



ZESZYTY NAUKOWE

Wałbrzyskiej
Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

11

Refleksje
społeczno - gospodarcze



ISSN 1643-630X

Nr 11

(1) 2008

ZESZYTY NAUKOWE

Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

***Refleksje
społeczno - gospodarcze***

Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości
w Wałbrzychu

RADA PROGRAMOWA

Przewodniczący Rady Programowej – prof. dr hab. Lucjan Kowalczyk

- prof. dr hab. Ryszard Antoniewicz
- prof. zw. dr hab. inż. Rafał Krupski
- prof. dr hab. Zbigniew Kurcz
- prof. dr hab. Andrzej Małachowski
- prof. dr hab. Franciszek Mroczko
- prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski
- prof. zw. dr hab. Danuta Strahl
- prof. zw. dr hab. inż. Stanisław Urban

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda
prof. dr hab. Zbigniew Kurcz

Korekta:

Ewa Makuch

ADRES REDAKCJI:

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
58-305 Wałbrzych, ul. 1-go Maja 131
e-mail: kustosz@wwszip.pl

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. Franciszek Mroczko
Z-ca Redaktora Naczelnego: dr Małgorzata Markowska
Sekretarz Redakcji: Michał Lesman

Projekt okładki i skład komputerowy:
Władysław Ramotowski

ISSN 1643-630X

© Copyright by Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2008
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Lucjan Kowalczyk	
Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej	4
Aldona Frączkiewicz-Wronka	
Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego	15
Piotr Laskowski	
Budżet zadaniowy w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego	27
Ryszard Bról	
Planowanie strategiczne rozwoju regionalnego i lokalnego	33
Adam Sulikowski	
Pozytywistyczne pojęcie konstytucji a kontrola konstytucyjności prawa	47
Monika Legodzińska	
„Społeczeństwo – największe niebezpieczeństwo”. Krytyka społeczeństwa i życia społecznego w filozofii polskiej XX wieku	56
Jerzy Ładysz	
Cele współpracy transgranicznej samorządów na obszarze Puszczy Białowieskiej i ich realizacja	68
Adam Sulikowski	
Francuska koncepcja ustawy i jej ewolucja	85
Stanisław Dolata	
Harmonizacja podatków dochodowych od osób prawnych w państwach Członkowskich Unii Europejskiej	95
Michał Ptak	
Ekologiczne reformy podatkowe w krajach europejskich	126
Franciszek Mroczko, Maria Stańkowska	
Technologia informacyjna a przewaga konkurencyjna w zakresie kosztów i wyróżnienia	139
Tadeusz Lewandowski	
Wybrane elementy bezpieczeństwa informatycznego w aspekcie bezpieczeństwa w Internecie	151
Włodzimierz Pawlak	
Numeryczne obliczenia całki oznaczonej funkcji złożonej	170
Dolata Aleksander Piotr	
Ubezpieczenia jako forma ograniczenia ryzyka w działalności podmiotów gospodarczych	176
Tadeusz Gospodarek	
Quasi adaptatywne zarządzanie teatrem	200



Lucjan Kowalczyk

Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej

1. WPROWADZENIE

Termin „zarządzanie publiczne” pojawia się w procesie rozwoju podejść do administracji publicznej, a w przedstawionej wypowiedzi ma znaczenie kluczowe. Natomiast „współczesne zarządzanie publiczne” odnoszę do teraźniejszości, czyli do początku XXI wieku, i adresuję do administracji publicznej (również sektora publicznego).

Na pytanie: jakie jest współczesne zarządzanie publiczne? ściślej – jaka jest współczesna administracja publiczna? – nie może być jednoznacznej odpowiedzi. Nie może być jednoznacznej odpowiedzi tak w odniesieniu do praktyki, jak również w odniesieniu do podstawowych założeń teoretycznych. Pozostawiając stan praktyki do oceny wynikającej z pogłębionych badań, zajmijmy się założeniami i procesem zmian tych założeń.

H. Izdebski – charakterystykę procesu zmian w podejściach do administracji publicznej, poprzedza wyjaśnieniem istoty kluczowego terminu „administracja publiczna”, wskazując, że „(...) administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, wykonywaną w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest instrumentem służącym do osiągania celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem lub wykonywania woli zwierzchnika. Ów zwierzchnik należy przy tym, w całości albo w części, do innego porządku – porządku politycznego, porządku władzy politycznej instytucjonalnie usytuowanej w systemie władz publicznych (państwie – w znaczeniu szerszym, państwo w ścisłym znaczeniu – nie obejmuje bowiem instytucji samorządu). Administracja jako operacyjny instrument władzy wykonawczej (scentralizowanej w ramach państwa w ścisłym znaczeniu oraz zdecentralizowanej przede wszystkim poprzez samorząd)

może być, w rezultacie, określona jako *egzekutywa władzy wykonawczej* (moje wyróżnienie)¹. Określenie to można traktować jako odniesienie, które nie traci na znaczeniu w procesie zmian w podejściu do administracji publicznej.

Na umownej skali procesu zmian dotyczących administracji publicznej, w dużym uproszczeniu i przy pełnej świadomości niejednoznaczności poglądów odnośnie do podejść (założeń), można wyróżnić²:

- administrację publiczną klasyczną, tradycyjną, również określaną jako stara administracja (*old public administration, OPA*);
- zarządzanie publiczne (*public management, PM*);
- nowe zarządzanie publiczne (*New public management, NPM*);
- „współzarządzanie publiczne” (*public governance, PG*).

Użytecznym odniesieniem do opisu procesu zmian administracji publicznej we współczesnym państwie demokratycznym i również liberalnym, jest system organizacji społeczeństwa przedstawiony przez H. Izdebskiego. Administracja publiczna w tym systemie występuje w relacjach z podsystemami: prawnym, politycznym i gospodarki rynkowej oraz w relacji ze społeczeństwem obywatelskim³. Powyższe relacje, poprzedzone zasygnalizowaniem uwarunkowań procesu zmian w podejściach do administracji publicznej, stanowią podstawę struktury artykułu.

Istotną inspirację do niniejszej wypowiedzi stanowił nowy kwartalnik „Zarządzanie Publiczne”, a jej potrzebę określa proces kształcenia w Wałbrzyskiej Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości na studiach licencjackich i magisterskich.

2. UWARUNKOWANIA PROCESU ZMIAN W PODEJŚCIACH DO ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja publiczna, jako część składowa sektora publicznego, funkcjonuje w warunkach zależności, które w odniesieniu do tego sektora J. Kleer⁴ objaśnia w oparciu cztery założenia:

1. Cele sektora publicznego nie mają charakteru samodzielnego;
2. Sektor publiczny funkcjonuje w powiązaniu ze społeczeństwem;

¹ Zob. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007, s. 8.

² Wynik syntezy: Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007. Również: Wojciechowski E., *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, redakcja naukowa D. Strahl, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1161, Wydawnictwo AE, Wrocław 2007.

³ Zob. Izdebski H., op. cit., s. 9 i dalsze.

⁴ Rozwinięcie, zob. Klerr J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*. W: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, praca zbiorowa pod redakcją J. Klerra, wyd. Cedu-tu, Warszawa 2005, s. 9 – 54.

3. Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego nie mają charakteru czysto ekonomicznego;
4. Efektywność funkcjonowania sektora publicznego powinno się oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym.

Z analizy sektora publicznego w świetle przyjętych założeń wynika, że jego funkcjonowanie zależy od:

- państwa;
- podaży dóbr publicznych;
- powiązań zewnętrznych;
- okresowych przesileni określanych jako transformacje (cywilizacyjne, integracyjne, systemowe).

Zasygnalizowane za J. Klerem zależności sektora publicznego, moim zdaniem, dotyczą również administracji publicznej i wskazują na jej znaczenie oraz potrzebę zmian w jej funkcjonowaniu uwzględniających zmiany w składnikach określających zależności. Podejścia (założenia) stanowiące podstawę jej funkcjonowania – z jednej strony są czynnikiem wyznaczającym kierunki reform w sektorze publicznym, z drugiej zaś strony – same również podlegają procesowi zmian zachodzących w środowisku funkcjonowania administracji publicznej.

Wyjaśniając proces zmian w administracji publicznej i drogę do współczesnego zarządzania publicznego, należy uwzględnić elementy teorii wynikające z liberalnych koncepcji ekonomicznych oraz zarządzania w warunkach rozproszenia tytułów własności odniesionych do sektora publicznego. Dotyczy to szczególnie teorii wyboru publicznego i teorii agencji⁵.

Do analizy zachowań na arenie politycznej zastosowano metodę ekonomiczną dotyczącą podobieństwa z rynkiem. Arena rynku to relacje: konsumenci – przedsiębiorcy – menedżerowie. Na arenie politycznej występują relacje: wyborcy – politycy – urzędnicy. Istotą teorii wyboru publicznego jest postulat interesu własnego (maksymalizacja własnych korzyści).

