bądź brać i we wsiach ich warzyć i warzyć kazać i wolno użytkować bez wszelkiej obawy z naszej strony, lub starostów naszych zakazu, aresztowania lub kary”⁶.

Prawo dotyczące wyrobu gorzałki i miodu, które stanowiło dochód dworski, zostało uregulowane w drodze patentu cesarskiego ogłoszonego rozporządzeniem gubernialnym z 19 sierpnia 1775 roku⁷. Przewidywał on, że „ustanawia się zamiast będącego dotychczas w zwyczaju Czapowego i Szelażnego szczególnie co do pospolicie szkodliwej gorzałki i miodu umiarkowaną daninę tym sposobem zaprowadzić aby z przyczyny nałożenia podatku od tych obu trunków Zwierzchności i Dwory w swych ztąd pobieranych dominikalnych dochodach nie bynajmniej nie traciły i poszkodowanemi nie były ponieważ zamiarem jest najwyższej Naszej woli, aby nie opodatkować wyrobu wspomnianych napojów, lecz tylko powściągnąć zbyteczne i dla ogółu szkodliwe używanie obu napojów”⁸. W kolejnych punktach Patent stanowił, że każdy konsument zmuszony był od każdej kwarty gorzałki uiścić

² Objaśnienia T. Skalkowskiego do ustawy z dnia 22 kwietnia 1889 r. o wykupie prawa propinacji, Lwów 1889, s. 1.

³ Michalewicz J., 1988, *Przemysł gorzelniany Galicji doby autonomicznej. Między monopolem dworskim a monopolem państwowym*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński, s. 163; Burszta J., 1950, *Wieś i karczma. Rola karczmy w życiu wsi pańszczyźnianej*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, s. 20-21.

⁴ Ślusarek K., Czy dochody z propinacji, czyli produkcji wódki i piwa, uratowały galicyjskich ziemian przed bankructwem. W: Ślusarek K. (red.), 2002, *Polska i Polacy w XIX-XX wieku*. Kraków: Towarzystwo Wydawnicze „Historia Iagellonica”, s. 286-287.

⁵ Bobrzyński M., 1988, *Prawo propinacyi w dawnej Polsce*. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 30.

⁶ Gloger Z., 1903, *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, T. 4. Warszawa: Druk P. Laskauera i W. Babickiego, s. 120.

⁷ Zbiór Ustaw Pillera z 1775 r., s. 150 (dalej: Zbiór ustaw).

⁸ Zbiór ustaw Nr XVII.

opłatę 3 grosze polskie, a od każdej kwarty miodu 2 grosze ponad cenę szynkową tych produktów⁹.

Prawo wyrobu gorzałki na mocy najwyższego postanowienia z 5 czerwca 1800 roku¹⁰ było przywilejem (*grundherrliche Gerechtsame*) i przysługiwało jedynie dworom. Prawo warzenia piwa i palenia wódki na mocy dekretu kancelarii nadwornej z dnia 17 lipca 1785 roku¹¹ podlegało powszechnej możliwości wydzierżawienia przez miasta, przy jednoczesnym zakazie wyrobu tych towarów przez obywateli miejskich jako działaniu na szkodę przemysłu.

Sprawę propinacji w miastach regulowały też rozporządzenia z dnia 6 września 1799 roku¹² oraz z dnia 4 lipca 1800 roku¹³. Akty te stanowiły, że prawo propinacji ma być dzierżawione w ten sposób, że zwierzchności lub dwory miały same produkować trunki, mogły je kupować poza terenem swojej własności, lub też zawierać umowy z osobami, które prowadziły na ich terenie takową działalność zgodnie z prawem. Według dekretu Kancelarii Nadwornej z 3 czerwca 1819 roku¹⁴, wyszynk wina na terenie Galicji nie należał do prawa propinacji, które przysługiwało dworom.

Zarówno cyrkularz z dnia 21 marca 1788 roku, jak też i późniejsze postanowienie z 28 stycznia 1832 roku¹⁵ stanowiły, że każdemu wolno było na terytorium zwierzchności nabywać napoje jedynie na własny użytek. Zakazane było natomiast „w jakibądź sposób szynkować” kupionymi trunkami. Za nielegalny handel napojami procentowymi groziły kary¹⁶. Potwierdzało to rozporządzenie ministra handlu z 29 października 1859 roku¹⁷, w którym stwierdzono, że napoje propinacyjne użyte do wyszynku muszą być właściwie przygotowane do spożycia.

Sprawę propinacji porządkowało rozporządzenie Namiestnictwa z 15 maja 1866 roku¹⁸. Według tego dokumentu prawo propinacji obejmowało wyłączne prawo do wyrobu i wyszynku gorzałki, piwa, miodu, wiśniaku i maliniaku oraz częściowe prawo wyszynku rozolisu, likieru, śliwowicy, rumu, araku i „ponczowej esencji”.

Monopol propinacyjny nie dawał samorządom, które same tego prawa nie wykonywały, upoważnienia do poboru opłat od napojów sprowadzanych z zewnątrz do danego okręgu propinacyjnego. Jedynie władze rządowe mogły zezwolić na pobór opłaty gminnej z tytułu propinacji, ale z tym zastrzeżeniem, że środki w ten sposób uzyskane będą przeznaczone na utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

⁹ Zbiór ustaw, s. 215.

¹⁰ Gub. Dekret z 4 lipca 1800 r., L. 18744.

¹¹ L. 19350.

¹² L. 22200.

¹³ L. 18744.

¹⁴ L. 16731.

¹⁵ Gub. Dekret z 9 marca 1832 r., L. 10732.

¹⁶ Zbiór ustaw, s. 217.

¹⁷ L. 20057/1162.

¹⁸ L. 2408.

Warto również wskazać, że sprawa propinacji i dochodów z niej płynących była także kwestią związaną z polityką finansową i podatkową państwa. Ceny napojów alkoholowych wzrastały z powodu polityki fiskalnej ministra austriackiego rządu Juliana Dunajewskiego, który w latach osiemdziesiątych XIX wieku dążył do zrównoważenia budżetu państwa poprzez zwiększenie podatków a ograniczenie wydatków. Jednym z tych podatków był właśnie ten od sprzedaży alkoholu. Propozycja podniesienia podatku od propinacji wywołała sprzeciw członków Koła Polskiego w parlamencie austriackim. Uznali oni bowiem, że wskutek tego spadną dochody propinacyjne, co uderzy w interesy ekonomiczne galicyjskiego ziemiaństwa.

Opór ziemiaństwa galicyjskiego wobec planów ministra Dunajewskiego był tak silny, że na wiosnę 1888 roku, ziemiaństwo zorganizowało spotkania z posłami do austriackiej Rady Państwa o charakterze tzw. „sejmików relacyjnych”, jak się wyraził namiestnik Filip Zaleski w okólnikach do starostów. Miały być na nich omawiane sprawy podatku gorzelnianego i podjęcia uchwał, które w przekonaniu namiestnika były dawnymi „instrukcjami sejmikowymi”, gdyż miano posłów zobowiązać do tego, że nie zgodzą się na proponowaną stawkę podatku. Namiestnik nakazywał starostom rozwiązywanie organizowanych zgromadzeń, gdyby takie uchwały zostały podjęte. Zalecenia namiestnika niektórzy starostwie zignorowali, co świadczyło o tym, że sprawa podniesienia podatku propinacyjnego wywołała swobodną „rebelię” ziemiaństwa wspartego przez część aparatu administracyjnego. Opozycyjna postawa galicyjskiego ziemiaństwa i Koła Polskiego wobec propozycji rządowych groziła wręcz upadkiem rządu z „powodu wódki”, jak żartobliwie kwitowano ówczesne napięcia polityczne.

Wykonywanie prawa propinacji w gminie miasta Tarnowa

Dnia 28 kwietnia 1798 roku cesarz Franciszek II nadał miastu Tarnów nowy przywilej, w którym m.in. określono ustrój władz miejskich, zatwierdzono posiadłości mieszczańskie tarnowskich i stan posiadania miasta oraz jego herb. Nadano miastu prawo propinacji oraz prawo organizowania czterech jarmarków rocznie.

Do roku 1845 przysługiwało gminie miasta Tarnowa prawo propinacji w miejskiej wsi Pogwizdów i na miejskich folwarkach „Podwale, Dyksanówka, Infułacki i Primi Ministeri”¹⁹. Dochód z tego tytułu stanowił znaczącą pozycję w miejskim budżecie. Ponadto w tym obrębie prawo propinacji wykonywało również hrabstwo tarnowskie. Obiektami, w których Książę pobierał opłaty propinacyjne były hotele krakowski i lwowski oraz młyn położony poniżej kościoła OO. Bernardynów. Ponieważ miasto i jego folwarki otoczone były ze wszystkich stron wsiami hrabstwa tarnowskiego (Strusina, Grabówka, Terlikówka i Zabłocie), ówczesne władze miały trudność w skutecznym udaremnianiu przemytu napojów propinacyjnych. Koszty związane z utrzymywaniem straży uszczuplały dochód propinacyjny.

¹⁹ „Pogoń” 1 czerwca 1881, nr 3, rok 1, s. 1.

Ponadto cały czas dochodziło na tym tle do konfliktów pomiędzy władzami miejskimi a jurysdykcją hrabstwa tarnowskiego, co nie poprawiało efektywności ochrony prawa propinacyjnego. W efekcie często odbywały się regularne walki pomiędzy strażami propinacyjnymi a osobami, które chciały nielegalnie czerpać korzyści z wyszynku. Nierzadko kończyło się na obrażeniach ciała, a niejednokrotnie nawet śmierci. Do roku 1845 dochody z propinacji miejskiej i książęcej nie były imponujące i wynosiły w sumie ok. 12 000 złr²⁰. Kontraktem z 8 stycznia 1845 roku książę Władysław Sanguszek sprzedał przysługujące mu prawo propinacji w mieście Tarnowie i przyległych wsiach Strusinie, Zabłociu, Grabówce i Terlikówce na rzecz gminy miasta Tarnowa. Wspomniane dobra rodowe miały zostać włączone do granic miasta, które od tej chwili liczyć miało 8459 mieszkańców.

Dokument przewidywał, że za prawo propinacji miasto Tarnów zapłaci hrabstwu tarnowskiemu kwotę 30 000 złr. oraz „na wieczne czasy” zobowiąże się do wypłaty na jego rzecz połowy rocznego dochodu propinacyjnego i wszelkich dochodów miejskich z tym prawem związanych. Kontrakt przewidywał pomniejszenie kwoty należnej hrabstwu o 5 proc. kosztów administracyjnych. Transakcja sprawiła, że wiele niedogodności zarządu nad prawem propinacji przestało istnieć i spowodowała znaczący wzrost dochodu propinacyjnego. Jednak w niedługim czasie po sprzedaży praw gminie miasta Tarnowa można było zauważyć, że sytuacja współwłasności będąca następstwem zawartego kontraktu nie była korzystna dla gminy. Ponadto spłata ceny odkupu była ustanowiona w sposób nadzwyczaj szkodliwy dla miasta, ponieważ nie uwzględniała możliwości wcześniejszego uregulowania zobowiązań względem hrabstwa tarnowskiego. To doprowadziło do sytuacji, w której miasto się rozwijało, powiększała się liczba jego mieszkańców, wzrastały dochody propinacyjne oraz tym samym wzrastała roczna spłata na rzecz hrabstwa.

Po roku 1845 średni roczny dochód propinacyjny Tarnowa wynosił około 50 000 złr. co oznaczało, że do 1881 roku hrabstwo tarnowskie zarobiło 900 000 złr., a miastu doszły znaczące nowe obowiązki i wydatki, których nie było w stanie pokryć ani połową swojego dochodu propinacyjnego ani też wpływami z innych źródeł.

Kontrakt zawarty między Magistratem a Księciem Władysławem Sanguszką został zatwierdzony przez Cesarza 7 kwietnia 1846 roku. Przy okazji Książę zastrzegł sobie, by na pamiątkę tego aktu na wieży ratuszowej w miejsce herbu miasta „Leliwy” umieszczony został herb książąt Lubartowiczów Sanguszków „Pogoń Litewska”.

Ponadto w kontrakcie niedokładnie został określony sposób rozdziału dochodu propinacyjnego pomiędzy współników. Skutek był również dalece niekorzystny dla miasta Tarnowa, które obok wyłącznego wyrobu i wyszynku napojów propinacyjnych pobierało na podsta-

²⁰ złr. – złoty reński austriacki (reński, gulden, floren), na terenie północno-zachodniej części Galicji Zachodniej, w cesarstwie Austro-Węgierskim do 1892 r. walutą był złoty reński, równy 100 grajcarów (centów). Dla porównania: w 1880 r. „konia chłopskiego” można było kupić za 30 złr., lichego – za 5-10 złr.; krowę – 25 złr., samorę chudą (maciorę) do chowania – 15-25 złr., prosię ssące 4-tygodniowe – 1-2 złr., kurę – 20-30 cent., jajo kurze – 1 cent. Opracowanie własne na podstawie Szwagrzyk J., 1990, Pieniądz na ziemiach polskich X-XX w. Wrocław: Ossolineum.

wie reskryptu gubernialnego także opłaty od napojów sprowadzanych z zewnątrz do miasta. Opłaty te wynosiły przynajmniej dwie piąte całego dochodu propinacyjnego. Władze miasta zaczęły kwestionować, czy hrabstwu tarnowskiemu przysługuje prawo do połowy i tego dochodu, który według interpretacji dekretu Kancelarii Nadwornej z 4 czerwca 1840 roku²¹, rozporządzenia gubernialnego z 16 sierpnia 1844 roku²² oraz rozstrzygnięcia Trybunału Administracyjnego z 16 października 1867 roku²³ i Wydziału Krajowego z 19 maja 1879 roku²⁴, nie był dochodem propinacyjnym, lecz opłatą gminną (podatkiem). Tymczasem ksiązę Sanguszko pobierał połowę wszelkich dochodów gminy zarówno z tytułu wyszynku napojów propinacyjnych, jak też i z tytułu opłat pobieranych od napojów importowanych z zewnątrz.

W owym czasie kilka lat trwały już prace nad projektem krajowej ustawy propinacyjnej. Temat ten wzbudzał na kolejnych posiedzeniach Sejmu Krajowego we Lwowie liczne kontrowersje, o czym w obszernych artykułach donosiła „Gazeta Lwowska”²⁵. Prace zwieńczyło uchwalenie 30 grudnia 1875 roku ustawy propinacyjnej²⁶. Jednym z fundamentalnych postanowień ustawy był przepis mówiący o tym, że po 25 latach od wejścia w życie ustawy, przywilej propinacyjny zostanie zniesiony.

Temat propinacji był jednym z istotniejszych podczas debat i dyskusji rajców w pierwszych kadencjach tarnowskiej Rady Miejskiej. Upłynęły one pod znakiem nieustannych sporów toczonych na forum rady o to, kto ma sprawować zarząd nad propinacją piwną i wódczaną w mieście.

W 1867 roku radni postanowili wydzierżawić prawo propinacji spółce żydowskiego kupca Hermana Merza, późniejszego radnego Tarnowa. Jednak już w 1872 roku decyzją Rady Miejskiej postanowiono, że sama rada będzie od 1 lutego sprawowała pieczę nad propinacją. Przedstawicielem organu uchwałodawczego oddelegowanym do nadzoru nad wykonywaniem prawa propinacji został radca Magistratu i były burmistrz Józef Pędracki. Decyzja w tej sprawie nie ucięła jednak całkowicie dyskusji, co powodowało, że temat sukcesywnie podnoszony był na posiedzeniach Rady zwłaszcza przez zwolenników wydzierżawienia propinacji.

Wytworzyły się wówczas w radzie dwa zwalczające się wzajemnie stronnictwa, dla których temat propinacji był główną osią konfliktu wyborczego oraz podczas posiedzeń rady. Wokół tego tematu radni toczyli nieustanne spory przez blisko dekadę. Dopiero wybory 1881 roku przyniosły wzmocnienie osobowe dla stronnictwa „przeciwników własnego zarządu propinacji miejskiej”²⁷.

²¹ L. 13674.

²² L. 47905.

²³ L. 1279.

²⁴ L. 19522.

²⁵ „Gazeta Lwowska”, 19 maja 1875, nr 112, rok 65, s. 2; „Gazeta Lwowska” 20 maja 1875, nr 113, rok 65, s. 1-2; „Gazeta Lwowska” 25 maja 1875, nr 117, rok 65, s. 2-3.

²⁶ Nr 55 Dz. U. kr. z 1877 roku.

²⁷ Leniek J., Herzig F., Leśniak F., 1911, *Dzieje Miasta Tarnowa*. Tarnów: Kasa Oszczędności Miasta Tarnowa, s. 218.

Kolejne potyczki radnych były relacjonowane niemal w każdym numerze „Pogoń”. Czytelnik mógł już na bieżąco śledzić przebieg obrad Rady Miejskiej, a szczególnie zapoznać się z aktualnym stanem debaty radnych na temat miejskiej propinacji. Ci zaś wykazywali się dużą pomysłowością, proponując powołanie komisji propinacyjnych, wydawanie broszur informacyjnych. Przedstawiali także swoje wyliczenia dotyczące dochodu z miejskiej propinacji, która – jak mówił na jednym z posiedzeń radny Zygmunt Schützer, referent Komisji propinacyjnej – jest jedynym jawnym majątkiem miejskim: „[...] musimy przeto się starać aby regał ten był nam jak najlepiej utrzymany, podkopując bowiem wartość tegoż, nie dźwigniemy go nigdy, a następstwem będzie rozpisanie dodatku do podatku w wysokości 100 – a może 120 procent”²⁸.

W 1880 roku w drodze uchwały Rady Miejskiej, podjętej na wniosek radnego Karola Kaczkowskiego, podjęto decyzję o wykupieniu praw propinacji od księcia Eustachego Sanguszkii. Za olbrzymią wówczas kwotę 300 000 złr. miasto wykupiło prawa do poboru połowy dochodów z miejskiej propinacji piwnej, wódczanej i miodowej. Na ten cel została zaciągnięta pożyczka na sumę 350 000 złr. w Galicyjskiej Kasie Oszczędnościowej we Lwowie i druga na sumę 250 000 złr. w Miejskiej Kasie Oszczędności w Tarnowie. Tym sposobem miasto zadłużyło się jak chyba nigdy dotąd. Ograniczano więc inwestycje miejskie.

Kolejne wybory przyniosły wyraźną przewagę liczbową stronnictwa radnych, będących przeciwnikami własnego zarządu propinacji. To z kolei doprowadziło do sytuacji, w której po długich i burzliwych dyskusjach Rada podjęła 28 czerwca 1881 roku (stosunkiem głosów 17 „za” i 14 „przeciw”) uchwałę o przyjęciu oferty Zangera i spółki na wydzierżawienie propinacji, z czynszem w wysokości 54 010 złr. w skali roku.

Zwycięstwo w głosowaniu „propinacyjnym”, nie ostudziło emocji i walk politycznych. W wyniku niesnasek i sporów frakcyjnych w Radzie Miejskiej w 1882 roku, ustąpiło z niej 14 radnych i 6 zastępców na znak protestu przeciw dzierżawie prawa propinacji (byli oni zwolennikami tzw. „partii Pędrackiego”). Po przeprowadzeniu wyborów uzupełniających w lipcu 1882 roku do Rady weszli głównie zwolennicy stronnictwa Kaczkowskiego, tj. wydzierżawiania propinacji przez miasto. „Partia Pędrackiego” została pokonana, co nie zastopowało postępującej polaryzacji stanowisk względem tematu propinacji. Wzajemne animozje doprowadziły do sytuacji, w której lider stronnictwa opowiadającego się za jej wydzierżawieniem, radny Karol Kaczkowski, 17 marca 1884 roku popełnił samobójstwo. Stało się tak, gdyż nie wytrzymał presji i szykan ze strony politycznych oponentów i lokalnej prasy²⁹. Również lider obozu przeciwników wydzierżawienia prawa propinacji, radca Magistratu Józef Pędracki zmarł na zawał serca 11 kwietnia 1883 roku, co niektórzy łączyli z jego zbyt emocjonalnym zaangażowaniem w sprawy propinacyjne.

²⁸ „Pogoń”, 1 maja 1881, nr 1 rok 1, s. 3.

²⁹ Sawczyk B., Sasiadowicz M., Stańczyk E., 2003, *Ocalić od zapomnienia... Patroni tarnowskich ulic*, t. 1. Tarnów: Miejska Biblioteka Publiczna im. J. Słowackiego, s. 95.

Decyzja Rady nie zakończyła sporów społecznych na tle propinacji. Już w roku 1884 możemy przeczytać w „Głosie Tarnowskim”³⁰, że „mieszkańcy Tarnowa żalą się bardzo na te straszne i niesłychane opłaty propinacyjne od napojów wszelkiego rodzaju jakie konsumenci tutejsi opłacać muszą”³¹. Jak wskazują autorzy artykułu, wysokość opłat (w Tarnowie mała szklanka piwa okocimskiego kosztowała 6 cent., a piwa z browaru książęcego 5 cent., a dla porównania szklankę piwa we Lwowie można było nabyć za ok. 3 cent.) za wódkę i piwo prowadziła do sytuacji, w której mieszkańcy zmuszeni są „wynosić się” poza miasto, „by tamże tańszym kosztem się zabawić”.

25 czerwca 1884 roku mieszkańcy Tarnowa wystosowali do Rady Miejskiej obywatelską prośbę, w której opisali „uciążliwe warunki wynikające z dowolności dzierżawców propinacyi nakładania na mieszkańców [...] ogromnych opłat [...]”³². Osoby, które podpisały prośbę, domagały się między innymi rozpisania nowej „licytacji” na dzierżawę prawa propinacji.

Biorąc pod uwagę fakt, że temat propinacji na przestrzeni lat wzbudzał liczne kontrowersje i emocje, warto odnotować, który z radnych był za jej wydzierżawieniem, a który się temu sprzeciwiał. Do pierwszej grupy, zwolenników wydzierżawienia miejskiej propinacji piwnej, wódczanej i miodowej³³ zaliczali się radni: Maksymilian Grabowski, dr Feliks Jarocki, Józef Nedok, Karol Rudolf, Henryk Szancer, ks. dr Adam Kopyciński, Jan Breitser, Joel Margolies, dr Karol Kaczkowski, Mojżesz Kochane, Franciszek Lorber, Herman Merz, Mojżesz Rubin, dr Zygmunt Schützer, Jan Smalec, Wawrzyniec Wiśniowski, Ignacy Wróblewski.

Przeciwnikami wydzierżawienia propinacji byli zaś radni: dr Henryk Kowalski, ks. Józef Martusiewicz, dr Ludwik Pietrzycki, ks. Stanisław Walczyński, Feliks Boczkowski, dr Elias Goldhammer, Jozua Maschler, Mojżesz Orange, Józef Szebesta, Stanisław Szeligiewicz, Leopold Walter, Salomon Zins, Franciszek Łazarski, Abraham Westreich.

Temat prawa propinacji był tym zagadnieniem, wokół którego toczyła się debata w tarnowskim samorządzie również po podjęciu decyzji o jej wydzierżawieniu. Po wygaśnięciu okresu, na który została zawarta umowa dzierżawy ze spółką Zangera w 1902 roku Rada Miejska podjęła decyzję o wydzierżawieniu prawa propinacji tym razem księciu Eustachemu Sanguszcze. Kontrakt został zawarty na okres ośmiu lat do 31 grudnia 1910 roku. Roczny czynsz z tego tytułu Rada uchwaliła w kwocie 360 000 koron.

³⁰ „Głos Tarnowski” – dwutygodnik społeczno-polityczny. Ukazujący się w Tarnowie od 1884 r. w poniedziałki co dwa tygodnie. Redakcja mieściła się w Tarnowie przy ul. Ogrodowej 241.

³¹ „Głos Tarnowski”, 16 czerwca 1884 r., rok I, nr 3, s. 3.

³² „Głos Tarnowski”, 30 czerwca 1884 r., rok I, nr 4, s. 2.

³³ Opracowanie własne na podstawie „Pogoń” 1 czerwca 1881, nr 3, rok 1.

Literatura

- Bobrzyński M., 1988, *Prawo propinacji w dawnej Polsce*. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Burszta J., 1950, *Wieś i karczma. Rola karczmy w życiu wsi pańszczyźnianej*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Gloger Z., 1903, *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, T. 4. Warszawa: Druk P. Laskauera i W. Babickiego.
- Leniek J., Herzig F., Leśniak F., 1911, *Dzieje Miasta Tarnowa*. Tarnów: Kasa Oszczędności Miasta Tarnowa.
- Michalewicz J., 1988, *Przemysł gorzelniany Galicji doby autonomicznej. Między monopolem dworskim a monopolem państwowym*. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sawczyk B., Sąsiadowicz M., Stańczyk E., 2003, *Ocalić od zapomnienia... Patroni tarnowskich ulic*, t. 1. Tarnów: Miejska Biblioteka Publiczna im. J. Słowackiego.
- Szwagrzyk J., 1990, *Pieniądz na ziemiach polskich X-XX w.* Wrocław: Ossolineum.
- Ślusarek K. (red.), 2002, *Polska i Polacy w XIX-XX wieku*. Kraków: Towarzystwo Wydawnicze „Historia Iagellonica”.

Summary

The issue of the monopoly of the exclusive right of landowners to produce and sell alcohol was undoubtedly one of the most important economic issues of Galicia, which also had its reflection in Galician politics. This right was a property right related to the property of the land, which consisted in the exclusive right to produce and trade in alcoholic beverages. This was one of the most important sources of income for the Galician landowners, as well as cities which, like Tarnów, were able to redeem it from landowners, as happened in 1845. The revenue from propination was the main source of income for the Tarnów community, and the issue of renting or leaving the right of propination in its own management was for years the breakthrough of the largest dispute during the meetings of the Town Council in Tarnów.

Dawid Solak

Stowarzyszenie Projekt Tarnów

Współpraca miast z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Tarnowa – rekomendacje dla zmian Cooperation of the cities with non-governmental organizations on the example of Tarnów – recommendations for changes

Słowa kluczowe: miasto, organizacja pozarządowa, rozwój, spójność społeczna, współpraca, społeczeństwo obywatelskie, decentralizacja

Key words: city, non-governmental organisation, development, social cohesion, cooperation, civil society, decentralization

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest tematyka współpracy samorządu terytorialnego na poziomie miasta na prawach powiatu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Tarnowa. Aby określić jakość współpracy zbadano liczebność organizacji pozarządowych w wybranych, średnich miastach na prawach powiatów i odniesiono ją do skali współpracy poszczególnych samorządów z trzecim sektorem. Opracowując dane bazowano na sprawozdaniach rocznych z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi poszczególnych samorządów, a także innych oficjalnych dokumentach. Opisano także ustawowe ramy prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i dokonano przeglądu dobrych praktyk w wybranych samorządach.

Na podstawie przeanalizowanych danych, dobrych praktyk, a także standardów i form współpracy miasta Tarnowa z organizacjami pozarządowymi sformułowano listę rekomendacji dla lepszej współpracy w tym zakresie.

Wstęp

Organizacje trzeciego sektora odgrywają w ostatnich latach coraz większą rolę w przestrzeni publicznej w Polsce – bynajmniej nie tylko w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego, ale również w rozwoju gospodarczym. Jak podkreśla Jerzy Hausner „określanie

ich mianem non-profit nie jest (...) precyzyjne. W pewnym sensie dążą one do wypracowania zysku, ale nie jest on dzielony między właścicieli czy uczestników organizacji społecznej, lecz przeznaczany w całości na realizację celów statutowych. Sytuację tę lepiej oddaje inne angielskie określenie: not-for-profit (nie dla zysku)¹”. Jeszcze w latach 90. operacyjne wydatki trzeciego sektora w krajach OECD sięgały 4,6% PKB, a np. w Niemczech organizacje trzeciego sektora dostarczały ok. 60% usług społecznych.

Badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015” przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor na ogólnopolskiej, losowej próbie 4 tysięcy stowarzyszeń i fundacji pokazują jasno, że głównym partnerem do współpracy dla NGO są lokalne władze – współpracuje bowiem z nimi 92% organizacji. Ponad połowa z nich ubiega się o finansowe wsparcie ze strony samorządów.

Aktywne NGO odgrywają coraz większą rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych w Tarnowie – przez samych tworzących je mieszkańców, a także świadczą o postępującej samoorganizacji społeczeństwa. Zachodzące procesy, odpowiednio animowane i wsparte przez lokalne władze mogą stanowić impuls rozwojowy dla stopniowo tracącego kolejne funkcje miasta.

Niniejszy artykuł stanowi próbę naszkicowania rekomendacji dla zmian na podstawie analizy dobrych praktyk i wyników badań.

Liczba organizacji pozarządowych w mieście – tendencje i zmiany, sytuacja na tle kraju

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego² w 2016 roku w Polsce aktywnie działało 91,8 tys. organizacji pozarządowych, co w przeliczeniu daje niemal 24 organizacje pozarządowe na 10 tys. mieszkańców. Zgodnie z danymi pochodzącymi z Urzędu Miasta Tarnowa³ na koniec 2016 roku w mieście zarejestrowanych było 351 organizacji pozarządowych, co w takim samym przeliczeniu daje 32 organizacje pozarządowe na 10 tys. mieszkańców. W tym samym roku w Tarnowie powstało 20 nowych stowarzyszeń i fundacji. Porównując miasto z innymi ośrodkami o podobnej liczbie ludności i statusie można stwierdzić, że liczba organizacji pozarządowych w mieście, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców jest zbliżona. W Gliwicach⁴ jest to 36 organizacji, w Bytomiu⁵ 24, w Rybniku natomiast 27⁶.

¹ Hausner J., 2007, Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa, Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 714, Kraków, s. 12-13.

² Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2016 r. – wyniki wstępne, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/> [13.11.2017].

³ Raport o stanie miasta 2016, <http://www.tarnow.pl/Miasto/Urzed-Miasta-Tarnowa/Raporty-o-miescie> [13.11.2017].

⁴ Raport o stanie miasta Gliwice – dane na koniec 2016 roku, <https://gliwice.eu/miasto/o-gliwicach/raport-o-o-stanie-miasta> [13.11.2017].

⁵ Raport o stanie miasta Bytom, www.bytom.pl/plik/5722,raport-2016-pdf [13.11.2017].

⁶ Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy Miasta Rybnika z organizacjami pozarządowymi

W skali Tarnowa możemy mówić również o ponadprzeciętnej dynamice w zakresie powstawania nowych organizacji pozarządowych, w ciągu roku bowiem ich liczba wzrosła o ponad 5%, czyli o tyle samo, co w skali całego kraju w przeciągu 2 ostatnich lat.



Warto podkreślić, że znowelizowana ustawa Prawo o stowarzyszeniach⁷, która weszła w życie 20 maja 2016 roku, wychodzi naprzeciw postulatom zgłaszanym przez organizacje pozarządowe i ułatwia zakładanie stowarzyszeń – między innymi minimalna liczba członków założycieli wymagana do założenia i funkcjonowania stowarzyszenia to nie 15, jak dotychczas, a 7 osób (choć, np. we Francji, są to 3 osoby). Przyspieszeniu i uproszczeniu uległy procedury związane z rejestracją stowarzyszeń. Regulacje te w znaczący sposób sprzyjają powstawaniu nowych organizacji pozarządowych zwłaszcza w małych i średnich miastach oraz na terenach wiejskich.

Ustawowe ramy współpracy z NGO

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸ nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek współpracy i wspierania organizacji pozarządowych. Ustawodawca w enumeratywny sposób wymienił kategorie zadań publicznych, w ramach których

i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2016 r. http://bip.um.rybnik.eu/docs/2017/05/16/file_6791267.pdf [12.11.2017].

⁷ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1923).

⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

organizacje pozarządowe i władze publiczne mogą współpracować. Sfera tych zadań publicznych jest bardzo szeroka i obejmuje m.in.:

- kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej,
- pomoc społeczną,
- działania na rzecz rozwoju gospodarczego i rozwoju przedsiębiorczości,
- naukę, szkolnictwo wyższe, edukację, oświatę i wychowanie.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi może przybierać dwojaki charakter – finansowy i niefinansowy. W ramach współpracy finansowej możliwe jest zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, zawieranie umów o wykonanie inicjatyw lokalnych, partnerstwa. Współpraca o charakterze niefinansowym to przede wszystkim wzajemne informowanie, konsultowanie aktów prawnych, tworzenie wspólnych zespołów problemowych o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Jedną z form współpracy finansowych jest zlecenie organizacjom realizacji zadań publicznych. W celu zlecenia organizacji pozarządowej realizacji zadania publicznego organ administracji publicznej ogłasza zwykle otwarty konkurs ofert. Istnieje jednakże możliwość zlecenia realizacji zadania publicznego w uproszczonym trybie (z pominięciem konkursu ofert, na wniosek zainteresowanej organizacji pozarządowej) – musi ono mieć jednak lokalny lub regionalny charakter, wysokość jego dofinansowania nie może przekroczyć 10 tysięcy złotych, a okres jego realizacji 90 dni. Do finansowych form współpracy zaliczamy także umowy partnerskie, partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) oraz inicjatywy lokalne.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada na JST obowiązek uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 5a ust 1). W samorządach program współpracy jest uchwalany przez organ stanowiący, po uprzednim skonsultowaniu jego zapisów z organizacjami pozarządowymi, a także zaopiniowaniu przez radę działalności pożytku publicznego (jeśli taka istnieje). Obowiązujące przepisy kładą bardzo duży nacisk na to, aby program współpracy był efektem współpracy pomiędzy samorządem, a organizacjami pozarządowymi. Do dobrych praktyk w tym zakresie z pewnością należy zaliczyć działania podejmowane przez samorząd Słupska, w którym przygotowanie projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2016 roku po raz pierwszy zostało zlecone organizacjom pozarządowym, w drodze otwartego konkursu ofert. Projekt dokumentu został przygotowany podczas branżowych spotkań przedstawicieli organizacji pozarządowych, magistratu i radnych (obszary: kultura, sport, pomoc społeczna, osoby niepełnosprawne oraz działania obywatelskie).

Współpraca finansowa Tarnowa z NGO na tle innych miast

Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi za 2016 rok skalę finansowej współpracy miast z NGO.

Analiza dokumentów pokazuje, że samorządy coraz chętniej zlecają organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych i przeznaczają na ten cel coraz więcej pieniędzy. Wynika to w dużej mierze z szeregu korzyści jakie niesie dla JST współpraca z NGO: „Dominujące są dwa podejścia do tego problemu. Są tacy, którzy przekonują nas, że organizacje pozarządowe to nic innego jak efekt niewydolności państwa i rynku w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych. Dodają oni również, że jest to sposób na minimalizowanie kosztów tego procesu. Chwała organizacji polega na tym, że robią to tanio i znacznie lepiej. Są też i tacy, którzy udowadniają, że organizacje pozarządowe pełnią chyba nawet ważniejszą rolę. Ich zdaniem organizacje są buforem, albo też może lepiej, poduszką powietrzną pomiędzy państwem a społeczeństwem. Rozwiązują one bowiem trudne problemy społeczne, zmniejszają napięcia i sytuacje konfliktowe w społeczeństwie⁹”. Co niezwykle istotne organizacje pozarządowe realizują coraz szerszą gamę zadań publicznych. Jak podkreśla ekspert Instytutu Spraw Publicznych Marek Rymśa: „W obecnej dekadzie, zwłaszcza po uchwaleniu w 2003 roku UDPP, postępuje proces włączania organizacji pozarządowych w system wykonywania zadań publicznych, zwłaszcza w obszarze usług społecznych¹⁰”.