Z teorii wyboru publicznego, odniesionej do areny politycznej, wynika, że brak mechanizmów rynkowych w sektorze publicznym przeciwdziałających negatywnym skutkom podstawowego postulatu tej teorii, którym jest interes własny, powoduje dążenie polityków i administracji do zwiększenia własnej władzy, prestiżu i dochodu. Łączy się to w sposób oczywisty z dążeniem do wzrostu budżetu i rozbudowy administracji, co nie musi jednak skutkować pozytywnie w interesie społecznym, z korzyścią dla obywateli. Synteza tej teorii odniesiona do administracji publicznej wskazuje kierunek zmian w podejściu do administracji – orientacja na rynek i konkurencję stanowi szansę na ograniczenie negatywnych skutków teorii wyboru publicznego.

⁵ Pogląd ten przytacza A. Zalewski za: J.D. Gwartney, E.R. Wagner, *Public Choice and the Kondukt of Representative Government*, ...Zob. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, pod redakcją A. Zalewskiego, SGH, Warszawa 2005, s. 13 – 16.

Teoria agencji łączy się z oddzieleniem własności od zarządzania przedsiębiorstwem (przy rozproszeniu tytułów własności) i dotyczy:

1/ rozbieżności pomiędzy celami właściciela/mocodawcy i menedżera/agenta – potrzeba wyjaśniania rozbieżności i poszukiwania bodźców dla menedżerów, skłaniających do działania w interesie właściciela;

2/ asymetrii informacji – łagodzi rada nadzorcza;

W sektorze publicznym problem jest bardziej złożony i zostaje wyostrzona asymetria informacji w relacji: wyborca/mocodawca – polityk/agent/mocodawca – administrator/agent.

Polityk występuje w podwójnej roli: 1/ jako mocodawca wytycza politykę i kontroluje administratora/wykonawcę, przy mniejszej wiedzy o przebiegu procesów od administratora, który ukrywa zły przebieg procesów przed politykiem; 2/ jako agent, którego mocodawcą jest wyborca, ukrywa zły przebieg procesów przed wyborcą. Stąd wynikają wnioski:

1/ ograniczone możliwości weryfikacji i oceny stanu procesów przez polityka i wyborcę;

2/ rozmyty proces decyzyjny, odpowiedzialności, oceny efektów przez mocodawców;

3/ łagodzenie ostrości problemu agencji wymaga zmniejszenia udziału państwa w gospodarce oraz wprowadzenia do sektora publicznego rozwiązań kontraktowych, oddziałujących na pracowników całej organizacji.

Zasygnalizowane zaledwie teorie pozwoliły wielu ekonomistom wskazać na odpowiedni klimat intelektualny, wyznaczający kierunek zmian w sektorze publicznym (wspierający powszechną krytykę sektora publicznego).

3. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W RELACJI Z SYSTEMAMI PRAWNYM I POLITYCZNYM: ADMINISTRACJA PUBLICZNA KLASYCZNA

Administracja publiczna w relacji z podsystemem prawa oznacza podporządkowanie władzy wykonawczej, w tym administracji, prawu. W tym ujęciu rola administracji polega na wykonywaniu przepisów ustaw i innych źródeł prawa i z tym związanych interwencji administracyjnych, wydawania decyzji administracyjnych oraz kontroli ich legalności. W tej relacji administracja publiczna, zdaniem H. Izdebskiego, nie jest aktywnym dostawcą usług publicznych.

Relacje administracji publicznej z polityką w państwie demokratycznym i również liberalnym, mają charakter dość naturalny; prawo jest wynikiem konstytucyjnej władzy politycznej. Administracja pełniąc służebną rolę wobec prawa, służy również władzy politycznej. Prawo administracyjne pozostaje we współzależności z prawem konstytucyjnym, tworząc „rdzeń prawa publicznego”⁶.

Administracja publiczna, łącząca podejścia oparte na relacjach z systemami: politycznym i prawnym, ma jednak cechy „biurokracji” z rodowodem pochodzącym od Maxa Webera. Jest to *weberowski model biurokracji*, któremu przypisuje się, między innymi, takie cechy, jak: niezależność od

⁶ Tamże.

otoczenia, zależność od silnego ośrodka władzy, stabilne stosunki władzy, dominacja pracy rutynowej według ściśle określonych procedur, mała zdolność reagowania na niepewność. Trudno uznać te cechy jako odpowiadające współczesnym warunkom opisującym zależność sektora publicznego i prywatnego.

4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W RELACJI Z GOSPODARKĄ RYNKOWĄ: ZARZĄDZANIE PUBLICZNE I NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Administracja publiczna w relacji z gospodarką rynkową, zachowując podstawę wynikającą z relacji prawnej i politycznej jako klasycznego podejścia, łączy się w domeną nauki zarządzania i jej dorobkiem w działaniu podmiotów gospodarki rynkowej. Zręby tych relacji stworzył Henri Fayol (1917) w ramach administracyjnej szkoły zarządzania. Opisując funkcje (czynności) przedsiębiorstwa, wyodrębnił funkcję administracyjną (obejmującą: przewidywanie, organizowanie, rozkazodawstwo, koordynację i kontrolę), obok funkcji (czynności) technicznych, handlowych, finansowych, ubezpieczeniowych i rachunkowościowych. W drodze do współczesnego zarządzania publicznego należy wspomnieć o dorobku L. Gulicka i L. Urwika, zorientowanym na modernizację administracji centralnej w celu jej uelastycznienia. Rozwinięcie myśli wspomnianych autorów następuje w latach osiemdziesiątych XX wieku w odpowiedzi na wyzwania procesów reform w obszarze administracji publicznej. Wówczas klasyczne podejście zostaje zastąpione ujęciem określonym jako zarządzanie publiczne, *public management*. Stanowi ono połączenie dwóch orientacji w zawiadywaniu sprawami publicznymi, przy nastawieniu na wyniki, to jest:

- normatywnej charakterystycznej dla administracji publicznej;
- instrumentalnej – charakterystycznej dla zarządzania ogólnego, obejmującego procesy decyzyjne i stosowanie odpowiednich instrumentów (koncepcji, metod) zarządzania.

Oznacza to również otwarcie administracji publicznej na nowe techniki komunikacji, przetwarzania zorientowane na interes publiczny zgodnie z prawem.

W końcu lat osiemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych nasila się presja na sektor publiczny, zorientowana na osiągnięcie efektów ekonomicznych i społecznych przy ograniczonym nastawieniu na nakłady. Orientacja ta uzyskuje wsparcie organizacji międzynarodowych (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego, OECD). Związany z tą orientacją termin – „nowe zarządzanie publiczne” (*new public management*) stanowi „próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystania środków publicznych dla osiągania zaprogramowanych celów”⁷. Jest to ujęcie

⁷ Tamże, s. 12.

wymagające uwzględnienia kategorii ekonomicznej jako rodzaju odpowiedzialności jednostek administracyjnych.

Ch. Hood⁸ nowe zarządzanie publiczne przedstawia za pomocą siedmiu głównych elementów:

- 1) profesjonalne zarządzanie w sektorze publicznym /wzmocnienie uprawnień zarządczych/;
- 2) precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności /cele jasno określone i dające się mierzyć/;
- 3) kontrola wyników /alokację środków i nagród określają wyniki/;
- 4) podział instytucji /niezależność, autonomia finansowa/;
- 5) promowanie konkurencyjności /umowy na czas określony, przetargi, mechanizmy rynkowe/;
- 6) wykorzystanie koncepcji, technik zarządzania z sektora prywatnego /w tym: elastycznego modelu zatrudnienia, płac/;
- 7) racjonalizacja wydatków /redukcja wydatków, dyscyplina budżetowa/.

Administracja publiczna w relacji z gospodarką rynkową łączy się z ujęciem menedżerskim, które przedstawia J. Supernat⁹. W tym ujęciu model administracji publicznej, określony jako „nowe publiczne zarządzanie”, uwzględnia takie założenia, jak: orientacja na wyniki, wprowadzanie mechanizmów rynkowych, orientacja na konsumenta, koncentracja uwagi na kierowaniu zamiast na bezpośrednim świadczeniu usług, deregulacja, tworzenie warunków dla inicjatywy pracowników, zmniejszanie kosztów świadczenia usług, rozszerzenie ról kierowniczych zorientowanych na służbę publiczną, orientacja na elastyczność, innowacyjność, przedsiębiorczość, apolityczność.

5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W RELACJI ZE SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM: WSPÓŁZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Termin „współzarządzanie” zostaje użyty za polską wersją językową artykułu Boba Jessopa¹⁰ jako równoważnik pojęcia *governance*. W artykule

⁸ Hood Ch., A Public Management for All Seasons?, „Public Administration” 1991, Vol. 69 (1), s. 4 – 5. Przytacza również A. Zalewski, Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego. W: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod redakcją A. Zalewskiego, SGH, Warszawa 2005, s. 27 – 28.

⁹ Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2, s. 28 – 46.

¹⁰ Jessop B., Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia, „Zarządzanie Publiczne” 2 (2)/2007. W wyjaśnieniu dotyczącym użycia terminu „współzarządzanie” czytamy: „Zarówno w tytule artykułu jak i konsekwentnie w całym tekście autor posługuje się pojęciem *governance*, które nie ma bezpośredniego polskiego odpowiednika i na razie nie wykształciła się powszechnie przyjęta w polskiej literaturze konwencja translacyjna i terminologiczna, związana z użyciem tego pojęcia”.

wskazuje się, że wzrost zainteresowania współzarządzaniem wynika z potrzeby wzmocnienia zdolności państwa wobec rosnącej kompleksowości; państwo i rynek, łączone w ramach nowego zarządzania publicznego, nie są w stanie sprostać oczekiwaniom złożonych sił społecznych („rosnąca kompleksowość”).

Współzarządzanie jest postrzegane jako możliwość nowoczesnej koordynacji działań zbiorowych (*governance*), w odróżnieniu od tradycyjnej formy rządu (*government*), i „dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolitalny i regionalny, do narodowego. Dotyczy także wielu międzyrządowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym, transnarodowym, ponadnarodowym i globalnym”¹¹. Łączy się z tym pojęcie „wielopoziomowego współzarządzania” jako nowa forma władzy publicznej, obejmująca różne poziomy terytorialne oraz mobilizująca aktorów funkcjonalnych i terytorialnych poprzez partnerstwo, negocjacje i powiązania horyzontalne – wzmacniając ich możliwości radzenia sobie w warunkach rosnących oczekiwań i złożoności sił społecznych. Jest to otwarcie na modyfikację relacji pomiędzy sferą publiczną i prywatną. Współzarządzanie wzmacnia zdolność koordynacji wewnątrz wyodrębnionych systemów i między nimi. Słowem kluczowym stają się relacje w powiązaniu ze sterowaniem, sieciami koordynacji, uczestnictwem interesariuszy, partnerstwem, aliansami strategicznymi, gospodarką sieciową, społeczeństwem sieciowym oraz społeczeństwem obywatelskim „(...) jako owoc nowych form koordynacji”¹².

Współzarządzanie objaśniane przez koordynację działań zbiorowych dotyczy wielu zagadnień społecznych i zarządzania, stąd, zdaniem Boba Jessopa, rodzi to prawdopodobieństwo nieporozumień. Aby tego uniknąć, proponuje uściślenie tego terminu, wyróżniając typ koordynacji poprzez refleksyjną samoorganizację¹³. Polega ona na wynegocjowaniu porozumienia w sprawach złożonych problemów, w ramach określonych układów i sieci, umożliwiając koordynację kompleksowego podziału pracy; istotą jest dialog i wynegocjowanie porozumienia. Pozwala to odróżnić koordynację poprzez samoorganizację jako istoty wąsko rozumianego współzarządzania, od koordynacji rynkowej, której podstawą jest wymiana oraz koordynacji imperatywnej – poprzez państwo i hierarchię.

Współzarządzanie jako forma samoorganizacji nie wymaga od uczestników przedsięwzięć, organizacji, systemów akceptacji ogólnych celów. Zasadnicze znaczenie natomiast mają systematyczne negocjacje przy ustalaniu celów¹⁴ i mobilizacji zasobów. Samoorganizacja polega na współpracy w oparciu o nieformalne i osobiste więzi, negocjacje, strategiczne sojusze, partycypacyjne rządy przy zaangażowaniu w trwały dialog różnych sił społecznych. Wymaga to również, „(...)aby zakres rynkowych mechanizmów

¹¹ Jessop B., op. cit., s. 6.

¹² Tamże, s. 7.

¹³ Autor wyróżnia trzy główne formy koordynacji złożonych wzajemnie współzależności: koordynacja *ex post* poprzez wymianę (anarchia rynku), koordynacja *ex ante* poprzez imperatywne władztwo (hierarchiczna organizacja, państwo), koordynacja poprzez refleksyjną samoorganizację (heterarchia, która nie jest tożsama ani z anarchią, ani z hierarchią), zob. tamże, s. 9.

¹⁴ Takie podejście nawiązuje do znanej w zarządzaniu, opracowanej przez P. Druckera, metody zarządzania przez wyznaczanie celów i samokontrolę.

i użycia formalnej władzy był podporządkowany – jak to tylko możliwe – formom współzarządzania zorientowanym na równoważenie efektywności, skuteczności i demokratycznej odpowiedzialności, w ramach autorefleksyjnej deliberacji i dzięki niej ... minimalizację społecznego wykluczenia”¹⁵.

H. Izdebski¹⁶ w odniesieniu do pojęcia *governance* nie używa terminu „współzarządzanie”, jednak nie dostrzega się różnicy w rozumieniu istoty tych terminów.

*Public governance*¹⁷ (w syntetycznym ujęciu):

- Odnosi się do społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako sieć organizacji społecznych. Rolą władzy publicznej jest zarządzanie sieciami, tworzenie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach służących rozwiązywaniu problemów; zadaniem jest zarządzanie złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów.
- Tworzy nowe ramy rozwoju demokracji; odchodzenie od demokracji wyborczej i przechodzenie do społeczeństwa demokratycznego, obywatele to nie tylko wyborcy, ale współdecydenci i współkreatorzy wspólnego dobra.
- Skupia się na kwestiach zaangażowania obywateli jako interesariuszy, zamiast obywateli jako konsumentów oraz na zapewnieniu przejrzystości, równym traktowaniu.
- Stanowi demokrację uczestniczącą, partnerską, interaktywną, charakteryzującą się dialogiem społecznym i akcentuje rolę etyki.
- Zdania publiczne, gdzie tylko możliwe, powierza się podmiotom należącym do sfery społeczeństwa obywatelskiego, władza zachowuje odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych.

6. ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

1. Współczesne zarządzanie publiczne ma charakter mieszany, łącząc podejście klasycznej administracji z rynkowym i samoorganizacją. Preferencje dla określonego podejścia w praktyce współczesnej administracji są wyrazem stopnia dojrzałości intelektualnej władzy i administracji oraz środowiska społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do Polski, moim zdaniem, dyskusyjne jest stwierdzenie H. Izdebskiego i M. Kuleszy, które z akceptacją przywołuje E. Wojciechowski¹⁸, że w Polsce: „nie można od razu wprowadzić nowoczesnych rozwiązań, lecz najpierw należy wprowadzić rozwiązania typu klasycznego”. Sądzę, że wprowadzenie rozwiązań typu klasycznego rodzi niebezpieczeństwo ich utrwalenia i w konsekwencji może utrudniać wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań ze względu na podatność sektora publicznego na tendencję do „przystosowywania się” i „ochrony” *status quo*

¹⁵ Jessop B., op. cit., s. 22.

¹⁶ Izdebski H., op. cit.

¹⁷ Jest to syntetyczne i bardzo skrócone ujęcie z publikacji: Izdebski H., op. cit. s. 14 – 18.

¹⁸ Zob. Wojciechowski E., op. cit. s. 596.

(„tyranią *status quo*”)¹⁹. Nie negując znaczenia klasycznej administracji, sadzę, że wprowadzanie jej podstaw w warunkach współczesnych powinno obejmować elementy niezbędne, stanowiące płaszczyznę odniesienia z założeniem otwartości na proces ciągłych zmian w stosowaniu nowoczesnych podejść. Zasadne jest przy tym założenie, że współczesne zarządzanie publiczne kumuluje podejścia klasyczne, rynkowe i samoorganizujące.

2. Współczesne zarządzanie publiczne musi sprostać wyzwaniom współczesności, zachowując cenne wartości klasycznego podejścia. Stąd współczesnej administracji publicznej nie powinno być obce najważniejsze wyzwanie, przed którym stają dziś organizacje i ich menedżerowie – „zdolność do przetrwania, rozwoju i skutecznego działania w warunkach *uogólnionej niepewności* (moje wyróżnienie), czyli nieprzewidywalności zewnętrznego i wewnętrznego otoczenia biznesu”²⁰. Przywołanie wyzwania adresowanego do sektora biznesowego uważam za również słuszne w odniesieniu do administracji publicznej, ze względu na (wcześniej określone) ogólne założenia funkcjonowania i zależności sektora publicznego (którego składnikiem jest administracja publiczna), a także ze względu na orientację podejścia rynkowego i samoorganizacji. Odpowiedzi na to wyzwanie wymieniane przez A.K. Koźmińskiego²¹, to między innymi:

- potencjalizacja, której źródłem jest kapitał społeczny (dostrzegam tu związek z założeniami samoorganizacji)²², obejmujący zdolności innowacyjne, szybkość reakcji, zdolności transformacyjne, wielofunkcyjność, elastyczność struktur;
- szybkość działania jako odpowiedź na dużą dynamikę zmian otoczenia;
- praca po nowemu, a w tym zmienność i nieokreśloność zadań, szeroki profil kompetencji, ograniczenie hierarchii, orientacja na procesy i czas reakcji, improwizacja;
- menedżerowie jutra – posiadający nie tylko umiejętność i zdolność do analizy pozwalającej na przewidywanie i programowanie działań w przyszłości, ale są proaktywni, potrafią prowadzić dialog, nawiązywać kontakty, wpływać na zmianę wizji (opartej na trwałej podstawie misji) i jej urzeczywistnianie.