Sprawozdania z realizacji rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi pokazują, że większość przebadanych samorządów na zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym przeznacza wyższą pulę niż Tarnów. Szczególnie rzuca się w oczy duża kwota przeznaczona na ten cel przez samorząd Gliwic – było to bowiem 19,7 mln zł, co w przeliczeniu na 1 organizację pozarządową zarejestrowaną w mieście daje ok. 30,8 tys. zł, szczególnie duża kwota, bo aż 1,8 mln zł zostało przeznaczonych na realizację zadań publicznych w obszarze kultury. W zestawieniu bardzo dobrze wypada także Koszalin, który w przeliczeniu na jedną organizację wydał 35,8 tys. zł (globalnie 10,6 mln zł) i Rybnik – 32,9 tys. zł (globalnie 12,3 mln zł). Sopot w przeliczeniu na jedną organizację wydał 25 tys. zł, Tarnów natomiast wydał w 2016 roku 5,2 mln zł na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, co w przeliczeniu na jedną organizację daje

⁹ Lasocik Z., 1994, Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO. Warszawa: Fundusz Współpracy, s. 6.

¹⁰ Rymśa M., 2007, Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora, [w:] Rymśa M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejman Z., Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 9.



14,8 tys. zł. Mniej od Tarnowa wydał jedynie Bytom – 5,5 mln zł, czyli 13,5 tys. zł w przeliczeniu na jedną organizację pozarządową.

Formy pozafinansowej współpracy z organizacjami pozarządowymi

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stwarza organizacjom i samorządom lokalnym możliwość szerokiej współpracy pozafinansowej. Sama ustawa wymienia tylko i wyłącznie kilka jej form, zostawiając pole do jej rozszerzenia organom administracji publicznej. Wymienione w ustawie formy współpracy to:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności przez organy administracji publicznej i organizacje,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery pożytku publicznego z radami pożytku publicznego,
- tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, składających się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej.

Należy jednak podkreślić, że w tym przypadku ustawodawca skatalogował jedynie kilka form współpracy, która w zależności od aktywności lokalnych organizacji pozarządowych i otwartości, a czasem odwagi lokalnych władz, może przybierać rozmaite formy.

Do dobrych praktyk w zakresie wspierania organizacji pozarządowych zaobserwowanych w toku przeprowadzonych badań można przede wszystkim zaliczyć:

- Szeroką kampanię promocyjną Gdyni „Mały procent, wielka sprawa” realizowaną od kilku lat w Gdyni, w ramach której mieszkańcy informowani są o możliwości przekazania 1% podatku na rzecz gdyńskich OPP oraz o działalności tych organizacji. Wskutek

tych działań w ubiegłym roku mieszkańcy Gdyni przekazali lokalnym organizacjom pozarządowym aż 11 milionów złotych.

- Tworzenie centrów wsparcia organizacji pozarządowych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie od 2010 roku stwarza jednostkom samorządu terytorialnego możliwość tworzenia takich centrów wsparcia, które funkcjonują jako jednostki samorządowe lub ich prowadzenie jest powierzane organizacjom pozarządowym. Dobrym przykładem takich centrów są działające już wcześniej na zasadzie oddolnych inicjatyw samorządów Gliwickie Centrum Organizacji Pozarządowych¹¹ (działa od 2002 roku) czy Żorskie Centrum Organizacji Pozarządowych¹² (działa od 2007 roku). Jednostki świadczą organizacjom pozarządowym głównie wsparcie merytoryczne oraz infrastrukturalne i są finansowane ze środków samorządowych oraz realizowanych projektów. Centrum działające w Gliwicach przybrało szczególnie szeroką formułę działania. W jego skład wchodzi bowiem: Centrum Wolontariatu, Centrum Organizacji Kulturalnych „Perelka”, Inkubator Społecznej Przedsiębiorczości, Centrum Aktywności Młodzieży i Biuro Projektów.
- Partnerstwa lokalne. W kilku miejscach w Polsce lokalne władze wyszły z inicjatywą zawiązania szerokich partnerstw wspierających rozwój lokalnych społeczności, w skład których wchodzi rozmaite podmioty – np. organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, placówki oświatowe i lokalne władze. Jednym z najszerzych partnerstw jest Partnerstwo dla Powiatu Iławskiego. W jego skład wchodzi kilkadziesiąt samorządów lokalnych, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych. Przykładem międzysektorowej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju może być Partnerstwo Gór i Pogórza Kaczawskiego¹³ (Stowarzyszenie Kaczewskie), w skład którego wchodzi gminy, powiaty, nadleśnictwa, szkoły i organizacje pozarządowe, a swoim zasięgiem obejmuje 4 powiaty.

Rekomendacje dla zmian

Analiza dobrych praktyk w zakresie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi daje podstawy do sformułowania rekomendacji do zmian w zakresie współpracy miasta Tarnowa z organizacjami pozarządowymi i ukształtowania jej w taki sposób, aby z jednej strony służyła pełniejszemu zaspokajaniu potrzeb lokalnej społeczności, zwiększeniu spójności społecznej miasta Tarnowa, a z drugiej strony – ułatwieniu rozwoju trzeciego sektora w mieście.

¹¹ www.gcop.gliwice.pl [13.11.2017].

¹² www.cop.zory.pl [13.11.2017].

¹³ www.partnerstwokaczawskie.pl

1. Utworzenie rady działalności pożytku publicznego

Od kilku lat, w Tarnowie nie funkcjonuje rada działalności pożytku publicznego, która mogłaby pełnić funkcję inicjatywną i doradczą w zakresie rozwoju organizacji pozarządowych. W sytuacji, gdy taki organ w ogóle nie funkcjonuje ciężko mówić o jakiegokolwiek roli organizacji społecznych w realizowaniu polityk publicznych w mieście.

2. Zwiększenie ilości zadań publicznych zlecanym organizacjom pozarządowym

Z roku na rok organizacje pozarządowe coraz bardziej wypełniają przestrzeń publiczną w mieście, a ich liczba stale rośnie. Rośnie także liczba zadań zlecanych organizacjom pozarządowym, jednak niepokoi fakt angażowania w realizację zadań publicznych na terenie miasta organizacji działających w innych ośrodkach. W celu aktywizacji lokalnej społeczności, pobudzania u mieszkańców inicjatywy, powinno się z jednej strony zwiększyć wielkość środków przeznaczonych na realizację już widniejących w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi zadań, a z drugiej wprowadzić do niego nowe zadania wzorem innych miast i w odpowiedzi na potrzeby lokalnej społeczności. Przykładowe propozycje zadań:

- przeprowadzanie konsultacji społecznych na terenie miasta Tarnowa z uwzględnieniem prowadzenia przez organizację pozarządową Młodzieżowej Rady Miejskiej,
- realizacja zadań z zakresu budowania akademickiego charakteru miasta, w tym rozwoju oferty kulturalnej adresowanej do studentów, juvenaliów, mediów studenckich,
- realizacja imprez okolicznościowych – pikników, festynów, świąt, które zamiast organizujących je – niekiedy sztapowo (w ramach obowiązków służbowych) urzędników, mogłyby być organizowane bezpośrednio przez mieszkańców.

3. Zmiana zasad ogłaszania i rozstrzygania otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych przez miasto

Obowiązująca w Urzędzie Miasta Tarnowa praktyka w zakresie organizacji otwartych konkursów ofert wymaga zmian, ze względu na jej nietransparentny charakter, oderwany od specyfiki organizacji pozarządowych i możliwości technicznych XXI wieku sposób składania wniosków o dofinansowania. Proponowane zmiany:

- wprowadzenie otwartej bazy kandydatów na członków komisji konkursowych, do której mogą zgłaszać się przedstawiciele organizacji pozarządowych – na chwilę obecną dobierani są w sposób uznaniowy;
- stworzenie internetowego generatora wniosków, tak aby można było wnioski o dofinansowania przez miasto poszczególnych projektów składać przez Internet, bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie;
- wprowadzenie do regulaminu konkursów ofert, wzorem instytucji centralnych, możliwości składania uzupełnień w przypadku stwierdzenia braków formalnych we wnioskach – na chwilę obecną powodem do całkowitego odrzucenia wniosku z powodu braków formalnych może być brak załącznika do wniosku, brak podpisu czy niewłaściwe zapakowanie wniosku;

- stworzenie ujednoliconego dla całego urzędu katalogu kosztów niekwalifikowalnych i poradnika realizacji miejskich projektów.

4. Utworzenie centrum organizacji pozarządowych

Dobrym sposobem na ożywienie starego miasta byłoby utworzenie w jednej z miejskich kamienic – wzorem Gliwic – centrum organizacji pozarządowych, jako jednostki miejskiej zajmującej się kompleksowym wsparciem dla organizacji w mieście. Z jednej strony centrum udzielałoby wsparcia lokalowego (dostępność sal szkoleniowych i konferencyjnych, infrastruktury technicznej), z drugiej zaś merytorycznego (profesjonalne doradztwo w zakresie możliwości sięgania przez lokalne organizacje pozarządowe po środki z pozamiejskich źródeł finansowania oraz pomoc w zakresie przygotowywania wniosków, doradztwo w zakresie księgowości czy zagadnień o charakterze prawnym), ale także mogłoby być wsparciem dla organizacji i aktywistów chcących rozpocząć działalność w zakresie kultury czy organizacji wolontariatu.

5. Rozwój ekonomii społecznej

Przemyślane i systemowe rozwiązania w zakresie ekonomii społecznej mogą w dużej mierze wpłynąć – w pewnym ograniczonym zakresie na sytuację gospodarczą w mieście. Przemyślane i skoordynowane zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach społecznych może przyczynić się do rozwoju podmiotów ekonomii społecznej w mieście. W tym celu z jednej strony należy dokonać inwentaryzacji ilości zamówień publicznych w sferze publicznej w mieście, w których można zastosować klauzule społeczne, a z drugiej zaś zainicjować powstawanie podmiotów spełniających kryteria PES i mających zdolności do realizacji określonych zamówień publicznych.

Literatura

- Arczewska M., 2009, Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych, Raport uwzględnia stan prawny na luty 2007 roku, Opracowanie przygotowane w ramach projektu KOMPAS finansowanego przy udziale środków Unii Europejskiej. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Broniewska M. J., 2013, Współpraca organizacji pozarządowych (NGO) z administracją publiczną – strategia i zasady, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo Humanistycznego w Siedlcach, nr 98, Siedlce.
- Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2016 r. – wyniki wstępne, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/> [13.11.2017].
- Frączak P., Skrzypiec R., Wejzman Z., 2007, Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Hausner J., 2007, Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa, Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 714, Kraków.
- Lasocik Z., 1994, Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Raport o stanie miasta 2016, <http://www.tarnow.pl/Miasto/Urzad-Miasta-Tarnowa/Raporty-o-mieście> [13.11.2017].
- Raport o stanie miasta Gliwice – dane na koniec 2016 roku, <https://gliwice.eu/miasto/o-gliwicach/raport-o-stanie-miasta> [13.11.2017].
- Raport o stanie miasta Bytom, www.bytom.pl/plik/5722,raport-2016-pdf [13.11.2017].
- Rymsza M., 2007, Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora, [w:] Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejcman Z., Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy Miasta Rybnika z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2016 r. http://bip.um.rybnik.eu/docs/2017/05/16/file_6791267.pdf [12.11.2017].
- Toczyski W., 1998, Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego. W: M. Załuska, J. Boczoń, Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1923).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

Summary

The subject of the article is cooperation of local government on the city level with non-governmental organizations based on the example of the city of Tarnów.

To define the quality of cooperation, the number of non-governmental organizations and scale of financial support from the local government were examined in selected medium-sized cities. The data was collected from annual reports on the implementation of NGO's cooperation programmes as well as other official documents. The legal framework of cooperation of local government with non-governmental organizations was also described as well as good practices in selected local governments were reviewed.

Basing on the data analyzed, good practices, as well as the standards and cooperation forms with non-governmental organizations from the city of Tarnów a list of recommendations for better cooperation in this area was formulated.

Bogusława Puzio-Waławik

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Wybrane aspekty aktywnej polityki rynku pracy w Polsce

Selected aspects of active labor market policy in Poland

Słowa kluczowe: rynek pracy, instrumenty aktywnego rynku pracy, bezrobocie, efektywność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy

Key words: labor market, active labor market instruments, unemployment, effectiveness of active labor market policy instruments

Abstrakt

Polityka rynku pracy stanowi jeden z najistotniejszych obszarów działalności państwa. W artykule przedstawiono krótki rys historyczny zmian w prawodawstwie dotyczącym rynku pracy, następnie zaprezentowane zostały najważniejsze zagadnienia z zakresu aktywnych działań mających na celu ograniczanie bezrobocia. Bardziej szczegółowo omówiono rozwiązania zaproponowane ostatnią nowelizacją prawa pracy, wraz z danymi statystycznymi ilustrującymi efekty tych rozwiązań. W podsumowaniu przedstawiono najważniejsze skutki tych działań i ich efekt w postaci poprawy sytuacji na polskim rynku pracy w porównaniu do UE-28.

Wstęp

Sytuacja na rynku pracy zwykle odzwierciedla stan gospodarki, szczególnie w dłuższym okresie. Ponadto rynek pracy bezpośrednio łączy się z polityką społeczną państwa i to właśnie pogarszająca się sytuacja na tym rynku, zwłaszcza rosnące bezrobocie jest wyzwaniem dla polityki państwa w tym zakresie. W artykule przedstawiono główne założenia i najnowsze rozwiązania polityki państwa na rynku pracy w Polsce.

Celem artykułu jest prezentacja ogólnego zarysu zasad i podstaw prawnych funkcjonowania rynku pracy w Polsce oraz analiza zastosowania najnowszych rozwiązań mających na celu poprawę sytuacji na rynku pracy, a w szczególności lepsze dopasowanie pod względem potrzeb zarówno osób poszukujących zatrudnienia, jak i pracodawców. Metody wykorzystane w artykule to przegląd aktów prawnych i publikacji oraz analiza dostępnych danych statystycznych.

Podstawy prawne funkcjonowania rynku pracy w Polsce

Ustawodawstwo regulujące zagadnienia dotyczące polityki rynku pracy zmienia się i dostosowuje do wymogów gospodarki dość często. Dotychczasowy kształt rynku pracy jest efektem uchwalania nowych ustaw dotyczących rynku pracy i ich licznych nowelizacji w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat. Pierwszą ustawą z tej dziedziny była Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu [Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. 1989 nr 75 poz. 446)]. Ustawa zastąpiła Ustawę o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy i po raz pierwszy w powojennej historii Polski wprowadziła pojęcie bezrobotnego.

Utworzono wówczas rządową administrację pracy: rejonowe biura pracy (w ramach urzędów rejonowych), wojewódzkie biura pracy (w ramach urzędów wojewody)¹. Powołany do życia został Fundusz Pracy, będący w gestii Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, który stał się państwowym funduszem celowym, działającym na rzecz łagodzenia skutków bezrobocia, poprzez finansowanie działań pasywnych (zasiłki) i aktywnych programów aktywizacji zawodowej dla bezrobotnych.

Ustawa z 1989 r. była nastawiona na politykę pasywną, co przejawiało się w rozbudowanym systemie działań osłonowych dla bezrobotnych. Zasiłki były przyznawane wszystkim, do tego nie mogły być niższe od najniższego wynagrodzenia, co spowodowało, że bezpieczeństwo socjalne i wydatki państwa na działania pasywne były bardzo duże, ale nieefektywne. Kolejne działania miały na celu stopniowe zaostrzanie przepisów dotyczących przyznawania zasiłków dla osób bezrobotnych, m.in. poprzez zapisy nowej Ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Pobieranie zasiłku dla bezrobotnych zostało uzależnione od wcześniejszego pozostawania w stosunku pracy lub stosunku służbowym lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu. Przywrócono również obowiązek zgłaszania przez pracodawców wolnych miejsc pracy. Utworzony został także centralny Urząd Pracy, jako urząd administracji państwowej (później zmienił nazwę na Krajowy Urząd Pracy), wydzielone zostały rejonowe biura pracy, jako rejonowe urzędy pracy; wojewódzkie biura pracy, jako samodzielne wojewódzkie urzędy pracy². W 1994 r. uchwalono kolejną ustawę – o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu [Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r., nr 1, poz. 1)]. W porównaniu do dwóch wcześniejszych aktów prawnych bardziej restrykcyjnie określono warunki udzielania świadczeń dla bezrobotnych, a ponadto obniżono ich wysokość i okres wypłaty [Szyłko-Skoczny M., 2004, s. 103-104]. Przepisy ustawy uzależniły okres pobierania zasiłku przez

¹ Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy została uchwalona 26 października 1982 r. (Dz. U. z 1982 nr 35 poz. 229) i nakazywała wszystkim obywatelom polskim (mężczyznom) w wieku 18-45 lat stawianie się w terenowych organach administracji państwowej i składanie wyjaśnień, co do powodów pozostawania bez pracy bądź niepobierania nauki. Uchylanie się od pracy było karalne.

² Ustawa wprowadziła *vacatio legis* na wprowadzenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w tym kształcie z dniem 1 stycznia 1993 r.

bezrobotnych (6 lub 12 miesięcy) od wysokości stopy bezrobocia na obszarze działania danego urzędu pracy, na terenie którego zamieszkiwał bezrobotny. Zmieniono ponadto zakres instrumentów rynku pracy, zaczęto kłaść większy nacisk na aktywizację zawodową, jednak służby zatrudnienia nadal były obciążone szeregiem świadczeń o charakterze socjalnym.