Są to niektóre składowe odpowiedzi na wyzwania współczesności, które nie mogą nie dotyczyć współczesnej administracji i współczesnego zarządzania publicznego.

3. Współczesne zarządzanie publiczne stawia nowe wymagania przed misją administracji publicznej, w której, moim zdaniem, należałoby uwzględnić:

- zapobieganie powstawania problemów zamiast ich rozwiązywaniu;

¹⁹ Przywołano za: Starczewska-Krzysztozek M., *Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian*, w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, praca zbiorowa pod redakcją Jerzego Kleera, wyd. CEDEWU, Warszawa 2005, s. 123 – 125.

²⁰ Zob. Koźmiński A.K., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, PWN, Warszawa 2004, s. 65.

²¹ Tamże, s. 65 – 85.

²² Jest to problem wymagający oddzielnego omówienia.

- wspieranie obywateli w rozwiązywaniu problemów;
 - tworzenie szans i okazji osiągania sukcesu;
 - inspirowanie do rozwijania aktywności gospodarczej i społecznej.
4. Współczesne zarządzanie publiczne poprzez misję inspiruje do orientacji na:
- aktywność i zaangażowanie pracowników administracji²³;
 - współzarządzanie publiczne, czyli *public governance* (z takimi elementami, jak: „demokracja uczestnicząca”, „demokracja partnerska”, „demokracja interaktywna” i inne składniki wymieniane przez H. Izdebskiego)²⁴;
 - sprawne zarządzanie, którego podstawę stanowią wartości organizacji służącej otoczeniu, (jak: przedsiębiorczość i innowacyjność, profesjonalizm, zaufanie), podejście strategiczno – operacyjne, wspierane przez nowoczesne koncepcje zarządzania i technologie informacyjne²⁵.

LITERATURA:

- [1] Izdebski H., *Od administracji publicznej do public goverance*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007
- [2] Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2 (2)/2007
- [3] Klerr J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*. W: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, praca zbiorowa pod redakcją J. Klerra, wyd. Cedetu, Warszawa 2005
- [4] Kowalczyk L., *Niepewność wyznacznikiem zmiany zarządzania organizacjami sektora publicznego*, w: *Ewolucja zarządzania organizacjami na przełomie wieków*, praca zbiorowa pod redakcją H. Króla, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2006
- [5] Starczewska-Krzysztozek M., *Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian*, w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, praca zbiorowa pod redakcją Jerzego Kleera, wyd. CEDEWU, Warszawa 2005
- [6] Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”. Ze-

²³ Zob. szerzej: Kowalczyk L., *Niepewność wyznacznikiem zmiany zarządzania organizacjami sektora publicznego*, w: *Ewolucja zarządzania organizacjami na przełomie wieków*, praca zbiorowa pod redakcją H. Króla, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2006.

²⁴ Izdebski H., op. cit. s. 16 – 17.

²⁵ Zob. między innymi: Kowalczyk L., op. cit.

szyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2

- [7] Wojciechowski E., *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do góverance*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, redakcja naukowa D. Strahl, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1161, Wydawnictwo AE, Wrocław 2007
- [8] Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, pod redakcją A. Zalewskiego, SGH, Warszawa 2005



Aldona Frączkiewicz-Wronka

Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego

1. WYZWANIA DLA ORGANIZACJI PUBLICZNYCH WYNIKAJĄCE ZE ZMIENNOŚCI OTOCZENIA

W końcu XX wieku, na poziomie ponadnarodowym jednym z ważniejszych wskaźników obrazujących przeobrażanie się warunków funkcjonowania społeczeństw stało się zaangażowanie państwa jako organizacji sprawującej władzę, określającej normy funkcjonowania i kontrolującej ich wykonanie w kształtowanie zasad społeczno-gospodarczego rozwoju i realizację usług użyteczności publicznych¹. Trend ten, który jest odpowiedzią na zmiany społeczne, gospodarcze i technologiczne przebiegające z wysoką dynamiką w gospodarkach wielu krajów, szczególnie wysoko rozwiniętych stawia przed organizacjami publicznymi wiele wyzwań. Wynikają one z dużej złożoności obecnego świata, a szczególnie z:

- globalizacji, która powoduje konieczność wykorzystania pojawiających się szans ekonomicznych jak i minimalizowania negatywnych skutków potencjalnych zagrożeń (np. migracja pracobiorców i konieczne w związku z tym zmiany w systemie ubezpieczeń);
- zmian demograficznych, które powodują reorientację hierarchii potrzeb uznawanych za ważne dla kształtowania zasad rozwoju społecznego (np. wzrost ilości osób w wieku 65+ w populacji ogólnej i wynikająca

¹ Zobacz: D.F. Kettl., *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press. Washington 2000 oraz Ch. Pollitt i G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press. Oxford 2000 oraz *Public Management Reform and Innovation* red. G. Fredericson and J.M. Johnston., The University of Alabama Press 1999 oraz *Market-Based Governance* J.D. Donahue and J.S. Nye.(red)., Brookings Institution Press Washington 2002.

z tego faktu presję na zwiększenie wolumenu usług opiekuńczych, rehabilitacyjnych i leczniczych dla tej grupy),

- zmian w strukturze siły roboczej (np. zmiany organizacji rynku pracy w kierunku aktywizacji grupy 50+ tak aby zwiększać wpływy do budżetu państwa w postaci podatków od pracującej części społeczeństwa, jednocześnie obniżając grupę osób pozostających tylko na świadczeniach – emerytalnych, rentowych, opiekuńczych etc.
- nacisku ze strony społeczeństwa na zwiększenie jakości i wolumenu usług finansowanych ze środków publicznych (np. szerszy dostęp do bezpłatnej oświaty, zwiększona podaż bezpłatnych usług rehabilitacyjnych, leczniczych, opiekuńczych etc)
- rozwoju technik komunikacyjnych co stwarza z jednej strony możliwości lepszego zarządzania informacją i wiedzą, jednak z drugiej strony wiąże się z ogromnymi kosztami².

Wymienione trendy są mocno widoczne w otoczeniu organizacji publicznych i powinny znaleźć przełożenie na wdrażanie adekwatnego do możliwości i potrzeb procesu podejmowania decyzji oraz dążeniu do wypracowania takich metod i technik zarządzania, które przyczynią się do zwiększenia efektywności zarządzania sferą usług użyteczności publicznej³.

Na poziomie państwa przebiegające zmiany decydują o fundamentalnej rewolucji sposobu w jaki rząd wybiera cele i alokuje na ich realizację publiczne zasoby. Na poziomie organizacji te wpływy można zidentyfikować w innym niż dotychczasowym sposobie realizowania funkcji rekrutacji, stylu zarządzania czy dbania o zapewnienie efektywności i jakości usług⁴.

2. CELE DZIAŁANIA PAŃSTWA JAKO ORGANIZACJI

W potocznym rozumieniu zarządzanie często sprowadza się do uznania, że konkretna jednostka ma zdolność powodowania zachowaniami innych tak, aby osiągać własne cele. Zatem można zaryzykować stwierdzenie, że istotą zarządzania jest posiadanie władzy i możliwość jej używania. W odniesieniu do obszaru subdyscypliny zarządzanie publiczne jednostką jest państwo jako takie, a zdolność powodowania zachowaniami innych to proces polityczny, którego sensem jest podejmowanie decyzji co do hierarchii celów społecznie uznanych za tak ważne by ich zaspokojenie odbywało się w strumieniu środków publicznych.

² Na podstawie: S.S. Philippidou, K.E. Soderquist, G.P. Prastacos; *Towards New Public Management in Greek Public Organizations: Leadership versus Management, and the Path to Implementation* [w] "Public Organization Review: A global Journal" nr 4/ 2004, s. 318-319

³ *Green Paper on Services of General Interest* Brussels, 21.5.2003. COM(2003) 270 final Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Bruksela, 12.5.2004. COM (2004) 374 final.

⁴ I. Worthington: *The social and economic context* [w] (red.) A. Rose, A. Lawton, *Public services management*. Redwood Books Ltd. Trowbridge 1999, s.32-35

Zatem można zaryzykować stwierdzenie, iż istotą zarządzania (sprawowania władzy) jest możliwość podejmowania decyzji. Ze względu na fakt, iż decyzje są wyznacznikami działania, a ich rezultatem są odnoszone sukcesy bądź porażki, które de facto wpisują się w ocenę efektywności aktywności podejmowanych przez organizacje zagadnieniu temu poświęcano w literaturze dotyczącej zarządzania wiele uwagi.

Podejmowanie decyzji co do zakresu i hierarchii celów społecznych oraz wybranie takich metod zarządzania, aby realizacja zadań wyznaczonych przez państwo jako podmiot władzy odbywała się zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej, efektywności organizacyjnej i sprawiedliwości społecznej⁵ – jawi się jako jeden podstawowych problemów w obszarze zarządzania publicznego. Stąd też – ze względu na rolę jaką ma satysfakcja z poziomu zaspokojenia przez podmioty państwowe potrzeb obywateli – społecznie uznanych za ważne dla dalszego rozwoju państwa – efektywność sektora publicznego ma niezwykle istotne znaczenie dla zapewnienia ładu społecznego i gospodarczego⁶.

Wyróżniającą cechą organizacji publicznych poza formą ich własności, finansowania i rodzaju kontroli są ich cele działania⁷. Zadaniem organizacji publicznych zarówno w szerokim (państwo, gospodarka narodowa) jak i wąskim ujęciu (organizacje utworzone w celu realizacji interesu publicznego np. ochrona zdrowia, edukacja) jest działalność w obszarze zaspokajania potrzeb społeczeństwa poprzez dostarczanie dóbr i usług, które zostały określone przez państwo jako ważne dla rozwoju społeczno-gospodarczego i w związku z tym finansowane ze strumienia środków publicznych, przez co nie mogą być wyłącznym obszarem działania sektora prywatnego. Mimo mnogości organizacji publicznych i różnorodnych ról przez nie spełnianych oraz własnych celów wewnątrzorganizacyjnych każdej z nich, można powiedzieć, iż podejmowane w nich decyzje mają na celu jak najlepsze zaspokojenie interesu publicznego.

Podkreśla się, że współczesne demokratyczne państwo jako organizacja ma szczególną rolę do spełnienia w procesie kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego. Praktycznie od połowy lat 70 XX wieku rozmiar, liczba pełnionych funkcji i zakres władzy państwowej rosły, stymulując potrzebę efektywnego zarządzania powiększającym się strumieniem środków publicznych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznych. Wprowadzanie mechanizmów rynkowych czy prywatyzacja świadczeniodawców nie oznacza zmniejszenia roli państwa lecz zmianę jego funkcji. Pomiędzy państwem totalitarnym zawłaszczającym wszelkie dziedziny życia prywatnego, społecznego i gospodarczego a anarchią jest olbrzymia przestrzeń, którą doskonale wypełniają państwa republikańskie, prowadzące skuteczną politykę gospodarczą i społeczną. Zatem o ile tendencją europej-

⁵ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Dom Wydawniczy REBIS. Poznań 2005, s. 21

⁶ *Polityka zdrowia publicznego w krajach Unii Europejskiej*. (red.) Holland W., Mossialos E., Belcher P., Berkel B., Wydawnictwo Ignis, Warszawa 2002

⁷ S.M. Goldsterin, M. Naor, 2005. *Linking publicness to operations management practices: a study of quality management practices in hospitals*, "Journal of Operations Management", nr 23, s. 209–228.

ską jest wycofywanie się z roli bezpośredniego organizatora i płatnika, o tyle wzrasta rola państwa jako podmiotu określającego ogólne zasady funkcjonowania sektora publicznego stąd w mojej opinii szczególne znaczenie ma rozwój teorii i praktyki subdyscypliny zarządzanie publiczne.

3. OGRANICZENIA PROCESU PODEJMOWANIA DECYZJI W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH

Proces rozdziału dóbr zgromadzonych przez sektor publiczny z uwagi na różny poziom rozwoju poszczególnych państw następuje na bardzo zróżnicowanych zasadach, co oczywiście jest trudne i niesatysfakcjonujące podmioty w nim uczestniczące. Rozdział ten jest dokonywany zasadniczo przez administrację państwową (stąd też mówi się o administracyjnym mechanizmie rozdziału dóbr publicznych)⁸. Państwo spełnia funkcję alokacyjną dzieląc posiadane zasoby pomiędzy dobra prywatne i publiczne oraz ustalając strukturę dóbr publicznych. Główny problem, który powstaje w procesie alokacji tych zasobów to sprecyzowanie kryterium wyboru, jakim posługiwałoby się państwo przy podejmowaniu decyzji o rodzajach i ilości wytwarzanych dóbr publicznych oraz sposobie ich dystrybucji na pojedynczych członków społeczeństwa⁹. Na tym terenie spotyka się to, co niepolityczne czyli zasady ekonomii i zarządzania (i co można w miarę sprawnie i jednoznacznie rozstrzygnąć przez odwołanie się do kryteriów obiektywnych – wiedzy), z tym co polityczne (co wymaga dokonywania wyborów poprzez odwołanie się do konkurencyjnych wartości ideologicznych). W tym drugim wymiarze podejmowanie decyzji – prawdopodobnie nigdy (dopóki istnieć będzie polityka) nie będzie poddane reżimowi naukowemu.

Władze publiczne realizując swoje funkcje związane z zaspokajaniem potrzeb społecznie uznanych za ważne napotykają na wiele problemów i rozstrzygają wiele dylematów. Wynika to m.in. z faktu, iż dokonywana przez państwo i władze samorządowe alokacja zasobów w celu tworzenia dóbr publicznych i dóbr społecznych ogranicza swobodę dysponowania dochodami przez osoby prywatne oraz nie uwzględnia wszystkich preferencji reprezentowanych – nawet nie przez poszczególne osoby, lecz grupy społeczne (wiekowe, zawodowe, terytorialne itp.) – które mogą zdecydowanie różnić się od preferencji reprezentowanych przez władze publiczne¹⁰. Przy podejmowaniu decyzji o dostępie do tych dóbr władze publiczne powinny zatem rozpatrzyć następujące kwestie: kogo reprezentować i w czym interesie pełnić swoje funkcje oraz jakimi kryteriami kierować się dokonując

⁸ D.H., Rosenbloom, R.S., Kravchuk, *Public administration. Understanding management, politics, and law in the public sector*. McGraw Hill, Boston 2005, s. 436-476

⁹ Zaspokajanie potrzeb społecznych państwa to jedno z zadań stawianych przez państwem i władzami samorządowymi. Istnieje pewien rodzaj potrzeb, które nie mogą być zaspokajane w inny sposób niż w sposób zbiorowy między innymi: obrona narodowa, edukacja, ochrona zdrowia. Cechą charakterystyczną tych potrzeb jest to, że ich odbiorcą jest społeczeństwo. Zaspokojenie ich wymaga tak wielu środków finansowych, że możliwość ich zgromadzenia posiadają jedynie władze publiczne.

¹⁰ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 71

alokacji dóbr publicznych i społecznych. Co za tym idzie prawidłowe wytwarzanie dóbr i usług oraz ich podział wymaga sprawnego aparatu władzy, poprawnie działającego systemu finansów publicznych oraz czytelnych metod podziału środków publicznych.

Biorąc pod uwagę różnice między organizacjami sektora prywatnego a publicznego, można dojść do wniosku, że w tych pierwszych proces podejmowania decyzji przebiega bardziej płynnie, podczas gdy organizacje sektora publicznego doświadczają więcej turbulencji, przeszkód i konfliktów¹¹. Należy jednak pamiętać, że każde z wyzwań jakie może być zidentyfikowane w sektorze prywatnym, może dotyczyć także sektora publicznego, z tym że w sektorze publicznym wyzwań wynikających z jego politycznej niedookreśloności jest więcej¹². Jest to spowodowane przede wszystkim odmiennością ról, jakie pełnią organizacje w różnych sektorach, inne są bowiem cele, metody finansowania i sposób zarządzania w każdym z nich. W organizacji prywatnej nadrzędnym celem działania jest osiąganie zysku finansowego, w organizacji publicznej spełnienie oczekiwań tych którzy w akcie wyborczym powierzyli określonej grupie władzę (oczywiście zgodnie z akceptowanymi w danym państwie zasadami sprawiedliwości społecznej i możliwościami gospodarki, chociaż ten ostatni paradygmat często z uwagi na krótkoterminowe potrzeby sukcesu politycznego jest pomijany), w organizacji społecznej celem jest satysfakcja tych którzy przeznaczają środki na działanie tych organizacji np. w ramach odpisu z podstawy opodatkowania czy innych darowizn.

Proces decyzyjny w organizacji publicznej jest niezwykle trudny bo podejmując decyzję dysponent środków publicznych staje przed koniecznością świadomego wyboru jednego z wielu sposobów działania, które warunkowane są kontekstem otoczenia zewnętrznego a nie sprowadzają się tylko do finansowego wyniku. Im więcej jest zmiennych w otoczeniu, tym sytuacja decyzyjna staje się bardziej skomplikowana¹³. W konsekwencji dużej złożoności otoczenia zarówno podjęcie konkretnej decyzji jak i jej zaniechanie może – paradoksalnie – być zarówno nagrodzone jak i ukarane. Wszystko zależy od oceny podjętego działania przez interesariuszy czyli najczęściej sprawującego władzę w danym otoczeniu ugrupowania politycznego.