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu była wielokrotnie nowelizowana, aż do 2004 r., kiedy uchwalono nową Ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.)]. W Ustawie wzięto pod uwagę unijne priorytety, czyli nakierowanie polityki rynku pracy na osiąganie pełnego zatrudnienia poprzez nawiązanie do celów zawartych w Strategii Lizbońskiej. Ustawa wprowadziła pojęcie instytucji rynku pracy i zdefiniowała je, zwiększyła dostęp do pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego oraz innych usług prozatrudnieniowych. Zasiłki i świadczenia przedemerytalne zostały przeniesione do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a świadczenia rodzinne do gmin, co oznaczało zmniejszenie liczby osób obsługiwanych przez powiatowe urzędy pracy. Ustawa spowodowała, że zaczęto zwracać większą uwagę na politykę zatrudnienia, jako jedną z ważniejszych przesłanek konkurencyjności gospodarki państwowej wobec światowych wyzwań ekonomicznych. Zmiana i obostrzenia w przepisach dotyczących przyznawania zasiłków dla osób bezrobotnych spowodowały, że zasiłek przestał mieć jedynie pasywny charakter. Założono, że poszukiwanie pracy wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych wydatków, więc zasiłek powinien służyć finansowaniu tych wydatków. Odmowa bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, czy udziału w aktywnej formie zatrudnienia skutkuje utratą zasiłku. Ustawa z 2004 r. również była wielokrotnie nowelizowana. Największa z dotychczasowych zmian w ustawie, która weszła w życie 27 maja 2014 r. [Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 marca 2014 roku (Dz. U. 2014 poz. 598)] służyła przede wszystkim skierowaniu działań służb zatrudnienia na wzrost efektywności zatrudnieniowej³. Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych do polityki rynku pracy było diagnozowanie rzeczywistej sytuacji osoby rejestrującej się w urzędzie pracy, zwane profilowaniem, a w jego konsekwencji zindywidualizowany program podejścia do bezrobotnego było jedną z głównych zmian wprowadzonych do polityki rynku pracy. Ustawa wprowadziła także nowe instrumenty rynku pracy (np. grant na telepracę, pożyczkę

³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej definiuje efektywność zatrudnieniową, jako wskaźnik ponownego zatrudnienia, obliczony jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w danym roku w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Efektywność kosztowa to natomiast koszt ponownego zatrudnienia obliczony w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków w danym roku na daną formę aktywizacji przez liczbę osób, które po zakończeniu udziału w danym roku, w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie.

na podjęcie działalności gospodarczej, bon szkoleniowy, bon stażowy, bon na zatrudnienie, bon na zasiedlenie itp.) oraz zapisy wymuszające bliższą współpracę urzędów pracy i służb pomocy społecznej, a także wprowadzenie możliwości angażowania podmiotów prywatnych w rozwiązywanie problemów polskiego bezrobocia poprzez delegowanie do nich realizacji usług rynku pracy⁴.

Rola publicznych służb zatrudnienia w aktywnej polityce rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy ukierunkowana jest przede wszystkim na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia w proces pracy i programy tu stosowane powinny być kierowane w odniesieniu do wyselekcjonowanych, znajdujących się w najtrudniejszym położeniu regionalnych rynków pracy i grup największego ryzyka.

Państwo realizuje politykę rynku pracy poprzez zastosowanie różnorodnych narzędzi. Według klasyfikacji Eurostat narzędzia polityki rynku pracy możemy podzielić ze względu na rodzaj działań na trzy kategorie [EUROSTAT, 2013, s. 13]:

- usługi rynku pracy – pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe,
- instrumenty aktywne – szkolenia zawodowe, zachęty zatrudnieniowe, wspieranie zatrudnienia oraz rehabilitacja osób niepełnosprawnych, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, wspieranie podejmowania działalności gospodarczej,
- instrumenty pasywne – zasiłki dla bezrobotnych, wcześniejsze emerytury.

Aktywna polityka rynku pracy zmierza do:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podniesienia produktywności siły roboczej i weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

Aktywna polityka rynku pracy została początkowo pomyślana jako instrument niosący pomoc bezrobotnym znajdującym się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Miała ona przyczyniać się poprzez aktywne pośrednictwo pracy, rozwój szkoleń i subsydiowane zatrudnienie do zmniejszenia rozmiarów bezrobocia frykcyjnego [Wiśniewski Z., 2010, s. 15].

Z czasem doprecyzowano aktywne instrumenty polityki rynku pracy. Można je podzielić na zorientowane podażowo i popytowo. Instrumentami zorientowanymi na podaż pracy, wspierającymi poszukujących pracy, są przede wszystkim szkolenie i doskonalenie zawodowe oraz doradztwo zawodowe i po części pośrednictwo pracy. Należy podkreślić,

⁴ Art. 65, pkt. 5. 12 Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872). 13 Początkowo było to Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, następnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwo Gospodarki i Pracy; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Zob. Komentarz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, 2005. Warszawa: Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, s. 69-70. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.).

że wspieranie szkolenia i doskonalenia zawodowego stanowi główną oś polityki rynku pracy. Sprowadza się to do dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do zmian w gospodarce. Wykorzystując instrumentarium szkoleniowe możemy ułatwić integrację zawodową osobom bezrobotnym i absolwentom szkół z nieadekwatnymi kwalifikacjami. Do instrumentów zorientowanych popytowo zalicza się wszystkie formy zatrudnienia subsydiowanego. Można tutaj wskazać w szczególności na takie instrumenty, jak: środki na rzecz utrzymania i tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych, dotacje płacowe dla firm zatrudniających osoby bezrobotne, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym i organizacjach pozarządowych oraz promocję podejmowania działalności gospodarczej. Instrumenty polityki rynku pracy powinny być kierowane do grup problemowych na rynku pracy. W Polsce grupy te zostały określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zalicza się do nich bezrobotnych do 25. roku życia, długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, osoby powyżej 50. roku życia i niepełnosprawne, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia i pozostających bez pracy po odbyciu kary pozbawienia wolności. Jest to podejście tradycyjne, ustalające grupy celowe w sposób arbitralny. Nową koncepcją w tym zakresie jest profilowanie bezrobotnych (unemployment profiling). Profilowanie bezrobotnych jest instrumentem zapobiegającym powstaniu bezrobocia długookresowego. Do tej pory jedynym rozwiązaniem mającym poprawić sytuację wśród długotrwale bezrobotnych była aktywna polityka rynku pracy, która ograniczała się jedynie do zmniejszania istniejącego już zasobu długookresowo bezrobotnych. Alternatywne podejście sprowadza się do ograniczania napływu osób do długotrwałego bezrobocia. Przeciwdziałanie bezrobociu długotrwałemu powinno zacząć się jak najszybciej po uzyskaniu statusu bezrobotnego, przy czym wczesna interwencja skierowana do wszystkich bezrobotnych byłaby bardzo kosztowna. Dlatego pojawia się konieczność profilowania bezrobotnych, czyli wczesnej identyfikacji osób najbardziej narażonych na długookresowe bezrobocie, a następnie doboru najbardziej efektywnych dla tych osób form pomocy [Wojdyło-Preisner M., 2009, s. 5 i dalsze].

Publiczne służby zatrudnienia są wymieniane w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jako te, które są na pierwszym miejscu. Jednak w Polsce w powszechnej opinii służby zatrudnienia nie są efektywne, a obsługa osób bezrobotnych i pracodawców znacząco odbiega od standardów europejskich. Dzieje się tak, mimo że blisko 90% pracowników urzędów pracy posiada wyższe wykształcenie, służby posiadają dużą ilość środków na doksztalcanie kadry, a wyposażenie w sprzęt informatyczny jest na wysokim poziomie. Środki, jakimi dysponują przede wszystkim powiatowe urzędy pracy, mają kluczowe znaczenie, gdyż ich ilość wpływa bezpośrednio na skuteczność i możliwości działania pracowników służb zatrudnienia. O ile na działania aktywizacyjne środki zabezpieczane są centralnie poprzez Fundusz Pracy, Europejski Fundusz Społeczny i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, o tyle odpowiedzialnością za zabezpieczenie środków na działania i bieżące funkcjonowanie urzędów pracy obarczone są samorządy. Z licznych obserwacji wynika, że za mała w stosunku do wielkości bezrobocia liczba specjalistów

zatrudnionych w służbach zatrudnienia determinuje niską efektywność tej pracy. W końcu 2013 r. na jednego pośrednika pracy w powiatowym urzędzie pracy przypadało [Wojdyło-Preisner M., 2009, s. 5 i dalsze] średnio 578 bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego 1269 osób. Natomiast dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że pracownicy administracyjni stanowią większość pracowników zatrudnionych w urzędach pracy. Do podstawowych zadań publicznych służb zatrudnienia w Polsce należy udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych. Dodatkowo służby zatrudnienia, obok zadań związanych z obsługą osób bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców, realizowania usług i stosowania instrumentów rynku pracy, mają wśród swoich obowiązków opłacanie za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku składek na ubezpieczenie zdrowotne, jak i rejestrowanie tych osób w urzędzie pracy jako bezrobotne, aby mogły z tych świadczeń korzystać. Skutkuje to tym, że wielu bezrobotnych rejestruje się w powiatowych urzędach pracy wyłącznie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, a nie oferty pracy. Do zadań publicznych służb zatrudnienia należy również realizacja większości działań koniecznych do adaptacji pracowników na rynku pracy. Programy i priorytety w polityce rynku pracy, na poziomie kraju, zostały określone w Krajowym Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia. Na poziomie regionalnym określone są w ramach Regionalnych Planów Działań na Rzecz Zatrudnienia. Programy odpowiadające na lokalne potrzeby rynku pracy ustalone są na poziomie powiatów. Muszą być one zgodne z ustaleniami krajowymi i powiatowymi, jednak można je jednak elastycznie dostosowywać do specyficznych lokalnych uwarunkowań. Środki z budżetów centralnych można angażować tylko na konkretne działania właściwe dla rynku lokalnego, minimalizując wydatki na inne, mniej ważne cele, z punktu widzenia kreowania popytu na pracę i jej podaż. Reforma służb zatrudnienia, zapoczątkowana nowelizacją ustawy z 14 marca 2014 r., przybliży nas w coraz większym stopniu do rozwiązań stosowanych w europejskich służbach zatrudnienia⁵.

Efektywność zatrudnieniowa najnowszych rozwiązań polityki rynku pracy

Kolejne ważne zmiany przyniosła nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 14 marca 2014 r. Głównym jej celem było: „zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych [Uzasadnienie do projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 31 października 2013 r.]. Zakładane cele ustawy z 2014 r. [Błaszkievicz P., t. XCIV, 2015]:

- 1) poprawa efektywności działania urzędów pracy i jakości usług świadczonych bezrobotnym przez urzędy pracy,

⁵ Dekret został podpisany w dniu 27.01.1919 r. przez Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego, na wniosek Prezydenta Ministrów (premiera) RP.

- 2) stworzenie miejsc pracy i wsparcie powrotu do zatrudnienia osób bezrobotnych, w szczególności powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka,
- 3) wzrost zatrudnienia młodzieży oraz skrócenie czasu pozostawania bez pracy osób młodych;
- 4) wzrost zatrudnienia bezrobotnych powyżej 50. roku życia oraz skrócenie czasu pozostawania bez pracy osób po 50. roku życia,
- 5) zwiększanie udziału osób zatrudnionych w kształceniu ustawicznym w wyniku utworzenia Krajowego Funduszu Szkoleniowego, co również ma zapobiegać bezrobociu,
- 6) dostosowanie krajowych przepisów do przepisów unijnych reformujących sieć Europejskich Służb Zatrudnienia w państwach członkowskich Unii Europejskich,
- 7) zwiększenie ochrony klientów agencji zatrudnienia.

Te nowe formy aktywizacji bezrobotnych przeznaczone przede wszystkim dla osób do 30. roku życia, powyżej 50. roku życia, długotrwale bezrobotnych i rodziców powracających na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka. Od wejścia w życie nowelizacji Ustawy do 31 maja 2016 r. nowymi formami wsparcia objęto 87,8 tys. bezrobotnych. Najwięcej bezrobotnych skierowano do agencji zatrudnienia (23,4 tys. osób), rozpoczęło staż w ramach bonu stażowego (21,0 tys. osób) oraz podjęło pracę poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie (12,1 tys. osób). Z kolei najmniej, bo zaledwie 8 osób, podjęło pracę w ramach grantu na telepracę [Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. ..., 2016, s. 9].

W okresie pierwszych pięciu miesięcy 2016 r. z nowych form wsparcia skorzystało 18,8 tys. osób, tj. 14,5% mniej niż w analogicznym okresie 2015 r., kiedy to w ramach nowych form zaktywizowano 21,9 tys. osób. Najistotniejszy wzrost dotyczył podjąć pracy w ramach refundacji składek na ubezpieczenia społeczne – z 25 osób w okresie styczeń-maj 2015 r. do 308 osób w analogicznym okresie 2016 r. Z nowych form aktywizacji bezrobotnych zaproponowanych przez nowelizację Ustawy skorzystało 87 837 osób (od 27.05.2014 r. do 30.05.2016 r.). Dokładny rozkład przedstawia tabela 1.

Z tabeli wynika, że w badanym okresie o 72,3%, spadła liczba rozpoczynających staż w ramach bonu stażowego (do 1,8 tys. osób) oraz o 66,9% zmniejszyły się podjęcia pracy w ramach bonu zatrudnieniowego (do 0,6 tys.). Podjęcia pracy w ramach świadczenia aktywizacyjnego spadły o 58,6% (do 12 osób), a o 14,9% spadły rozpoczęcia szkoleń w ramach bonu szkoleniowego (do 2,2 tys. osób). Najwięcej osób w bieżącym roku zostało skierowanych do agencji zatrudnienia w ramach zlecania działań aktywizacyjnych (6,1 tys. osób, tj. 32,7% uczestników nowych form) oraz podjęło pracę poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie (3,9 tys. osób, tj. 20,9% uczestników). Żaden bezrobotny nie podjął natomiast pracy w formie telepracy. Z liczby osób, które rozpoczęły udział w nowych formach aktywizacji od stycznia do końca maja 2016 r. 49,0% uczestników nowych form stanowiły kobiety (9,2 tys. osób), 54,3% nie ukończyło 30. roku życia (10,2 tys. osób) i 51,6% stanowili długotrwale bezrobotni (9,7 tys. osób). Najmniej, bo 25,4%, stanowiły wśród roz-

Tabela 1.
Aktywizacja bezrobotnych w ramach nowych form wsparcia wprowadzonych nowelizacją Ustawy

Forma aktywizacji	Liczba osób aktywizujących się przy wykorzystaniu nowych form od 27.05.2014 r. do 30.05.2016 r.		Liczba osób aktywizujących się przy wykorzystaniu nowych form przez 7 miesięcy 2014 r.		Liczba osób aktywizujących się przy wykorzystaniu nowych form w 2015 r.		Liczba osób aktywizujących się przy wykorzystaniu nowych form przez pierwsze 5 miesięcy 2016 r.	
	w liczbach bezwzględnych	udział we wszystkich formach w %	w liczbach bezwzględnych	udział we wszystkich formach w %	w liczbach bezwzględnych	udział we wszystkich formach w %	w liczbach bezwzględnych	udział we wszystkich formach w %
Podjęcie pracy w ramach grantu na telepracę	8	0,01	2	0,01	6	0,01	0	0,01
Podjęcie pracy w ramach świadczenia aktywizacyjnego	80	0,09	29	0,16	39	0,08	12	0,06
Podjęcie pracy w ramach refundacji składek na ubezpieczenie społeczne	381	0,43	29	0,16	44	0,09	308	1,64
Podjęcie działalności gospodarczej w ramach bonu na zasiedlenie	235	0,27	42	0,24	123	0,24	70	0,37

Podjęcie pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie	12054	13,72	1334	7,57	6804	13,22	3916	20,87
Podjęcie pracy w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego powyżej 50. roku życia	5787	6,59	1196	6,79	2759	5,36	1832	9,77
Podjęcie pracy w ramach bonu zatrudnieniowego	5403	6,15	1599	9,07	3239	6,30	565	3,01
Rozpoczęcie prac społecznie użytecznych	8856	10,08	745	4,23	6150	11,95	1961	10,45
Rozpoczęcie szkoleń w ramach bonu szkoleniowego	10603	12,07	2475	14,04	5942	11,55	2186	11,65
Rozpoczęcie stażu w ramach bonu stażowego	21014	23,95	10176	57,73	9054	17,60	1784	9,51
Skierowanie do agencji zatrudnienia w ramach zlecenia działań aktywizacyjnych	23416	26,66	0	0,00	17290	33,61	6126	32,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (DZ. U. POZ. 598), 2016. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, s. 11-12.

poczynających nowe formy osoby powyżej 50. roku życia (4,8 tys. osób) [Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. ..., 2016, s. 11-12].

Podstawowym źródłem informacji o zmianie efektywności usług i instrumentów rynku pracy są dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Przed zaprezentowaniem dostępnych danych należy jednak wyjaśnić, jak rozumiana jest efektywność zatrudnieniowa. **Efektywność zatrudnieniowa** – tj. wskaźnik ponownego zatrudnienia, obliczona została jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danym roku w określonej formie aktywizacji zawodowej uzyskały w okresie 3 miesięcy zatrudnienie do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Definicja i sposób pomiaru tego wskaźnika istotnie wpływają na osiągane wartości. Mogą mieć również wpływ na praktykę urzędów pracy (co wyjaśnione zostało w dalszej części raportu).

Od roku 2015 równolegle zbierane są informacje na temat podjęcia pracy na podstawie danych ZUS. W przyszłości powinno to prowadzić do zdecydowanej poprawy wiarygodności uzyskanych danych. Ograniczy to też ryzyko manipulacji danymi przez urzędy pracy.

W przypadku niektórych instrumentów rynku pracy istnieje ustawowy obowiązek utrzymania miejsca pracy, dotyczy to środków na podjęcie działalności gospodarczej (obowiązek utrzymania miejsca pracy przez 12 miesięcy).

Podsumowując, w ostatnim czasie prowadzone są działania, które przyczynią się zapewne do znaczącej poprawy rzetelności i trafności miernika. Tego typu zmiany zawsze są trudne – traci się bowiem wtedy walor porównywalności danych, co znacząco zmniejsza ich użyteczność (przynajmniej w pierwszym okresie). Z drugiej strony dobrze skonstruowane mierniki mogą pozytywnie wpływać na skuteczność i efektywność polityki rynku pracy, co w tym przypadku wydaje się ważniejsze, niż zapewnienie porównywalności danych.

Czynnikiem, który musi być również brany pod uwagę są koszty pozyskiwania danych (w tym koszty pracy kadry PUP) oraz terminy ich pozyskania i publikacji, zgodne z potrzebami i harmonogramem działań administracji publicznej. Biorąc pod uwagę powyższe, wskazane jest dalsze doskonalenie sposobu pomiaru efektywności zatrudnieniowej.

Tabela 2.