4. REFORMY SEKTORA PUBLICZNEGO I ICH GŁÓWNE ZASADY

Różne drogi reformowania sektora publicznego zapoczątkowane w końcu XX wieku w państwach opierających własny rozwój na różnych odmianach liberalnej doktryny ekonomicznej są obecnie implementowane również w postsocjalistycznych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W krajach tych – mimo szczególnej przez wiele lat roli państwa jako podmiotu w pełni odpowiedzialnego za wspieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego – nie da

¹¹ P.C. Nutt, *Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices*, Journal of Public Administration Research and Theory, JPART 16, s. 289–318

¹² M.S. Feldman, *Management and Public Management*, Academy of Management Journal 2005, Vol. 48, No. 6, s. 958–960.

¹³ K. Bolesta-Kukulka, *Decyzje menedżerskie*, PWE Warszawa 2003,

się obecnie – z uwagi na ekonomiczne ograniczenia – uniknąć radykalnych zmian w działalności organizacji publicznych realizujących dotychczas szeroki pakiet usług socjalnych. Rozmiary i głębokość wprowadzonych innowacji są bezprecedensowe, a ich istota nie sprowadza się li tylko do restrukturyzacji władzy i przetasowań dokonywanych w celu objęcia nowych funkcji i odpowiedzialności, ale do całkowicie innej koncepcji fundamentalnych funkcji państwa w rozwoju nowoczesnego społeczeństwa¹⁴. W ważnej dla rozwoju teorii zarządzania publicznego pracy *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles* pracy P.F. Drucker¹⁵ zestawiał i skomentował kilka najczęściej stosowanych sposobów reformowania organizacji sektora publicznego.

Po pierwsze, proponuje się zwiększyć ilość pieniędzy przeznaczanych np. na administrację oraz rozszerzyć zakres jej zadań, by osiągnąć założone cele.

Po drugie, można zastosować podejście odmienne, ograniczając środki i funkcje oraz wymuszając zmiany. Oba te podejścia nie zakładają, że przeprowadzi się zmiany w samej organizacji instytucji publicznych. A bez tego proponowane środki mogą przynieść skutki odwrotne od zamierzonych.

Po trzecie, wprowadzenie bezpośrednio do sektora publicznego metod zarządzania dających efekty w biznesie.

Po czwarte, panuje przekonanie, że sektor publiczny uzdrowią menedżerowie sprawdzeni w przedsiębiorstwach, którzy zagwarantują podejście do zarządzania wolne od biurokratycznych obciążeń.

Te dwa ostatnie sposoby wykorzystywane w reformowaniu sektora publicznego a wskazane przez P.F. Druckera pozwalają na stwierdzenie, że od wiedzy i chęci wprowadzenia innowacyjnych metod zarządzania do organizacji publicznej w dużej mierze zależy jej sukces.

Silnie rysuje się zatem potrzeba radykalnego odejścia od filozofii gospodarki nakazowo-rozdzielczej w stronę koncepcji aktywnych organizacji publicznych działających adekwatnie do wyzwań jakie stawia gospodarka rynkowa i demokratyczne społeczeństwo. Nie umniejszając roli zmian strukturalnych jak i proceduralnych to jednak strategiczne znaczenie dla powodzenia procesu odnowy ma nabywanie nowych umiejętności oraz kształtowanie proaktywnych postaw i zachowań wśród zarządzających organizacjami w sektorze publicznym.

Możliwość ciągłego ulepszania usług sektora publicznego wymaga nieustannej kontroli realizacji ustalonych celów i podejmowania ewentualnych działań korygujących. Oznacza to oparcie decyzji o kontrolę wyników oraz wiąże się z koniecznością stosowania jego pomiaru. Konieczne jest przede wszystkim stosowanie jasnych i przejrzystych miar dla możliwości oceny podejmowanych decyzji w kategoriach sukcesu bądź porażki, aby móc ocenić czy działania organizacji publicznych, w tym państwa, spełniają oczekiwania obywateli. Tego typu konstatacja jest konsekwencją analizy efektów reform prowadzonych w sektorze publicznym w wielu krajach. Korzenie

¹⁴ F. Fukuyama., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Dom Wydawniczy REBIS. Poznań 2005, s. 17-22.

¹⁵ P.F. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, New York 1985.

tych reform sięgają lat 80-tych ubiegłego stulecia, kiedy to w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Australii oraz później w Stanach Zjednoczonych narodził się nurt Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management – NPM)¹⁶. Obecnie zgodnie z tą koncepcją reformowane są szpitale, szkolnictwo oraz jednostki administracji publicznej w większości rozwiniętych krajów świata¹⁷.

NPM można określić jako eufemizm opisujący zbiór reform i innowacji sektora publicznego¹⁸. Dominującą ideą reorientacji zasad funkcjonowania państwa i jego podmiotów zgodnie z NPM stało się wprowadzenie zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie w sektor publiczny i społeczny¹⁹. Reformowanie sektora publicznego w nurcie NPM podkreśla zmianę dotychczasowego paradygmatu administracji publicznej, gdzie zadania organizacyjne były rozumiane jako postępowanie zgodnie z zasadami zrutowizowanego reżimu. Zgodnie z NPM powinno zmierzać się w kierunku innowacyjności, dynamizmu, przedsiębiorczości, oczekuje się także rozwoju elastycznych umiejętności.

NPM powstało w oparciu o założenia ekonomii neoklasycznej (teoria niedoskonałości rynku), teorii agencji, teorii racjonalnego wyboru (teoria norm), teorii k z menedżeryzmem wywodzącym się z tradycji międzynarodowego zarządzania naukowego²⁰. Ekonomia neoklasyczna jest utożsamiana z alokacją rynkową. Jej normatywna strona, ekonomia dobrobytu, ma swoje podstawy w teorii efektywności Pareto, zgodnie z którą żadna realokacja nie może być dokonana w taki sposób, żeby zyskały obie strony. Efektywnościowe implikacje spowodowane tym brakiem równowagi mają szczególne znaczenie dla polityki publicznej. Niedoskonałość rynku stanowi uzasadnienie dla wprowadzenia korekcyjnej polityki rządu, która ma za zadanie doprowadzić do wzrostu efektywności. Można wskazać na cztery obszary niedoskonałości rynku: dobra publiczne, efekty zewnętrzne, monopole naturalne oraz asymetrie informacji. Menedżerowie organizacji publicznych mogą uznać koncepcję niedoskonałości rynku za przydatną dla kształtowania i rozwiązywania problemów wewnątrzorganizacyjnych. niedoskonałość rynku objawiająca się w postaci asymetrii informacyjnej leży w sercu ekonomii neoistytucjonalnej, a w szczególności teorii agencji. Kluczowa dla NPM jest teoria wyboru publicznego, zgodnie z którą wyborcy kierują się własnym interesem ekonomicznym, grupy interesu poszukują renty, politycy są przedsiębiorcami zainteresowanymi zdobywaniem i utrzymywaniem

¹⁶ A. Dunsire, *Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint*, "Public Administration", 1995, nr 73.

¹⁷ T. Catlaw, J. Chapman, S. Page, A Comment on Stephen Page's "What's New about the New Public Management"/Gurus, Theory, and Practice: A Reply to Catlaw and Chapman. [w] "Public Administration Review" 2007, nr 67(2), s. 341-342.

¹⁸ Z. Hogue, S. Arends, R. Alexander, *Policing the police service: A case study of the rise of "new public management" within an Australian police service*. [w] "Accounting, Auditing & Accountability Journal" 2004 nr 17(1), s. 59.

¹⁹ J. Kleer, *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny* [w] (red.) J. Kleer, *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*. CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa 2005, s. 9-53.

²⁰ C. Hood, *A Public Management for all Seasons* [w] "Public Administration", 1991, Vol.69, No.1, s. 3-20.

władzy oraz przywilejami, urzędnicy wierzą w maksymalizację budżetu i ekspansję urzędu. To sprawia, że politycy i urzędnicy używają swojej władzy w celu oferowania przywilejów i usług wyborcom i grupom interesu w zamian za ich głosy i poparcie, co zakłóca efektywną alokację²¹. Obywatele oczekują usług dobrej jakości, konieczne jest więc zagwarantowanie im pożądanej jakości oraz takie zarządzanie systemem doskonalenia organizacji, by była zdolna takie usługi dostarczyć²². A. Zalewski pisze, że (...) *nowe zarządzanie publiczne jest lansowane jako rewolucja menedżerska, wprowadzająca nowy paradygmat zarządzania sektorem publicznym(...)*. Powołując się na J.M. Bryson²³ podkreśla znaczenie dla efektywnego zarządzania publicznego gromadzenia szerokiego zakresu informacji, badania alternatywnych możliwości i położenia nacisku na przyszłe implikacje bieżących decyzji w rzeczywistość społeczną jak również na potrzebę dbania o dobór kadr kierowniczych.