Efektywność zatrudnieniowa instrumentów rynku pracy w latach 2009-2014

Lata	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wskaźnik Efektywności (w%)	53,2	54,2	55,7	60,9	63,4	76,2
Dynamika	100,0	101,8	102,7	109,3	104,1	120,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Herman-Pawłowska K., Stronkowski P., Bienias S., Dybaś M., Kolczyński M., Kulawik-Gutkowska J., Skórska P., Ocena skutków regulacji wybranych aspektów wdrażania Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Raport końcowy, 2014. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, s. 24.

Dostępne dane pokazują wyraźny, skokowy wzrost efektywności zatrudnieniowej osiągniętej w roku 2014 w stosunku do roku 2013 o niemal 13 punktów procentowych. Przy czym trend poprawy skuteczności publicznych służb zatrudnienia widoczny jest od kilku lat, jednak skala wcześniejszych zmian wynosiła zwykle kilka punktów procentowych.

Wybrane rozwiązania zaproponowane w najnowszej ustawie z dnia 14 marca 2014 r.

Warto tu skupić się nad niektórymi nowymi rozwiązaniami w ramach nowelizowanej Ustawy. Zwłaszcza środki mające poprawić efektywność działania urzędów pracy i jakości usług świadczonych bezrobotnym przez urzędy pracy, są to⁶ [Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. ..., 2016, s. 11-12]:

- profilowanie pomocy dla bezrobotnych,
- integracja usługi poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa oraz usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy w jedną usługę o nazwie poradnictwo zawodowe,
- indywidualizacja obsługi bezrobotnych – wprowadzenie nowej usługi doradcy klienta,
- poprawa współpracy urzędów pracy i gmin w stosunku do swoich klientów,
- zlecanie działań aktywizacyjnych,
- uwzględnienie efektywności działań urzędów pracy przy podziale środków Funduszu Pracy w algorytmie,
- uzależnienie wysokości środków na wynagrodzenia dla pracowników urzędów pracy od skuteczności ich działań,
- trójstronne umowy szkoleniowe.

Jeśli chodzi o profilowanie pomocy dla osoby bezrobotnej, to zgodnie z nową Ustawą każdy urząd pracy ustala taki profil dla każdego bezrobotnego. Profil pomocy oznacza dopasowanie form pomocy do szczegółowych potrzeb osoby szukającej pracy.

Ustawa wprowadza trzy profile pomocy przeznaczone dla odrębnych grup bezrobotnych. Są to:

- I profil pomocy przeznaczony dla aktywnych i samodzielnych bezrobotnych, dla których najważniejszym środkiem aktywizacji jest pośrednictwo zawodowe, czyli zaproprowadzenie zatrudnienia, ewentualnie doradztwo zawodowe lub inne instrumenty, jak bon stażowy, czy szkoleniowy,
- II profil pomocy obejmuje bezrobotnych, którzy wymagają intensywnego wsparcia w postaci wszystkich możliwych dostępnych instrumentów ze strony PUP,
- III profil pomocy dotyczy osób oddalonych od rynku pracy, zagrożonych wykluczeniem społecznym, czy uchylający się z różnych powodów od legalnej pracy. Dla tej grupy

⁶ Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.poz.598), 2016. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, s. 13-14.

przeznaczone są programy specjalne oraz działania szczególne, jak skierowanie do pracy w spółdzielni socjalnej, czy wreszcie zatrudnienie wspomagane.

Wprowadzenie profilowania pomocy dla bezrobotnych miało na celu zapewnienie szybszej i lepiej dostosowanej do potrzeb pomocy dla bezrobotnych, a także zwiększenie efektywności działań podejmowanych przez PUP.

Dzięki profilowaniu pomocy kierowanej do bezrobotnych PUP mogą trafniej adresować dostępne formy aktywizacji, obejmować pomocą większą liczbę osób rzeczywiście jej potrzebujących i skuteczniej pomagać w powrocie na rynek pracy osobom najbardziej potrzebującym ich pomocy. W wyniku profilowania pomocy dla bezrobotnych PUP ustala zakres niezbędnego wsparcia, co pozwala na podejmowanie działań obejmujących przede wszystkim takie formy pomocy, które dostosowane są do sytuacji bezrobotnego oraz jego indywidualnych potrzeb i możliwości.

Kolejne rozwiązanie wprowadzone ustawą to integracja usługi poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa oraz usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy w jedną usługę o nazwie poradnictwo zawodowe. Zmniejszyło to nominalną liczbę usług oferowanych przez PUP (z czterech do trzech). Efektem tej zmiany w PUP była również likwidacja stanowiska lidera klubu pracy, a pracownicy, którzy byli zatrudnieni na tym stanowisku, zostali przeniesieni na stanowiska doradców zawodowych lub pośredników pracy.

Następne nowe rozwiązanie to indywidualizacja obsługi bezrobotnych – wprowadzenie funkcji doradcy klienta miało na celu poprawę indywidualizacji obsługi klienta w urzędzie. Dzięki temu rozwiązaniu każdą osobą zarejestrowaną w PUP, powinien opiekować się stale jeden pracownik – doradca klienta (indywidualnego). Podobnie każdy pracodawca powinien mieć na stałe wyznaczonego do współpracy doradcę klienta (instytucjonalnego).

Instytucja stałego opiekuna klienta daje możliwość lepszego poznania potrzeb klienta i dopasowania form pomocy świadczonej przez PUP do jego potrzeb oraz poprawia postrzeganie PUP jako instytucji faktycznie wspierającą uczestników rynku pracy.

Z kolei zacieśnienie współpracy PUP i gmin w stosunku do wspólnych klientów dotyczy osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, dla których PUP ustalił profil pomocy III, wprowadzono możliwość objęcia tych osób Programem Aktywizacja i Integracja. Rozwiązanie to ma charakter fakultatywny, jego zainicjowanie oraz dobór partnerów uwarunkowane jest przede wszystkim możliwościami finansowymi FP i budżetu gminy.

Również zlecenie działań aktywizacyjnych ma charakter fakultatywny. Jego kluczowym atutem jest cel postawiony przed agencją zatrudnienia – doprowadzenie do zatrudnienia, co oznacza szansę na zatrudnienie dla przynajmniej części bezrobotnych, z których większość nie miała zatrudnienia przez co najmniej rok, a czasem znacznie dłużej.

Inicjatywa dotycząca w tym zakresie pozostawiona została marszałkowi województwa i może być podjęta pod warunkiem uzyskania środków na ten cel w ramach planu finansowego FP lub rezerwy Ministra. Jednocześnie minister właściwy do spraw pracy decydując o przyznaniu środków kieruje się możliwościami finansowymi, a w ich ramach potrzebami regionu. Zainicjowanie zlecenia działań aktywizacyjnych powinno być poprzedzone analizą

potrzeb lokalnego rynku pracy, prowadzącą do wyłonienia grupy długotrwale bezrobotnych. Do agencji zatrudnienia kieruje się nie mniej niż 200 osób długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w jednym PUP.

Kolejnym rozwiązaniem zaproponowanym w Ustawie jest uwzględnienie efektywności działań urzędów pracy przy podziale środków Funduszu Pracy w algorytmie. Wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. poz. 1294) jest wykonaniem upoważnienia ustawowego zawartego w znowelizowanym art. 109 ust. 11 Ustawy.

Rozporządzenie wprowadziło nowy wzór algorytmu ustalania kwot środków FP na finansowanie w województwie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, który opiera się na 2 głównych czynnikach – poziomie bezrobocia w 75% (liczbie osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy danego województwa oraz stopie bezrobocia) i efektywności działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych – w 25%.

Następne nowe rozwiązanie to uzależnienie wysokości środków na wynagrodzenia pracowników urzędów pracy od efektów działania urzędów pracy. W Ustawie zostały zawarte instrumenty finansowane ze środków FP, których głównym celem jest poprawa efektywności działań podejmowanych przez urzędy pracy na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, a co za tym idzie poprawa wizerunku urzędów pracy poprzez motywację pracowników PUP do osiągania lepszych efektów (np. poprzez szkolenia pracowników urzędów pracy, dodatki do wynagrodzeń).

Trójstronne umowy szkoleniowe to kolejne rozwiązanie wprowadzone Ustawą. Szkolenie takie zamawia pracodawca, który zawiera umowę ze starostą i instytucją szkoleniową na przeszkolenie danego bezrobotnego w zakresie, który wybrał sam pracodawca. W umowie pracodawca zobowiązuje się zatrudnić bezrobotnego po odbytym szkoleniu na okres 6 miesięcy, natomiast instytucja szkoleniowa musi dostosować program kształcenia do potrzeb pracodawcy. Sfinansowanie ze środków FP takich szkoleń może otrzymać każda osoba bezrobotna po ustaleniu dla niej profilu.

Stworzenie miejsc pracy i wsparcie powrotu do zatrudnienia osób bezrobotnych, w tym powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka to kolejne rozwiązanie. Środkami realizacji tego celu były:

- 1) grant na telepracę i świadczenie aktywizacyjne,
- 2) pożyczki z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy oraz na podjęcie działalności gospodarczej,
- 3) programy regionalne.

W ramach grantu na telepracę starosta na podstawie umowy zawartej z pracodawcą albo przedsiębiorcą otrzymuje z FP grant w wysokości do 6-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy, posiadającego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, lub

bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. Pracodawca w umowie musi zagwarantować utrzymanie zatrudnienia przez 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez okres 18 miesięcy w połowie pełnego wymiaru czasu pracy, pod rygorem zwrotu otrzymanego grantu. Pozostałe dwa środki są omówione w innych rozwiązaniach.

Następna forma aktywnej polityki rynku pracy zaproponowanej przez ustawę z 2014 r. to pożyczki z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy oraz na podjęcie działalności gospodarczej udzielane na preferencyjnych warunkach. W ramach tego instrumentu oferowane jest wsparcie w postaci [Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. ..., 2016, s. 14]:

- 1) pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej udzielanej, w maksymalnej kwocie do 20-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, niezatrudnionym i nie wykonującym innej pracy zarobkowej:
 - absolwentom szkół i uczelni do 4 lat od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego,
 - zarejestrowanym bezrobotnym,
 - studentom ostatniego roku studiów wyższych;
- 2) pożyczki na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego, w tym bezrobotnego skierowanego przez PUP, w maksymalnej kwocie do 6-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, dla:
 - osób, które uzyskały pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej,
 - podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, niepublicznych szkół i przedszkoli, osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej zatrudniających w okresie ostatnich 6 miesięcy w każdym miesiącu co najmniej jednego pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy,
 - żłobków lub klubów dziecięcych;
- 3) bezpłatnego doradztwa i szkoleń dla pożyczkobiorców pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie zakładania działalności gospodarczej, form opodatkowania działalności gospodarczej lub prowadzenia księgowości.

Ostatnim rozwiązaniem zaproponowanym w Ustawie są programy regionalne. Wprowadzono je w celu poprawy sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy oraz zwiększenia wpływu samorządu województwa na kształtowanie regionalnej polityki rynku pracy. Programy regionalne realizowane są przez WUP we współpracy z PUP wobec grup bezrobotnych określonych na podstawie diagnozy sytuacji na regionalnym rynku pracy. W ramach programów regionalnych PUP stosują usługi i instrumenty rynku pracy przewidziane w ustawie.

Podsumowanie

Wprowadzone najnowszą ustawą rozwiązania przyczyniły się niewątpliwie do poprawy sytuacji na rynku pracy w Polsce. W roku, w którym podjęto prace nad nowelizacją Ustawy, czyli w końcu 2012 r., bezrobotnych zarejestrowanych było ponad 2,1 mln osób, był to czwarty rok z rzędu wzrostu bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 13,4%, czyli pozostawała na dość wysokim poziomie. Od 2013 roku zarówno liczba bezrobotnych, jak i stopa bezrobocia rejestrowanego zmniejszały się. Szczególnie korzystne zmiany widoczne są od drugiej połowy 2014 r., czyli kiedy nowelizacja Ustawy weszła już w życie (27 maja 2014 r.). Wyrażne przyspieszenie dynamiki spadku bezrobocia w stosunku do roku poprzedniego nastąpiło od lipca 2014 r. i w zasadzie do chwili obecnej utrzymuje się ten trend. W pierwszym roku obowiązywania przepisów wprowadzonych nowelizacją Ustawy, stopa bezrobocia spadła do 11,4%. Dane z końca maja 2016 r. wskazują, że wskaźnik bezrobocia rejestrowanego zmniejszył się z 12,5% w końcu maja 2014 r. do 9,1% w końcu maja 2016 r.. Oczywiście, nie można zapominać, że przyczyniły się do tego również pozytywne zmiany w gospodarce, mianowicie wzrost PKB na poziomie nieco wyższym niż 3%. Warto zauważyć, że nowe rozwiązania wprowadzone ustawą z 2014r. w znacznej mierze nakierowane zostały na pomoc młodym bezrobotnym, którzy w końcu 2012 r. stanowili prawie 20% bezrobotnych, tymczasem w końcu maja 2014 r. 16,5%, a w końcu maja 2016r. 13,9%. Liczba bezrobotnych do 25. roku życia w stosunku do końca maja 2014 r. zmniejszyła się o 38,5%, przy ogólnym spadku bezrobocia w tym okresie o 26,7%. Ponadto, o 27,3% osób spadła liczba osób długotrwale bezrobotnych.

Wszystko to przyczyniło się do znaczącej poprawy wizerunku Polski na tle innych krajów UE. Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym (15-64 lata) wzrósł z 66,5% w 2012 r. do 67,9% w 2014 r. i 68,1% w 2015 r., czyli nasz dystans do UE (28) zmniejszył się z 5,2 p. p. do 4,4 p. p. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym (15-64 lata) wyniósł w 2015 r. 62,9% i był o 2,7 p. p. niższy niż w UE (28), przy czym w 2012 r. różnica sięgała 4,4 p. p. Natomiast stopa bezrobocia w Polsce już czwarty rok z rzędu była niższa od średniej w UE (28) i wynosiła w 2015 r. 7,6% wobec 9,6% w UE (28), a pamiętać należy, że w latach 2004-2006 byliśmy krajem o najwyższym wskaźniku w UE. W 2012 r. stopa bezrobocia w Polsce była tylko 0,4 p. p. niższa niż w UE (28), czyli w 2015 r. różnica była 5-krotnie wyższa⁷.

Literatura

Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598), 2016. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁷ Ibidem, s. 109.

- Art. 65, pkt. 5. 12 Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872).
- Błaszkiwicz P., Elementy analizy polityki rynku pracy w Polsce i Wielkiej Brytanii. *Studia Prawno-Ekonomiczne* t. XCIV, 2015.
- EUROSTAT, Labour Market Policy Statistics – Methodology 2013, European Union 2013.
- Herman-Pawłowska K., Stronkowski P., Bienias S., Dybaś M., Kolczyński M., Kulawik-Gutkowska J., Skórska P., Ocena skutków regulacji wybranych aspektów wdrażania Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Raport końcowy, 2014. Wierzbica: Fundacja Idei Rozwoju.
- Komentarz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, 2005. Warszawa: Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.
- Szyłko-Skoczny M., 2004, Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 103-104.
- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. 1989 nr 75 poz. 446).
- Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy została uchwalona 26 października 1982 roku (Dz. U. z 1982 nr 35 poz. 229).
- Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r., nr 1, poz. 1).
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.).
- Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 marca 2014 roku (Dz. U. 2014 poz. 598).
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.). Polityka rynku pracy w Polsce – instytucje, usługi i sposób finansowania 23
- Wiśniewski Z., 2010, Analiza aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu [w:] Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim, (red.) Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.). Toruń: Wojewódzki Urząd Pracy i Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Wojdyło-Preisner M., 2009, Profilowanie bezrobotnych jako metoda przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu. Toruń: UMK.

Summary

Labor market policy is one of the most important areas of state activity. The paper presents a brief historical outline of changes in labor market legislation, then presents the most important issues in the field of active measures aimed at limiting unemployment. The solutions proposed by the last amendment of labor law, together with statistical data illustrating the effects of these solutions, are discussed in more detail. The summary summarizes the main effects of these measures and their effect on the improvement of the situation on the Polish labor market compared to the EU-28.

Piotr Korzeniowski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Zmiany podmiotowe na rynku energetycznym a koncesja na działalność gospodarczą Economic changes in energy market vs. licence on business activity

Słowa kluczowe: koncesja na działalność gospodarczą, rynek energetyczny, działalność gospodarcza, przedsiębiorstwo energetyczne, prawo energetyczne

Key words: licence on business activity, energy market, business activity, energy enterprise, energy law

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów prawnych dotyczących wybranych zmian podmiotowych na rynku energetycznym pod kątem ich wpływu na koncesje na działalność gospodarczą udzielone przedsiębiorstwom energetycznym, które tym zmianom podlegają. Rozważania skupiają się na omówieniu problematyki podziału przedsiębiorstwa energetycznego oraz jego łączenia z innymi podmiotami. Polskie prawo energetyczne przyznaje w takiej sytuacji organowi koncesyjnemu (Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki) możliwość cofnięcia koncesji albo zmiany jej zakresu. Uprawnienie to wpisuje się w całe spektrum rozwiązań prawnych dotyczących koncesjonowania działalności gospodarczej na rynku energetycznym, które w istocie służą kształtowaniu tego sektora w pożądanym przez państwo kierunku.

Wprowadzenie

Funkcjonujące w obrocie gospodarczym podmioty (przedsiębiorstwa) w trakcie swojego „istnienia” mogą podlegać (a wręcz podlegają) różnorodnym zmianom, np. podmiotowym, majątkowym, czy też w zakresie samej formy organizacyjno-prawnej. Zmiany te są najczęściej pochodną dokonania konkretnych czynności prawnych, których przedmiotem jest dane przedsiębiorstwo, bądź też przeprowadzenia w przedsiębiorstwach określonych zabiegów o charakterze „restrukturyzacyjnym”. Przykładowo można tu wymienić następujące sytu-

acje: zbycie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55² ustawy Kodeks cywilny¹, nabycie przez spółkę handlową przedsiębiorstwa innej spółki, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki (kapitałowej, osobowej) tytułem aportu, holding (koncern), konsorcjum, czy wreszcie łączenie, podział i przekształcanie spółek (tzw. trzy formy „restrukturyzacji” spółki)².

W sektorze energetycznym, tj. w sektorze gospodarczym odnoszącym się do całości procesów „pozyskiwania źródeł energii, wytwarzania energii oraz dostarczania energii do jej odbiorców końcowych (przemysłowych i komunalnych)”³ wskazane wyżej zmiany łączyć należy z przedsiębiorstwem energetycznym, czyli podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przysyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo przesyłania dwutlenku węgla⁴.

Celem artykułu jest chęć bliższego przyjrzenia się zmianom podmiotowym dokonującym się na rynku energetycznym pod kątem ich wpływu (znaczenia) na decyzje koncesyjne udzielone tym przedsiębiorstwom energetycznym, których te transformacje dotyczą. Wykonywanie bowiem działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania lub przeładunku, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią wymaga – co do zasady – uzyskania koncesji⁵. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na całościową analizę prawną niniejszego zagadnienia. W swoich rozważaniach ograniczę się zatem do omówienia problematyki podziału przedsiębiorstwa energetycznego oraz łączenia przedsiębiorstwa energetycznego z innymi podmiotami. Ma to niewątpliwie swoje uzasadnienie w przepisach polskiego Prawa energetycznego, które w przypadku tego typu przeobrażeń daje organowi koncesyjnemu – Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (Prezesowi URE) bezpośrednią możliwość „ingerencji” w wydaną wcześniej temu przedsiębiorstwu koncesję na działalność gospodarczą.

Podział przedsiębiorstwa energetycznego oraz łączenie przedsiębiorstwa energetycznego z innymi podmiotami w ustawie Kodeks spółek handlowych

Poszukując ogólnych regulacji prawnych odnoszących się do podziału przedsiębiorstwa energetycznego oraz jego łączenia z innymi podmiotami należy w pierwszym rzędzie się-

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).

² Szumański A., 2012 [w:] S. Sołtyński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, Kodeks spółek handlowych. T. IV. Łączenie, podział i przekształcanie spółek. Przepisy karne. Komentarz do artykułów 491-633. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, s. 7-12; Witosz A., 2010, Łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych [w:] A. Kidyba (red.), Biblioteka prawa spółek, T. IV. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. 23 i n.

³ Skoczny T., 2003 [w:] Barcz J. (red.), Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, s. 525.

⁴ Art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.), powoływanej dalej jako u.p.e.

⁵ Zob. art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.), powoływanej dalej jako u.s.d.g. oraz art. 32 ust. 1 u.p.e.

gnąć do uregulowań przewidzianych w ustawie Kodeks spółek handlowych⁶, w szczególności umiejscowionych w Tytule IV: Łączenie, podział i przekształcanie spółek.

W kwestii łączenia przedsiębiorstwa energetycznego z innymi podmiotami należy przede wszystkim odwołać się do ogólnych zasad łączenia się spółek wyrażonych w art. 491 k.s.h. Zgodnie z art. 491 § 1 k.s.h. spółki kapitałowe mogą się łączyć między sobą oraz spółkami osobowymi, przy czym spółka osobowa nie może być spółką przejmującą albo spółką nowo zawiązaną. Dalej – w § 1¹ tego samego artykułu podano, że spółka kapitałowa oraz komandytowo-akcyjna mogą łączyć się ze spółką zagraniczną, o której mowa w art. 2 pkt 1 dyrektywy 2005/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych (Dz. Urz. UE L 310 z 25.11.2005, s. 1), utworzoną zgodnie z prawem państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa-strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym i mającą siedzibę statutową, zarząd główny lub główny zakład na terenie Unii Europejskiej lub państwa-strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (połączenie transgraniczne), z tym że spółka komandytowo-akcyjna nie może być spółką przejmującą albo spółką nowo zawiązaną. I wreszcie – spółki osobowe mogą się łączyć między sobą tylko przez zawiązanie spółki kapitałowej (art. 491 § 2 k.s.h.) oraz nie może się łączyć spółka w likwidacji, która rozpoczęła podział majątku, ani spółka w upadłości (art. 491 § 3 k.s.h.). W myśl art. 492 § 1 k.s.h. połączenie może być dokonane, po pierwsze – przez przeniesienie całego majątku spółki (przejmowanej) na inną spółkę (przejmującą) za udziały lub akcje, które spółka przejmująca wydaje wspólnikom spółki przejmowanej (łączenie się przez przejęcie), po drugie – przez zawiązanie spółki kapitałowej, na którą przechodzi majątek wszystkich łączących się spółek za udziały lub akcje nowej spółki (łączenie się przez zawiązanie nowej spółki).

Odnosnie podziału przedsiębiorstwa energetycznego należy sięgnąć w szczególności do regulacji art. 528 k.s.h. Mianowicie, spółkę kapitałową można podzielić na dwie albo więcej spółek kapitałowych, przy czym nie jest dopuszczalny podział spółki akcyjnej, jeżeli kapitał zakładowy nie został pokryty w całości (art. 528 § 1 k.s.h.). Ponadto, spółka osobowa nie podlega podziałowi (art. 528 § 2 k.s.h.) oraz nie może być dzielona spółka w likwidacji, która rozpoczęła podział majątku, ani spółka w upadłości (art. 528 § 3 k.s.h.). Zgodnie z art. 529 § 1 k.s.h. podział może być dokonany, po pierwsze – przez przeniesienie całego majątku spółki dzielonej na inne spółki za udziały lub akcje spółki przejmującej, które obejmują wspólnicy spółki dzielonej (podział przez przejęcie), po drugie – przez zawiązanie nowych spółek, na które przechodzi cały majątek spółki dzielonej za udziały lub akcje nowych spółek (podział przez zawiązanie nowych spółek), po trzecie – przez przeniesienie całego majątku spółki dzielonej na istniejącą i na nowo zawiązaną spółkę lub spółki (podział przez przejęcie i zawiązanie nowej spółki), po czwarte – przez przeniesienie części majątku spółki dzielonej na istniejącą spółkę lub na spółkę nowo zawiązaną (podział przez wydzielenie).

⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1577 z późn. zm.), powoływana dalej jako k.s.h.

Przyczyny zmian podmiotowych na rynku energetycznym

Przyczyny, które stanowią uzasadnienie dla dokonywania wskazanych wyżej „przeobrażeń” są różne i zależą od „rodzaju zmiany”, której poddawane jest dane przedsiębiorstwo. Literatura prawnicza w sposób ogólny – tzn. abstrahując od specyficznych właściwości podmiotów podlegających tym zmianom (charakterystycznych np. dla przedsiębiorstw energetycznych) – wskazuje tu na następujące, najważniejsze powody: w przypadku łączenia się spółek: chęć koncentracji kapitału, która umożliwi łączącym się podmiotom osiągnąć wyższy poziom efektywności, co bezpośrednio ma przełożyć się na uzyskanie mocniejszej pozycji rynkowej⁷, a w przypadku podziału spółek: z jednej strony mogą to być wewnętrzne relacje występujące między wspólnikami czy akcjonariuszami (np. konflikty, które stoją na przeszkodzie należytemu funkcjonowaniu spółki), z drugiej zaś konieczność restrukturyzacji przedsiębiorstwa spółki w formie wydzielenia jego zorganizowanej części (np. potrzeba nadania dotychczasowej zorganizowanej części przedsiębiorstwa spółki – np. zakładowi – osobnej podmiotowości prawnej)⁸. Nie można również wykluczyć sytuacji, że celem danej zmiany podmiotowej będzie chęć nabycia praw publicznoprawnych wynikających z indywidualnych aktów administracyjnych (w tym w szczególności z koncesji na działalność gospodarczą), których „dysponentem” jest przedsiębiorstwo przejmowane. Taka ewentualność w świetle obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych (w szczególności przepisów Kodeksu spółek handlowych) nie jest bowiem wykluczona.

Gdyby odnieść te wskazane wyżej „ogólne przyczyny” do sektora energetycznego, to niewątpliwie należałoby „wzbogacić” je dwoma istotnymi zastrzeżeniami.

Po pierwsze, specyfika sektora energetycznego, sprowadzająca się między innymi do tego, że państwo jest mocno reprezentowane właścicielsko na rynku energetycznym powoduje, że istotne decyzje dotyczące struktury tego rynku (koncepcji jego funkcjonowania) mają charakter polityczny. Wymownym tego potwierdzeniem jest chociażby treść Programu dla elektroenergetyki opracowanego przez Ministerstwo Gospodarki⁹. W dokumencie tym wypunktowano najważniejsze, tj. wymagające pilnych rozwiązań problemy sektora elektroenergetycznego. Podnosząc np. wątek braku konkurencyjności krajowej elektroenergetyki, wskazano, że „jedynie firmy energetyczne o podobnej strukturze jak firmy zachodnioeuropejskie i odpowiedniej wielkości są w stanie konkurować na rynku europejskim. (...) Bez szybkiej integracji pionowej polskiej elektroenergetyki nie będzie możliwa poprawa zdolności inwesty-

⁷ Szumański A., op. cit., s. 8-9. Zob. też np. Borkowski M., 2001, Łączenie się spółek akcyjnych, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, s. 12; Wiśnicka-Hińcza M., 2000, Praktyka fuzji spółek kapitałowych, Warszawa: Wydawnictwo InfoMax, s. 9; Weiss I., 1993, Łączenie spółek kapitałowych. Przegląd Prawa Handlowego nr 9, s. 1 i n.

⁸ Szumański A., op. cit., s. 345.

⁹ Ministerstwo Gospodarki, 2006. Program dla elektroenergetyki.

cyjnych i konkurowanie na wspólnym europejskim rynku energii elektrycznej”¹⁰. Odnośnie zaś kwestii procesu koncentracji poziomej w sektorze elektroenergetycznym napisano, że „to rozwiązanie nie prowadzi do budowy odpowiednio silnych struktur firm, w pełni zdolnych do rozwoju swojego potencjału w perspektywie nadchodzących lat oraz sprostania narastającym wyzwaniom konkurencji. Dlatego (...) uznaje się za jak najbardziej celowe uruchomienie procesu konsolidacji pionowej jako rozwiązania bardziej efektywnego, dającego możliwość lepszego wykorzystania efektu skali i synergii przy określonym stopniu koncentracji”¹¹.

Po drugie, konieczność pewnych zmian „strukturalnych” na tym rynku wymuszona jest niekiedy regulacjami ustawowymi, stanowiącymi w istocie implementację rozwiązań unijnych zawartych w dyrektywach dotyczących rynku energetycznego. Tutaj należy przede wszystkim wspomnieć o rozwiązaniach dotyczących tzw. *unbundlingu*, tj. rozdzielenia działalności sieciowej od innych rodzajów działalności przedsiębiorstw energetycznych¹².

Sukcesja praw i obowiązków wynikających z koncesji na działalność gospodarczą na rynku energetycznym

W ramach przepisów wspomnianego wyżej Tytułu IV ustawy Kodeks spółek handlowych znajdziemy również regulacje istotne z punktu widzenia określenia relacji pomiędzy zmianami podmiotowymi dotyczącymi przedsiębiorstwo energetyczne, a „losem” udzielonej temu przedsiębiorstwu energetycznemu decyzji koncesyjnej. Chodzi tu mianowicie o art. 494 k.s.h. (dotyczący łączenia przedsiębiorstwa energetycznego z innymi podmiotami) i art. 531 k.s.h. (dotyczący podziału przedsiębiorstwa energetycznego). W myśl art. 494 § 2 k.s.h. na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Artykuł 531 § 2 k.s.h. zaś stanowi, że na spółkę przejmującą lub spółkę nowo zawiązaną powstałą w związku z po-

¹⁰ Program dla elektroenergetyki, op. cit., s. 9. Zob. też Skoczny T., 1999, Energetyka a fuzje i przejęcia kontroli w prawie konkurencji [w:] Popioły z energetyki. Energetyka polska w aspekcie integracji z Unią Europejską. Nowoczesne technologie zagospodarowania. Szczecin: Biuro Informacji Gospodarczej, s. 11 i n.; Duda M., 2002, Problemy strukturalne w energetyce – dylematy wyboru. Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 5, s. 36 i n.; Duda M., 2001, Prywatyzacja sektora elektroenergetyki w świetle bezpieczeństwa energetycznego w warunkach rynkowych. Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 4, s. 37 i n.

¹¹ Program dla elektroenergetyki, op. cit., s. 9.

¹² Zgodnie m.in. z art. 9d u.p.e. operator systemu przesyłowego oraz operator systemu połączonego pozostają pod względem formy prawnej i organizacyjnej oraz podejmowania decyzji niezależni od wykonywania innych działalności niezwiązanych z: 1) przesyłaniem, dystrybucją lub magazynowaniem paliw gazowych, lub skraplaniem gazu ziemnego, lub regazyfikacją skroplonego gazu ziemnego w instalacjach skroplonego gazu ziemnego albo 2) przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej.

działem przechodzą z dniem podziału bądź z dniem wydzielenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, pozostające w związku z przydzielonymi jej w planie podziału składnikami majątku spółki dzielonej, a które zostały przyznane spółce dzielonej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej.

W literaturze prawniczej podkreśla się, że przytoczone wyżej regulacje należy traktować w kategorii wyjątku od przyjętej na gruncie doktryny prawa administracyjnego zasady niedopuszczalności sukcesji administracyjnoprawnej, czyli niedopuszczalności przeniesienia praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym¹³. Jak pisał S. Kasznica, „publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione. W zasadzie są nieprzenoszalne i gasną razem ze śmiercią i nie ma co do nich następstwa prawnego. Zmiana osoby pociąga za sobą zmianę stosunku”¹⁴. J. Borkowski z kolei – bezpośrednio odnosząc się do koncesji – podkreślał, iż „nie jest to (...) akt przypisujący uprawnienia do przedmiotu działalności lub rzeczy służących wykonywaniu tej działalności, lecz jest on związany ze ściśle określonymi cechami indywidualnie oznaczonego podmiotu gospodarczego”¹⁵. Akt administracyjny jest bowiem jednostronny, zewnętrzny, indywidualny i konkretny¹⁶.

Doktryna prawa administracyjnego wyjątkowo dopuszcza możliwość następstwa prawnego w przypadku tzw. aktów administracyjnych rzeczowych¹⁷. „Administracyjny akt rze-

¹³ Łaszczyca G., Matan A., 2008, Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne) [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, L. Zacharko (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. 195-196; Łaszczyca G., Matan A., 2007, Następstwo w prawie administracyjnym [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. 279 i n.; Skorczyńska E., 2003, Sukcesja publicznoprawna w procesie łączenia się spółek na tle pojęcia następstwa prawnego w prawie administracyjnym, *Prawo Spółek* nr 11, s. 15; Pawełczyk M., Sokal P., Walczak R., 2012 [w:] M. Pawełczyk (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, s. 582-583; Muras Z., Swora M., 2010 [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. 1202; Krygier S., 2003, Koncesja i zezwolenie – następstwo prawne. *Głos* nr 8, s. 27; Hądas M., 2002, Przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* z. 2, s. 339-342; Czech E. K., 2006, Koncesje i zezwolenia jako składniki przedsiębiorstwa. *Przegląd Prawa Handlowego* nr 5, s. 45-46; Piotrowska A., 2006, Zbycie przedsiębiorstwa a przejście praw i obowiązków publicznoprawnych. *Przegląd Prawa Handlowego* nr 9, s. 21.

¹⁴ Kasznica S., 1947, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań: „Księgarnia Akademicka” Spółdzielnia z odp. udz., s. 135.

¹⁵ Borkowski J., *Głos* do wyroku SN z dnia 28 maja 1998 r., III RN 34/98, OSP 1999, nr 7-8, poz. 132, s. 353.

¹⁶ Zimmermann J., 2008, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. 286.

¹⁷ Dobrym przykładem takiego następstwa prawnego jest sukcesja pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.) organ, który wydał decyzję określoną w art. 28 (decyzja o pozwoleniu na budowę), jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 (oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane). Przepis ten stosuje się odpowiednio do decyzji na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4 (art. 40 ust. 2 tej ustawy).

czowy – jak piszą G. Łaszczyca i A. Matan¹⁸ – jest skierowany do rzeczy w tym znaczeniu, że przedmiotem jego regulacji będzie status rzeczy kształtowany w oderwaniu od statusu jej właściciela (posiadacza, dysponenta). Status prawny rzeczy będzie skutkował wobec każdego podmiotu dysponującego tą rzeczą, ale też wobec innych podmiotów (tzn. innych niż adresaci aktu), stykających się a tą rzeczą, a tym samym z jej szczególnym statusem prawnym. Będą one zobowiązane status ten respektować”.

Wracając do koncesji na działalność gospodarczą na rynku energetycznym – sukcesja praw i obowiązków wynikających z koncesji w oparciu o art. 494 § 2 i art. 531 § 2 k.s.h. ma charakter ograniczony¹⁹, tzn. jest dopuszczalna, o ile nie została wyłączona przez przepis prawa (ustawę) lub decyzję administracyjną przydzielającą koncesję. Co więcej – jak stanowi art. 618 k.s.h. – przepisy art. 494 § 2 i art. 531 § 2 k.s.h. stosuje się jedynie do koncesji przyznanych po dniu wejścia w życie ustawy Kodeks spółek handlowych²⁰, chyba że przepisy dotychczasowe przewidywały przejście takich uprawnień na spółkę przejmującą lub na spółkę nowo zawiązaną.

Na rynku energetycznym Prezes URE ma możliwość zarówno uprzedniego wyłączenia sukcesji praw i obowiązków „koncesyjnych” już na etapie wydawania pozytywnej decyzji koncesyjnej, jak i następczego reagowania na zmiany podmiotowe dotyczące przedsiębiorstwo energetyczne wykorzystując uprawnienie z art. 41 ust. 4 pkt 2 u.p.e. W świetle tej regulacji Prezes URE może bowiem cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres w przypadku podziału przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenia z innymi podmiotami.