Literatura tematu nie oferuje jednego powszechnie akceptowanego wyjaśnienia dlaczego NPM jest wskazywany jako podstawa reformowania sfery publicznej znacznej części krajów świata. Wielu utożsamia to zjawisko z powstaniem ruchu New Right, ale taka interpretacja nie wyjaśnia dlaczego NPM zostało przyjęte przez rządy nie podzielające poglądów New Right, szczególnie w Australii i Nowej Zelandii. Dlatego też próbuje się znaleźć inne wyjaśnienia. Dla tych, którzy traktują reformy administracyjne jako kwestię przejściowej mody, NPM może być postrzegane właśnie jako chwilowy trend. Inne wyjaśnienie jest związane z występowaniem warunków społecznych w rozwiniętych krajach podczas wielu lat pokoju po II wojnie i unikalnego okresu rozwoju ekonomicznego, który im towarzyszył. Warunki jakie przyspieszyły rozwój NPM to przede wszystkim: zmiany w poziomie i dystrybucji dochodów, przejście w kierunku nowej maszyny politycznej, zmiana w kierunku większej ilości pracowników umysłowych, socjalnie heterogenicznej populacji mniej tolerancyjnej dla polityków i jednolitego podejścia w polityce publicznej²⁴. Uważa się także, iż powstanie NPM jest połączone z czterema innymi administracyjnymi megatrendami: próby zwolnienia lub odwrócenia rozwoju sfery rządowej, skierowania się w stronę prywatyzacji i quasi-prywatyzacji, rozwoju technologii informatycznych w produkcji i dystrybucji usług publicznych i globalizacji zarządzania publicznego²⁵. Koncepcja NPM jest realizowana za pomocą szeregu zasad znanych z obszaru sektora prywatnego. Przegląd literatury tematu uwypukla

²¹ M.S. Haque, *Revisiting the New Public Management*. [w] "Public Administration Review" 2007, nr 67(1), s. 179-183; P. Dibben, G. Wood, I. Roper (red). *Contesting Public Sector Reforms: Critical Perspectives, International Debates*, Palgrave 2004.

²² S. Wysoki., *Menedżerskie zarządzanie publiczne*, [w] „Gazeta Samorządu i Administracji”, 1-14 lipca 2002, opublikowana na http://www.umbrella.org.pl/onas/sia_0702.asp

²³ J.M. Bryson., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1988, s. 48 za A. Zalewski., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w] (red.) A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 39-41.

²⁴ C. Hood, *A Public Management for all Seasons* [w] "Public Administration", 1991, Vol. 69, No. 1, pp. 3-20.

²⁵ C. Hood, *A Public Management for all Seasons* [w] "Public Administration", 1991, Vol. 69, No. 1, pp. 3-20.

niespójność w nazewnictwie. Często ogólne cele NPM określane są mianem strategii czy modeli, a szczegółowe sposoby ich realizacji przedstawiane są jako metody, narzędzia czy instrumenty. Jest to rezultat dowolności interpretacji pojęć, która jest powszechną praktyką w naukach o zarządzaniu²⁶. Kolthoff i inni²⁷ wskazują na dwie zasady NPM: menedżeryzm oraz pośrednią kontrolę. Menedżeryzm przejawia się w następujących zasadach: nieustające zwiększanie efektywności, zastosowanie nowoczesnych technologii, podporządkowanie zasadom efektywności, jasna implementacja profesjonalnego zarządzania, umożliwienie menedżerom wykonywania funkcji zarządzania. Z kolei druga perspektywa oznacza odejście od sprawowania władzy, której źródłem jest autorytet formalny na rzecz implementacji procesów zarządzania opartych o właściwe bodźce i wartości. Można wskazać na następujące zasady tej perspektywy: nieustające zwiększanie jakości, nacisk na decentralizację, tworzenie systemów informacji, nacisk na kontraktowanie i rynek, pomiar wyników.

W szczególności, wskazuje się na następujące sposoby realizacji założeń NPM: downsizing, dezagregacja, zwiększenie autonomii menedżerów, partnerstwo publiczno-prywatne, prywatyzacja, planowanie strategiczne, benchmarking, business process reengineering, kontraktowanie, empowerment, kontrola kosztów i efektywności, budżetowanie wyników, zarządzanie wynikami, zarządzanie jakością, eksperymentowanie, zarządzanie przedsiębiorcze, opłaty za usługi, best practices, zarządzanie przez cele²⁸.

Wymienione wyżej praktyki można przyporządkować głównym zasadom, w jakich przejawia się NPM czyli problemom restrukturyzacji, wykorzystaniu mechanizmów rynkowych, koncentracji na wynikach, zapewnieniu wysokiej jakości oraz satysfakcji klientów.

5. BARIERY WPROWADZENIA NMP

Stosowanie zasad NPM oznacza w praktyce szereg zmian między innymi, zmianę postaw ludzkich, nacisk na efektywność, szerokie wykorzystywanie w zarządzaniu danych finansowych dla zwiększenia stopnia odpowiedzialności organizacji. Co oznacza reorientację w kierunku stymulowania uwarunkowań ekonomicznych a ograniczania uwarunkowań politycz-

²⁶ K. Zimmewicz, *Zasada intersubiektywności w naukach o zarządzaniu* [w] „Współczesne zarządzanie”, 2006, nr 3, s. 5-13.

²⁷ E. Kolthoff, L. Huberts, H van den Heuvel, *The ethics of new public management: is integrity at stake?* [w] „Public Administration Quarterly”, 2000, nr 30(4), s. 399-440.

²⁸ R. Batley, G.A. Larbi, *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*, Palgrave Macmillan 2004; R. Blair, *Policy implementation networks.: The impact of economic development on new public management*. [w] „International Journal of Economic Development”, 2000, nr 2(4); R. O'Neill Jr., *Moving from performance measurement to performance management* [w] „Public Management”, 2006 nr 88(3); M. Power, *The theory of audit explosion* [w] (red.) E. Ferlie, L.E. Lynn i Ch. Pollitt, *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press. Oxford 2005; C. Skelcher, *Public – private partnerships and hybridity*. [w] (red.) E. Ferlie, L.E. Lynn i Ch. Pollitt, *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press. Oxford 2005, s. 350; A. Zalewski (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. SHG, Warszawa 2005.

nych w zarządzaniu. Zatem wprowadzenie zasad NPM w praktykę działania organizacji publicznych nie zawsze musi się spotkać się z akceptacją głównych grup interesariuszy. Na przykład wielu polskich lekarzy postrzega zasadę transparentności finansowej jako atak na ich profesję. Taka postawa może doprowadzić do braku zaufania i ograniczonej partycypacji w nowych strukturach organizacyjnych, a nawet defensywnej postawy wobec zmian, stąd potrzeba budowania zaufania między wszystkimi aktorami zmiany. Budowanie zaufania jest procesem długotrwałym i wymaga właściwej komunikacji, pewności zatrudnienia, wsparcia, poczucia sprawiedliwości odnośnie traktowania pracowników a te trudno znaleźć w sektorze publicznym. Co wydaje się być jednym z powodów braku spektakularnych sukcesów w reformowaniu sektora publicznego jak również powodem okazywania przez jego pracowników cynizmu wobec możliwości powodzenia zmian²⁹.

Praktyka reformowania sektora publicznego w Polsce pokazuje, że zarówno na poziomie makro jak i poszczególnych organizacji (np. sektor ochrony zdrowia, JST, szkoły) stosowane są główne zasady, metody i narzędzia zarządzania charakterystyczne dla NPM. Nie jest natomiast określony zakres ich implementacji, co więcej, nie jest znana percepcja wartości NPM. Kluczową wartością dla sektora publicznego jest prawość, która oznacza postępowanie zgodne z wartościami, standardami, normami i regułami moralnymi, ale rzeczywistość często pokazuje inne oblicze. Czego przykładem są identyfikowane wśród menedżerów sektora publicznego istniejące patologie³⁰. Klasyfikacja zagrożeń prawości zaproponowana przez Huberts³¹ rozróżnia:

1. korupcję, rozumianą jako łapówkarstwo, nepotyzm, patronat w celu osiągnięcia korzyści dla siebie, rodziny czy grupy znajomych
2. defraudacja i kradzież zasobów, w tym manipulowanie informacją aby zatrzeć ślady defraudacji
3. niejasne obietnice, podarunki, upusty
4. konflikt interesów poprzez wykonywanie pracy i zadań na zewnątrz organizacji, np. „dorabianie po godzinach”
5. nieuzasadnione zastosowanie przemocy wobec obywateli, podejrzanych
6. niewłaściwe metody utrzymywania porządku zgodnie z zasadą „cel uświęca środki”
7. nadużycia i manipulowanie informacjami, np. nieprzestrzeganie zasady poufności danych
8. dyskryminacja i napaśtowanie, w tym molestowanie seksualne

²⁹ G. Robbins, 2007, Obstacles to implementation of new public management in an Irish hospital, *Financial Accountability and Management*, nr 23(1), s. 55-71.

³⁰ E. Kolthoff, L.W.J.C. Huberts, H. van den Heuvel. 2006. The ethics of new public management: Is integrity at stake? *Public Administration Quarterly*, nr 30 (4), s. 397-436.

³¹ L.W.J.C. Huberts 1998. *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*; Gouda Quint/Vrije Universiteit: Amsterdam.