Odnosząc się zaś do ustawowego wyłączenia omawianej tu sukcesji, to należy zgodzić się, iż użyte w art. 494 § 2 i art. 531 § 2 k.s.h. sformułowanie „ustawa (...) stanowi inaczej” należy wiązać jedynie z wyraźnym wykluczeniem możliwości takiej sukcesji w przepisie prawa powszechnie obowiązującego²¹. Jak bowiem pisze E. Skorczyńska, „te same argumenty, które przemawiają za wyraźnym unormowaniem dopuszczalności następstwa w ustawie, przemawiają (...) także za wyraźną podstawą ustawową ograniczeń tej dopuszczalności”²². Należy zauważyć, że ustawa Prawo energetyczne nie przewiduje rozwiązań, które *expressis verbis* wykluczałyby stosowanie w obrębie sektora energetycznego wspomnianych regulacji Kodeksu spółek handlowych. W tym kontekście wypada odnieść się również do wyrażonego w doktrynie poglądu, według którego niedopuszczalność sukcesji publicznoprawnej można

¹⁸ Łaszczyca G., Matan A., 2008, Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne), op. cit., s. 193.

¹⁹ Zdaniem A. Kidyby w kontekście sukcesji administracyjnoprawnej regulowanej przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych należy mówić o zasadzie ograniczonej sukcesji administracyjnej. Zob. Kidyba A., 2004, Kodeks spółek handlowych. T. 2. Komentarz do art. 301-633 k.s.h. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, s. 930.

²⁰ Ustawa Kodeks spółek handlowych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

²¹ Łaszczyca G., Matan A., 2007, Następstwo w prawie administracyjnym, op. cit., s. 280; Skorczyńska E., 2003, Sukcesja publicznoprawna w procesie łączenia się spółek na tle pojęcia następstwa prawnego w prawie administracyjnym, op. cit., s. 20.

²² Skorczyńska E., 2003, Sukcesja publicznoprawna w procesie łączenia się spółek na tle pojęcia następstwa prawnego w prawie administracyjnym, op. cit., s. 20.

wyprowadzić nie tylko z wyraźnego przepisu ustawy zakazującego sukcesji, ale także z samego celu ustawowego²³. Kierując się w stronę sektora energetycznego należałoby zatem postawić sobie pytanie, czy na gruncie ustawy Prawo energetyczne można skutecznie bronić stanowiska, że konieczność realizacji jednego z celów tej ustawy, jakim jest np. konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego wyklucza w tym wypadku dopuszczalność sukcesji administracyjnoprawnej w postaci wyłączenia przejścia praw i obowiązków wynikających z koncesji na działalność energetyczną? Wydaje się, że taki pogląd nie znajduje oparcia w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie przywołany wyżej przepis art. 41 ust. 4 pkt 2 u.p.e. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było wyłączenie sukcesji w razie podziału przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenia z innymi podmiotami, to niewątpliwie w sposób jednoznaczny dałby temu wyraz w przepisach ustawy Prawo energetyczne, a nie ograniczył się jedynie do przyznania w tej sytuacji Prezesowi URE uprawnienia do cofnięcia koncesji albo zmiany jej zakresu²⁴.

Podsumowanie

Koncesja na działalność gospodarczą jest instrumentem prawnym, który stanowi najwyższy przejaw reglamentacji działalności gospodarczej. W tym ujęciu koncesja służy ograniczeniu swobody działalności gospodarczej w określonej przepisami prawa sferze działalności, tj. dziedzinie gospodarczej mającej szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny²⁵.

Na instrument koncesji na działalność gospodarczą można także spojrzeć przez pryzmat realizacji pewnej wizji funkcjonowania państwa w gospodarce, tj. określenia roli państwa w gospodarce, czy mówiąc bardziej precyzyjnie – wyznaczenia dopuszczalnej granicy bezpośredniej działalności państwa w sferze gospodarczej. Innymi słowy: pełny wachlarz regulacji prawnych dotyczących koncesjonowania działalności gospodarczej w sektorze energetycznym wyznacza granice „obecności” państwa w tej dziedzinie, ale tym samym daje jednocześnie prawne możliwości wykorzystania szczegółowych rozwiązań ustawowych, jakie niesie ze sobą koncesja na działalność gospodarczą w zakresie kształtowania sektora energetycznego na każdym z trzech etapów funkcjonowania przedsiębiorcy na tym rynku, tj. na etapie podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej.

²³ Zob. Krasuski A., 2001, Restrukturyzacja spółek kapitałowych w nowym kodeksie spółek handlowych a ważność zezwoleń telekomunikacyjnych. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 7, s. 14.

²⁴ Skorczyńska E., 2003, Sukcesja publicznoprawna w procesie łączenia się spółek na tle pojęcia następstwa prawnego w prawie administracyjnym, op. cit., s. 21. J. Pokrzywniak pisze w tym kontekście, iż „rozwiązanie takie przyjęto, mimo że teoretycznie można by mu zarzucić stworzenie zagrożenia dla interesu publicznego. Ustawodawca najwyraźniej jednak nie obawia się zanadto tego zagrożenia”. Zob. Pokrzywniak J., 2006, Czy koncesja nie wpadnie w niepowołane ręce? Wokół Energetyki nr 3, s. 59.

²⁵ Zob. art. 46 ust. 3 u.s.d.g.

Jak pokazują przywołane w treści niniejszej publikacji obowiązujące obecnie rozwiązania prawne – dokonujące się na rynku energetycznym zmiany podmiotowe nie pozostają bez wpływu na wydaną przedsiębiorstwu energetycznemu koncesję na działalność gospodarczą. Zatem wynikające z art. 41 ust. 4 pkt 2 u.p.e. uprawnienie Prezesa URE – możliwość cofnięcia koncesji albo zmiany jej zakresu w przypadku podziału przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenia z innymi podmiotami musi niewątpliwie iść w parze z szerszym spojrzeniem na rynek energetyczny i wpisywać się w wyznaczone temu organowi przez ustawę Prawo energetyczne w art. 23 ust. 1 zadanie do regulowania działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Literatura

- Borkowski J., Glosa do wyroku SN z dnia 28 maja 1998 r., III RN 34/98, OSP 1999, nr 7-8, poz. 132.
- Borkowski M., 2001, Łączenie się spółek akcyjnych. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czech E. K., 2006, Koncesje i zezwolenia jako składniki przedsiębiorstwa. Przegląd Prawa Handlowego nr 5.
- Duda M., 2001, Prywatyzacja sektora elektroenergetyki w świetle bezpieczeństwa energetycznego w warunkach rynkowych. Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 4.
- Duda M., 2002, Problemy strukturalne w energetyce – dylematy wyboru. Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 5.
- Habdas M., 2002, Przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym. Kwartalnik Prawa Prywatnego z. 2.
- Kasznica S., 1947, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze. Poznań: „Księgarnia Akademicka” Spółdzielnia z odp. udz.
- Kidyba A., 2004, Kodeks spółek handlowych. T. 2. Komentarz do art. 301-633 k.s.h. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Krasuski A., 2001, Restrukturyzacja spółek kapitałowych w nowym kodeksie spółek handlowych a ważność zezwoleń telekomunikacyjnych. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 7.
- Krygier S., 2003, Koncesja i zezwolenie – następstwo prawne. Glosa nr 8.
- Łaszczyca G., Matan A., 2007, Następstwo w prawie administracyjnym [w:] J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Łaszczyca G., Matan A., 2008, Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne). W: G. Łaszczyca, A. Matan, L. Zacharko (red.), Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Ministerstwo Gospodarki, 2006. Program dla elektroenergetyki.
- Muras Z., Swora M., 2010. W: M. Swora, Z. Muras (red.) Prawo energetyczne. Komentarz. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Pawelczyk M., Sokal P., Walczak R., 2012. W: M. Pawelczyk (red.), Prawo energetyczne. Komentarz. Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS.

- Piotrowska A., 2006, Zbycie przedsiębiorstwa a przejście praw i obowiązków publicznoprawnych. *Przegląd Prawa Handlowego* nr 9.
- Pokrzywniak J., 2006, Czy koncesja nie wpadnie w niepowołane ręce? *Wokół Energetyki* nr 3.
- Skoczny T., 1999, Energetyka a fuzje i przejęcia kontroli w prawie konkurencji [w:] *Popioły z energetyki. Energetyka polska w aspekcie integracji z Unią Europejską. Nowoczesne technologie zagospodarowania*. Szczecin: Biuro Informacji Gospodarczej.
- Skoczny T., 2003. W: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Skorczyńska E., 2003. Sukcesja publicznoprawna w procesie łączenia się spółek na tle pojęcia następstwa prawnego w prawie administracyjnym. *Prawo Spółek* nr 11.
- Szumański A., 2012. W: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. T. IV. Łączenie, podział i przekształcanie spółek. Przepisy karne. Komentarz do artykułów 491-633*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1577 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.).
- Weiss I., 1993. Łączenie spółek kapitałowych. *Przegląd Prawa Handlowego* nr 9.
- Wiśnicka-Hińcza M., 2000, *Praktyka fuzji spółek kapitałowych*. Warszawa: Wydawnictwo InfoMax.
- Witosz A., 2010. Łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych [w:] A. Kidyba (red.) *Biblioteka prawa spółek. T. IV*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Zimmermann J., 2008, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Summary

This article is about the analysis of legal regulations concerning the influence of chosen economic changes in energy market on licences on business activity that were granted to energy enterprises under these changes. The deliberations focus on a review of the problems of energy enterprise division and its merge with other entities. In such case, Polish energy law grants the licensing authority (the Chairman of Energy Regulatory Office) an opportunity to either withdraw or change the scope of a licence. This right is the part of a full spectrum of legal solutions regarding the licence on business activity in energy market. These solutions, in turn, are aimed at the creation of an energy sector in a direction desired by the country.

Danuta Bogocz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Problem wykluczenia społecznego w świetle rozmytych metod taksonomicznych

The Problem of Social Exclusion In the Light of Fuzzy Taxonomic Methods

Słowa kluczowe: wykluczenie społeczne, zbiór rozmyty, funkcja przynależności

Key words: social exclusion, fuzzy set, membership function

Abstrakt

W pracy podjęto próbę formalnej analizy wykluczenia społecznego, poczynając od jego definicji w szerszym kontekście zjawisk o podobnym charakterze, aż po wyszczególnienie poszczególnych sfer odnoszących się do różnych dziedzin aktywności człowieka.

Do realizacji celów badawczych wykorzystano nieklasyczne metody klasyfikacji obiektów, w szczególności ranking oparty o wartości rozmytej funkcji wartościującej, na podstawie którego dokonano podziału województw na zagrożone wykluczeniem społecznym, niezagrożone wykluczeniem społecznym oraz na zagrożone zjawiskiem wykluczenia w pewnym stopniu, wyrażonym wartością rozmytej funkcji przynależności.

W zbiorze województw społecznie wykluczonych znalazły się m.in. województwa wschodniej części Polski, zaś województwa nie zagrożone wykluczeniem to m.in. związane z dużymi ośrodkami miejskimi województwo małopolskie oraz mazowieckie.

Zwrócono uwagę na relatywny charakter wyników analizy, będący konsekwencją subiektywizmu właściwego analizowanym pojęciom.

Wstęp

Człowiek jest istotą społeczną. Jak pisze C. S. Lewis, u wszystkich ludzi w pewnych okresach życia, a w życiu wielu ludzi we wszystkich okresach między niemowlęctwem a późną starością, jednym z najbardziej dominujących elementów jest pragnienie, żeby być wewnątrz lokalnego kręgu, i strach, że pozostanie się na zewnątrz... [Lewis, 1944]. Pojęcie kręgu lokalnego ma charakter względny i zależy od wielu okoliczności – zarówno zewnętrznych, jak

i wewnętrznych, dotyczących cech charakterologicznych człowieka, etapów jego życia oraz osobistych doświadczeń. Niemniej jednak, chcąc dokonać analizy zjawiska wykluczenia społecznego, konieczne jest usystematyzowanie informacji dotyczących tego pojęcia ukie-runkowane na sformułowanie definicji.

W terminologii nauk społecznych w aspekcie historycznym wykluczenie społeczne wy-wodzi się od słowa margines – marginalizacja, marginesowość, marginalny [Szarfenberg, 2008]. Jednym z prekursorów badań nad zjawiskiem wykluczenia społecznego był S. Czar-nowski, który już w latach 30. XX wieku pisał o „ludziach zbędnych” czy też „marginesie społecznym”, który utożsamiał z cechami takimi jak brak stabilizacji, niepewność i niejed-noznaczność. Z kolei Hilary Silver, w swoich badaniach nad wykluczeniem społecznym wyszczególniła 23 kategorie, uznawane za zagrożone marginalizacją [Silver, 1995]:

- długotrwale bezrobotni i bezrobotni z krótkimi okresami zatrudnienia,
- zatrudnieni w niepewnych warunkach i na miejscach pracy nie wymagających kwalifi-kacji (starsi pracownicy, niechronieni kodeksem pracy),
- nisko opłacani pracownicy i ubodzy,
- chłopci bez ziemi,
- bez kwalifikacji, analfabeci, osoby przerywające naukę w szkole,
- umysłowo i fizycznie upośledzeni i niesprawni,
- przestępcy, więźniowie, ludzie z kryminalną przeszłością,
- samotni rodzice,
- wykorzystywane dzieci, wyrastające w problemowych rodzinach,
- młodzież, szczególnie bez doświadczeń zawodowych lub dyplomów szkolnych,
- pracujące dzieci,
- kobiety,
- cudzoziemcy, uchodźcy i imigranci,
- rasowe, religijne, językowe i etniczne mniejszości,
- odbiorcy pomocy społecznej,
- potrzebujący, ale nie uprawnieni do pomocy społecznej,
- mieszkańcy budynków nadających się do generalnego remontu lub wyburzenia, lub mieszkańcy w złych sąsiedztwach,
- osoby, których poziom konsumpcji jest poniżej potrzebnego do przetrwania (głodujący, bezdomni, Czwarty Świat),
- ci, których konsumpcja, spędzanie czasu wolnego lub inne praktyki są napiętnowane lub uznane za dewiacyjne (nadużywający alkoholu lub narkotyków, przestępcy, inaczej ubrani, mówiący, subkultury, sekty),
- przemieszczający się w dół kultury społecznej,
- społecznie izolowani, bez przyjaciół i rodziny.

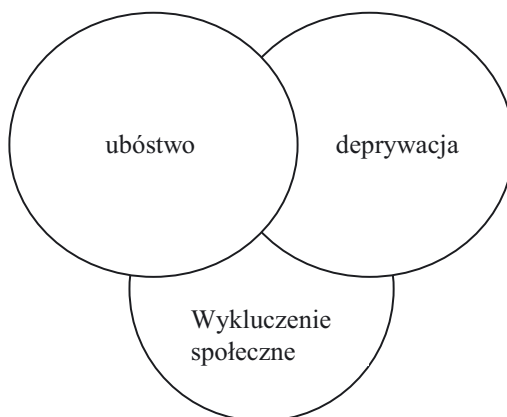
Te różne na pozór frakcje zbiorowości – zdaniem H. Silver – łączy jednakowo niekorzyst-na pozycja w społeczeństwie. Fred Mahler [1993], szukając przyczyny tej sytuacji, wyróżnia następujące czynniki przyczyniające się do pogłębiającego procesu marginalizacji:

- pozbawienie władzy i dostępu do podejmowania decyzji,
- mniej praw a więcej obowiązków,
- mniej możliwości wyboru a więcej ograniczeń,
- mniej możliwości ekonomicznych i niższa pozycja ekonomiczna,
- mniejsze możliwości edukacyjne, zawodowe, wypoczynku itp.
- większe narażenie na skutki społecznych nacisków i kryzysów,
- dyskryminacja prawna,
- społeczne naznaczenie (napiętnowanie) i praktyki dyskryminujące.

Z drugiej strony, wykluczenie społeczne trzeba widzieć w kontekście bliskich mu pod względem zakresu i zasięgu pojęć ubóstwa i deprywacji (rys. 1).

Rysunek 1.

Graficzna ilustracja związków pomiędzy ubóstwem, deprywacją a wykluczeniem społecznym



Źródło: Saunders, 2007.

Pojęcie ubóstwa definiowane jest najczęściej na bazie dochodów jednostki i wynikających stąd jej ograniczeń w różnych sferach życia. Z kolei deprywacja często bywa interpretowana jako brak dostępu do podstawowych dóbr i aktywności postrzeganych jako niezbędne do życia człowieka. Wydaje się, że wykluczenie społeczne jest z jednej strony skutkiem, z drugiej zaś przyczyną obydwu tych stanów. Dlatego też, w świetle publikacji wyników ewaluacji programu Poverty [Andersen i in. 1994] wykluczenie społeczne to dynamiczny proces składający się z różnych stadiów i faz:

- często spowodowany brakiem zasobów,
- prowadzący do sytuacji wielowymiarowej deprywacji o różnych stopniach natężenia,
- wielowymiarowy,
- posiada aspekty oddawane przez wskaźniki pieniężne, ale też takie, których te wskaźniki nie ujmują,

- charakteryzuje się deficytami uczestnictwa (o różnym stopniu natężenia) w głównym nurcie społeczeństwa i dostępu do zasadniczych systemów społecznych (rynek pracy, zabezpieczenie społeczne, edukacja, opieka medyczna),
- może oznaczać zerwanie więzi z rodziną i społeczeństwem,
- może powodować utratę poczucia tożsamości i celu w życiu,
- wiąże się z pozbawieniem lub nierealizowaniem uprawnień socjalnych,
- zawiera czynniki utrwalające błędne koła, które sprawiają, że dominuje w cyklu życia i może być przekazywany międzypokoleniowo.

Widać zatem, że pojęcie wykluczenia (czy raczej wykluczania) społecznego ma charakter względny, w związku z czym do jego pomiaru – o ile taki w ogóle jest możliwy – wykorzystano tu jedną z nieklasycznych metod taksonomicznych, opartą na wywodzącym się z logiki wielowymiarowej pojęciu zbioru rozmytego.

Metodyka i materiał badań

Badania, których wyniki przedstawiono w niniejszym artykule, przeprowadzono na podstawie danych zawartych w Roczniku Statystycznym Województw 2015, dokonując wyboru cech diagnostycznych, mających dać obraz badanego zjawiska, wzięto pod uwagę trzy sfery:

- brak uczestnictwa w aktywnościach społecznych,
- brak dostępu do podstawowych usług w razie potrzeby,
- ograniczony dostęp do zasobów ekonomicznych [Saunders, 2008].

W konsekwencji, w analizie wykorzystano następujące zmienne:

I. Kultura, Turystyka i Sport (brak uczestnictwa):

- 1) miejsca na widowni w teatrach i instytucjach muzycznych w 2014,
- 2) miejsca na widowni w kinach stałych w 2014,
- 3) zwiedzający muzea i wystawy w 2014,
- 4) członkowie kół w ośrodkach kultury w 2014,
- 5) członkowie klubów sportowych w 2014.

II. Ochrona zdrowia i pomoc społeczna – brak dostępu do podstawowych usług:

- 1) przychodnie w 2014,
- 2) żłobki w 2014,
- 3) korzystający ze świadczeń pomocy społecznej w 2014.

III. Rynek pracy – ograniczony dostęp do zasobów ekonomicznych:

- 1) bezrobocie w 2014.

Dobór cech diagnostycznych, będący podstawą dalszej analizy, ma charakter względny. Uwarunkowany jest nie tylko decyzją badacza, ale również wieloma innymi czynnikami od niego niezależnymi, chociażby dostępem do właściwej bazy danych. Prowadzone na łamach niniejszej pracy rozważania dotyczą zjawiska z natury rzeczy niejednoznacznego, dlatego też wybrane zmienne mogą budzić wiele kontrowersji. Niemniej jednak, podjęto próbę dokonania jego oceny w ujęciu przestrzennym w skali Polski w przekroju województw.

Problematyka badań nad wykluczeniem społecznym osadzona jest w kontekście nauk społecznych. W klasycznej procedurze badawczej można wyróżnić następujące etapy:

- identyfikacja zjawiska, które jest przedmiotem badania postrzeganego jako coś, co zmienia się w zakresie przypadków i/lub czasu,
- studia literatury dotyczącej problemu,
- sporządzenie listy przyczyn i powiązanie ich z odpowiednią teorią,
- opracowanie metod pomiaru zmiennej zależnej i zmiennych niezależnych,
- umiejscowienie zmiennych w populacji lub zbiorze danych o ich dużej zmienności,
- identyfikacja zmiennych kontrolnych i włączenie ich do zbioru zmiennych niezależnych,
- konstrukcja hipotez i modeli,
- analiza zmienności i oszacowanie wpływu poszczególnych zmiennych niezależnych,
- ustalenie ostatecznego zbioru zmiennych niezależnych,
- identyfikacja tych zmiennych, które mają największy udział w kształtowaniu zmienności zmiennej zależnej.

Nie można zaprzeczyć, że podejście to ma wiele zalet. Niemniej jednak założenie stanowiące podstawę takiej analizy nie uwzględnia niejednoznaczności charakteryzującej przedmiot badań, a tym samym w konsekwencji jego wyniki. Jednym z badaczy podejmujących próbę wdrożenia nowej formuły w badaniach społecznych jest Charles Ragin. Stwierdzając, że „podejście tradycyjne ma dużą siłę, ale jego moc jest jednocześnie jego słabością”, wdraża w fundamenty metodologii logikę wielowartościową, a w dalszej kolejności, metodę badań opartą o teorię zbiorów rozmytych.

Chcąc porównać wspomniane dwie formuły badań, a jednocześnie uzasadnić potrzebę modyfikacji metody tradycyjnej, posłużono się zestawieniem tabelarycznym (tab. 1):

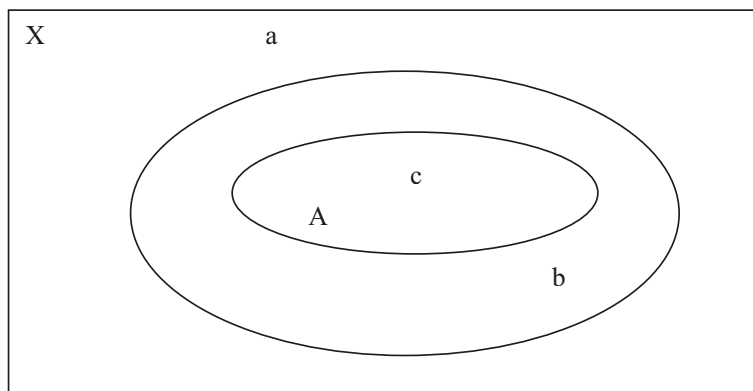
Tabela 1.
Tradycyjna a nowa formuła badań społecznych

Metoda tradycyjna	nowa formuła
Zmienne	Zbiory
Pomiar	Skalowanie
Zmienne zależne	Wyniki jakościowe
Dane populacje	Populacje skonstruowane
Korelacje	Relacje teoretyczne w zbiorze
Macierz krelacji	Tabela prawdziwości (rodzaje przypadków)
Wielkość oddziaływań	warunki INUS – określone powiązania zmiennych przyczynowych generują określone wyniki

Źródło: Bogocz M., *Pomiędzy TAK a NIE, czyli o rozmytym charakterze pojęć, metod i kategorii. Metody ilościowe w badaniach ekonomicznych* T. XIII/1 2012, s. 52

Istotą zbioru rozmytego odzwierciedla rozmyta funkcja przynależności elementu do zbioru. Podczas gdy w przypadku logiki dwuwartościowej element do zbioru może należeć lub nie, tu pozostaje jeszcze rozmyta granica zbioru, gdzie mieszczą się elementy do niego należące „w pewnym stopniu”. Można zilustrować to w sposób następujący (rys. 2):

Rysunek 2.
Zbiór rozmyty A w przestrzeni X



Źródło: opracowanie własne

W danej przestrzeni X mamy zbiór A oraz trzy punkty pozostające w różnych relacjach przynależności w stosunku do zbioru A : punkt c należy do zbioru A , punkt a nie należy do zbioru A , zaś punkt b znajduje się w obrębie rozmytej granicy zbioru A , tj. należy do tego zbioru w pewnym stopniu. O wielkości tego stopnia informuje nas zazwyczaj formalnie skonstruowana funkcja przynależności, bardziej szczegółowo omówiona w dalszej części artykułu.

Formalnej charakterystyki zbioru rozmytego dostarcza algebraiczna teorii krat, gdzie pojęcie to wprowadzono za pomocą sekwencji kilku definicji:

Definicja 1: Zbiór uporządkowany $(L, \leq)$ nazywamy kratą, gdy wszystkie jego podzbiory dwuelementowe mają kresy.

Definicja 2: Dana jest przestrzeń X oraz krata $(L, \leq)$. Zbiorem L -rozmytym w X lub L -zbiorem w X nazywamy dowolne odwzorowanie $A: X \rightarrow L$. Rodzinę L -zbiorów w X oznaczamy przez $L(X)$. Gdy w szczególności $L = \{0, 1\}$, L -zbiory nazywamy zbiorami rozmytymi w X i oznaczamy przez $F(X)$.

Definicja 3: Elementy zbioru U nazywamy obiektami L -rozmytymi w X , gdy dane jest odwzorowanie $m: U \rightarrow L(X)$ przyporządkowujące tym elementom zbiory L -rozmyte. Wtedy obraz $A = m(u)$ obiektu u przez odwzorowanie m nazywamy funkcją przynależności tego obiektu, a wartość $A(x)$ w punkcie $x \in X$ nazywamy stopniem przynależności punktu x do obiektu rozmytego A [Bogocz, 2012].

Model funkcji przynależności w swej pierwotnej postaci sformułowany został przez L.A. Zadeha [Zadeh, 1965], uważanego za ojca teorii zbiorów rozmytych. Dla celów niniejszej pracy wykorzystano adaptację tego modelu do zmiennych skokowych, w szczególności – do rankingu obiektów [Rószniewicz, 1998, Panek, 2007].

Jak już wspomniano, kluczową rolę w zastosowaniach teorii zbiorów rozmytych w badaniu zjawisk o charakterze subiektywnym odgrywa rozmyta funkcja przynależności. W kontekście badań rankingowych ukierunkowanych na ocenę obiektów, a w dalszej kolejności ich klasyfikację, jest to funkcja wartościująca, sformułowana na podstawie wartości zmiennej syntetycznej.

Kluczowy problem w badaniach stanowi ustalenie wartości progowych, które – jak wiadać – w sposób istotny wpływają na kształt funkcji przynależności, a co za tym idzie, na klasyfikację obiektów.

W oparciu o przeprowadzone symulacje, wartości progowe w prowadzonej na łamach tego artykułu analizie, zostały ustalone w sposób następujący:

$$c_0 = m + 0,5S, \quad c_q = m - 0,5S,$$

gdzie m jest średnią arytmetyczną wartości zmiennej syntetycznej, zaś S – jej odchyleniem standardowym [Bogocz, 2012].

Przyjmując oznaczenia:

c_{01} – górna wartość progowa,

c_{02} – dolna wartość progowa,

funkcję przynależności można zapisać za pomocą następującej formuły [Bogocz, 2012]:

$$f^*(o_i) = \begin{cases} 1, & \text{dla } c_0 \leq e_i \leq \max_i e_i \\ \frac{e_i - c_0}{c_0 - c_q}, & \text{dla } c_q < e_i < c_0 \\ 0, & \text{dla } \min_i e_i \leq e_i \leq c_q \end{cases}, \quad (*)$$

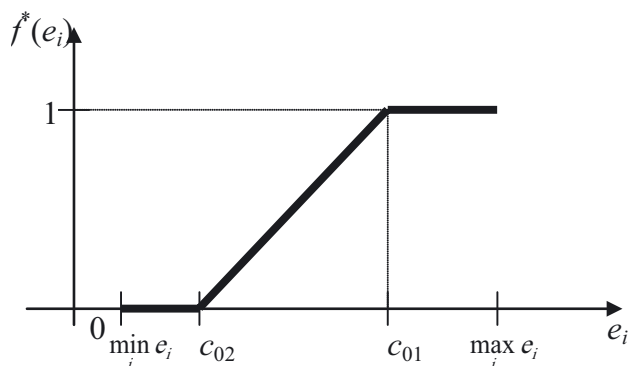
przy czym

$$e_i = \sum_{j=1}^m z_j, \quad i - \text{liczba obiektów: } i = 1, 2, \dots, n.$$

Zmienna e jest zmienną syntetyczną stanowiącą sumę unormowanych wartości zmiennych diagnostycznych wybranych do opisu zjawiska, czyli tu wyróżnionych dziewięciu cech z trzech sfer wykluczenia społecznego, przekształconych w postać wskaźników, a następnie transformowanych metodą unitaryzacji zerowanej [Kukuła, 2000].

Ideę rozmytej funkcji wartościującej odzwierciedla następujący wykres (rys. 3):

Rysunek 3.
Przebieg zmienności rozmytej funkcji wartościującej



Źródło: Bogocz M., *Pomiędzy TAK a NIE...*, op. cit., s. 53

Wyniki badań

Zastosowanie opisanej wcześniej procedury oceny obiektów – tu województw – i ich klasyfikacji do zbioru wykluczonych na podstawie przyjętych za pomocą wybranych cech diagnostycznych kryteriów pozwoliło na wyróżnienie trzech grup województw. Województwa, dla których funkcja przynależności osiągnęła wartość 1 uznano za zagrożone wykluczeniem, te, dla których funkcja ta przyjęła wartość 0 – za niezagrożone wykluczeniem, zaś te, dla których funkcja przynależności miała wartości pomiędzy zerem a jedynką – zagrożone w pewnym stopniu, zgodnie z osiągniętą wartością.

Klasyfikację przedstawiono w formie tabelarycznej oraz na mapie.

Jak widać, grupa województw, którym przypisano przynależność do zbioru wykluczonych składa się z siedmiu województw, są to mianowicie: świętokrzyskie, podkarpackie, opolskie, lubuskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie. Z kolei za nie zagrożone wykluczeniem w świetle przyjętych kryteriów uznano cztery województwa: mazowieckie, wielkopolskie, śląskie i małopolskie. Patrząc na wartości funkcji przynależności można zaobserwować, że województwo kujawsko-pomorskie oraz województwo lubelskie są bardzo blisko grupy województw zagrożonych wykluczeniem, podczas gdy województwo dolnośląskie oraz łódzkie są zdecydowanie bliżej grupy województw uznanych za nie zagrożone wykluczeniem [Bogocz, 2012].

Otrzymane wyniki przedstawiono na mapie, gdzie wyróżniono trzy kategorie obiektów w zależności od ich relacji przynależności do zbioru zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Tabela 2.
Wartości funkcji przynależności dla województw

Województwo	Stopień przynależności
Świętokrzyskie	1
Opolskie	1
Lubuskie	1
Zachodniopomorskie	1
Podlaskie	1
Warmińsko-mazurskie	1
Podkarpackie	1
Kujawsko-pomorskie	0.990053
Lubelskie	0.937783
Pomorskie	0.691268
Łódzkie	0.364884
Dolnośląskie	0.33498
Wielkopolskie	0
Małopolskie	0
Śląskie	0
Mazowieckie	0

Źródło: opracowanie własne

Rysunek 4.
Województwa w Polsce w podziale na grupy ze względu na poziom wykluczenia społecznego



Źródło: opracowanie własne

Wnioski

Obserwując rozwój cywilizacji i towarzyszący mu rozwój nauki i technologii trudno nie zauważyć, że do większości sfer życia oraz dziedzin podlegających badaniom wkrada się relatywizm i niepewność. Wraz ze wzrostem naszej wiedzy, pogłębia się świadomość tego, jak bardzo bezradni stajemy wobec otaczającego nas świata. Coraz większe zastosowanie znajdują metody nieklasyczne, które uwzględniają fakt, że nie wszystko wiemy.

Problem wykluczenia społecznego jest jednym z częściej podejmowanych obecnie tematów w naukach społecznych. Już nie tylko ubóstwo postrzegane w kategoriach wyłącznie ekonomicznych stanowi zagrożenie człowieka. Niemniej ocena jednostki, a w dalszej kolejności zbiorowości stanowi nie lada wyzwanie i jest konsekwencją przyjętych kryteriów, których wybór jest z natury rzeczy subiektywny. Trudno o lepszy przykład dla zastosowania metod rozmytych.

Wyniki otrzymane w postaci rankingu – prostego a zarazem bardzo przejrzystego narzędzia statystycznego – należy interpretować w kontekście wybranych do analizy cech diagnostycznych. Do województw zagrożonych wykluczeniem społecznym zaliczono między innymi pas wschodni, co znajduje potwierdzenie również w badaniach nad poziomem ubóstwa. Można przypuszczać, (mając oczywiście świadomość, że dokonując uogólnień do poziomu województw nie uwzględniamy ich wewnętrznego zróżnicowania na poziomie powiatów czy gmin, a skrajnie, pojedynczych gospodarstw domowych), że oddziaływanie dużych ośrodków miejskich takich jak przykładowo Warszawa czy Kraków może mieć wpływ na uznanie odpowiadających im województw za niezagrożone wykluczeniem.

Literatura

- Bezdek J. C., Harris J. D., 1978, Fuzzy partitions and relation – an axiomatic basis for clustering, *Fuzzy Sets and Systems*.
- Bogocz D., 2005, Przykłady zastosowań rozmytej funkcji wartościującej w badaniach ekonomicznych. Warszawa: Zeszyty Naukowe SGGW.
- Bogocz D., 2012, Pomiędzy TAK a NIE, czyli o rozmytym charakterze pojęć, metod i kategorii. *Metody ilościowe w badaniach ekonomicznych* T. XIII nr 1 2012.
- Bogocz D., 2013, The poor, the deprived, the excluded – how to measure peoples' misfortunes, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 308.
- Czapiński J., Panek T., 2011, *Diagnoza społeczna 2011*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Czarnowski S., 1935, *Ludzie zbędni w służbie przemocy*. Warszawa: PWN.
- Drewniak J., 1984, *Podstawy teorii zbiorów rozmytych*, Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Goethe J. W., 1997, *Refleksje i maksymy*. Warszawa: Czytelnik.
- Lewis C.S., 1944, *The Inner Ring*, Lecture At King's College, University of London.
- Lukasiewicz J., 1922/23, *Ruch filozoficzny*.

- Ostasiewicz W., 1993, *Zastosowanie zbiorów rozmytych w ekonomii*. Warszawa: PWN.
- Ostasiewicz W., 2012, *Myślenie Statystyczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Panek T., 2007, *Statystyka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Panek T., 2011, *Statystyczne metody pomiaru ubóstwa*. Warszawa: SGH.
- Ragin, C., 2000, *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: U. Chicago Press.
- Ragin, C., *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Chicago: U. Chicago Press.
- Rózniewicz M., 1998, *Zastosowanie teorii zbiorów rozmytych do oceny stopnia akceptacji produktu*, *Wiadomości Statystyczne* 4.
- Saunders P., Naidoo Y., Griffiths M., 2007, *Towards new indicators of disadvantage: Deprivation and social exclusion in Australia*.
- Silver H., 1995, *Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion* [w:] G. Rogers, Ch. Gore, J. B. Figueiredo (red.) *Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses*, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization. Geneva.
- Szarfenberg R., 2007, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne* [w:] G. Firlit-Fesnak, Szyłko-Skoczny M. (red.) *Polityka społeczna*. Warszawa: PWN.
- Zadeh L. A., 1965, *Fuzzy sets, Information and Control*, 8.

Summary

The paper presents an attempt to strict scientific analysis of the of social exclusion, beginning with the definition in the wider context of phenomena similar character and finally specifying different spheres referring to different fields of human activity.

The research was based on new formula social science methods, in particular, ranking arrangement based on the values of fuzzy participation function, which in further analysis was the basis for the classification of objects into three groups – socially excluded, not socially excluded and those that are socially excluded in a certain degree emphasized in the value of the membership function.

The results of the research were presented in a cartographic form. In the set of the voivodeships socially excluded were among others voivodeships of the East part of Poland, while some voivodeships not socially excluded – Małopolskie and Mazowieckie – corresponded with big city centers.

The fact of the relativity of the analysis results, following from fuzzy character of concepts under investigation was also observed.

ISSN 2451-2990