9. marnowanie zasobów organizacji
10. nieprofesjonalne zachowanie w wolnym czasie (przemoc domowa, zażywanie narkotyków)

6. PODSUMOWANIE

Większość reform sektora publicznego ma naturę przejściową i ulega zmieniającym się modom. Stąd też to co kiedyś wydawało się najnowocześniejszym rozwiązaniem jutro może się okazać problemem, którego rozwiązanie wymaga zastosowania nowego podejścia. W sferze publicznej zmiany dzieją się stale, są bowiem konsekwencją przewartościowań w strukturze i hierarchii wartości. Wartości ewoluują wraz z rozwojem społeczeństwa i pogłębianiem się publicznej debaty ogniskującej się wokół interesów społecznych i politycznych. Generalną kwestią wszystkich reform jest ich fragmentaryczność co oznacza, że dotyczą jednego lub kilku obszarów, rzadko, a właściwie nigdy nie są rozwiązaniem całościowym problemów, z którymi stykają się reformatorzy. Fragmentaryczna sanacja oznacza nierzadko stworzenie następnego dysfunkcjonalnego obszaru i konieczności poszukiwania narzędzi i instrumentów jego rozwiązywania.

Pytaniem, które powinniśmy sobie zadać to nie jakie reformy są odpowiednie, ale jakie reformy są najlepsze w danych okolicznościach i jakie problemy mogą te reformy wygenerować w przyszłości w niestabilnym otoczeniu. Pojawianie się nowych wartości społecznych, dominacja rządzących opcji politycznych oraz negowanie decyzji poprzednich władz czasami uniemożliwia przeprowadzenie oceny, bo zanim nastąpi zmiana jakościowa, wynikająca z wprowadzenia reformy wprowadza się następne nowe reformy. Często ich jedynym powodem zaistnienia są względy polityczne, pomijające racjonalność i skuteczność ekonomiczną i społeczną. Zatem turbulentne otoczenie, typowe dla obszaru społecznych i politycznych wyborów w znacznym stopniu uniemożliwia konstruktywną recenzję efektów prowadzonych reform.

Reasumując prowadzone rozważania należy stwierdzić, że w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku doszło do zmiany działania organizacji sektora publicznego, od administrowania w kierunku zastosowania narzędzi typowych dla zarządzania w sektorze prywatnym. Definitywnie zarządzanie publiczne jest dziedziną wiedzy, wyeksponowaną na praktyczną i publiczną weryfikację, o teoretycznych odniesieniach, zarówno w sferze nauk ekonomicznych, jak i humanistycznych. Z uwagi na głębokie więzi ze sferą praktyczną możemy zarządzanie publiczne rozumieć również dynamicznie, co oznacza efektywną organizację procesu realizacji programów publicznych, czyli działań zaspokajających istotne potrzeby społeczne. Z punktu widzenia teorii nauk o zarządzaniu możemy, mówić o zaistniałej innowacji społecznej, czyli o intencjonalnej zmianie wprowadzonej w obrębie systemu społecznego, mającą dla tego systemu charakter nowości, będącą rezultatem procesu decyzyjnego, zmierzającego do rozwiązania problemu zrodzonego w toku funkcjonowania tego systemu i pociągającą za sobą zmianę

istniejącej struktury systemu. Praktyczna realizacja zasad scharakteryzowanego powyżej nurtu badawczego powinna oznaczać odejście od tworzenia mitycznych opowieści, że wszystkie potrzeby zgłaszane przez obywateli danego państwa są możliwe do zaspokojenia ze środków budżetowych i podążenie w kierunku systematycznej implementacji zasad rynkowych w sferę społeczną. Co oznacza określanie zarówno czytelnych zasady dostępu do publicznych beneficjów jak i zwiększony nacisk na efektywność ekonomiczną i organizacyjną procesu zarządzania.



Piotr Laskowski

Budżet zadaniowy w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

Demokratyczna procedura wyłaniania organów samorządu terytorialnego spowodowała, iż ocena skuteczności działań, zmierzających do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, stała się szczególnie istotna. Za kluczowe zagadnienie należy uznać spełnianie wymogu zaspokajania potrzeb w sposób akceptowany przez społeczeństwo (wyborców), czyli uznawany za uczciwy, korzystny i skuteczny.

Wyodrębnienie w ramach sektora finansów publicznych sektora samorządowego oraz wyposażenie gmin, powiatów i województw samorządowych w gwarantowane konstytucyjnie źródła dochodów publicznych oznaczają, że stworzone zostały warunki do prowadzenia przez te podmioty gospodarki finansowej, której podstawę stanowi uchwała budżetowa. Budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, a także przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych i funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego¹.

Budżet ten, będąc zespołem narzędzi i środków służących do realizacji lokalnych zadań publicznych, jest wykorzystywany przez organy gminy w celu stymulowania procesu rozwoju lokalnego, jego dynamiki i struktury². W budżecie JST ogólne cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne zostają przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo zamierzenia realiza-

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104)

² L. Patrzalek, *Finanse lokalne*, Warszawa 1999. s. 94

cyjne³. Proces budżetowania odnosi się do ustalenia wielkości wpływów i wydatków danego podmiotu w określonym czasie i można pokusić się o stwierdzenie, iż budżet JST stanowi także pewną prezentację programu działania władz samorządowych.

Najczęściej JST wykorzystują budżet w ujęciu „tradycyjnym”, który skupia się wokół pozycji budżetowych, wykorzystując podejście przedmiot-wydatek, a dominującym celem gospodarki finansowej pozostaje nadal kontrola rozporządzania środkami mającymi charakter dobra wspólnego. Obserwujemy więc rozdźwięk pomiędzy koniecznością podniesienia efektywności zarządzania środkami publicznymi, a posiadanymi do tego celu narzędziami.

U podstaw wyboru tematu opracowania leżało przekonanie autora, iż gospodarka finansowa samorządu terytorialnego wymaga modyfikacji i usprawnień, a z punktu widzenia efektywności realizowanych działań (świadczonych usług) w JST, szczególne znaczenie może zająć budżet zadaniowy.

SPECYFIKA BUDŻETU ZADANIOWEGO

Ze względu na pełnione przez budżet gminy funkcje, wyróżnia się kilka rodzajów budżetów traktowanych jako metody budżetowania. Najbardziej rozpowszechniona postać budżetu JST – to budżet w układzie „tradycyjnym”, zgodnie z istniejącą w finansach publicznych klasyfikacją budżetową. Budżet jednostki samorządu terytorialnego uchwalany jest w formie uchwały na rok budżetowy. Procedura budżetowa to całokształt prawnie określonych zasad postępowania, odnoszących się do przygotowania projektu i uchwalenia budżetu, jego wykonania oraz kontroli. Opracowanie projektu budżetu oraz przyjęcie uchwały budżetowej jest procesem złożonym angażującym wiele jednostek organizacyjnych, należy pamiętać, iż konieczne jest również opracowanie układu wykonawczego budżetu według klasyfikacji budżetowej. Wydatki ujęte w układzie opartym na klasyfikacji budżetowej powodują często brak przejrzystości w zakresie dokonywanych wydatków. Również po stronie dochodów brak jest jasności, co do charakteru dochodów, które mogłyby być odniesione do określonych kategorii wydatków. Wspomniane problemy mogą zostać rozwiązane poprzez zastosowanie tzw. budżetowania zadaniowego.

Budżetowanie i finansowe planowanie zadaniowe stosowane jest w wielu krajach Unii Europejskiej, a także w kilku polskich jednostkach samorządu terytorialnego (miastach) i obowiązuje także w wielu procedurach budżetowych Unii Europejskiej. Jest ono próbą przeniesienia praktyk planowania i budżetowania finansowego sektora przedsiębiorstw na grunt wy-

³ Dochody i wydatki budżetowe, dając władzom gminy możliwość oddziaływania dla otoczenia, pełnią funkcję instrumentów polityki finansowej. Po stronie dochodowej ma miejsce kształtowanie wpływów poprzez wysokość stawek, udzielanie ulg i zwolnień podatkowych, pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania.

datków publicznych⁴. Teoretyczną podstawą dla budżetu zadaniowego jest koncepcja tzw. New Public Management, która traktuje jednostki administracji publicznej jako dostawców specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy, wykonujące prawem przypisane, biurokratyczne działania. Podstawowe funkcje urzędów są analizowane prawie wyłącznie z punktu widzenia klienta, bądź zewnętrznego (obywatela), bądź wewnątrzadministracyjnego (innej jednostki publicznej, innego urzędu, jednostki nadrzędnej). Przy tego typu koncepcjach pojęcie klienta i pojęcie usługi są pojęciami fundamentalnymi. Działania administracji zorientowane są wtedy na obywatela jako na odbiorcę usług i klienta, a władza publiczna postrzegana jest jako odpowiedzialna za dostarczenie tych usług, które są niezbędne dla społeczeństwa. Zarządzanie zorientowane na rezultaty wymaga wyboru celów, ekonomicznych sposobów ich realizacji oraz zdolności jednostki do wykonywania przyjętych planów. Niezbędnym narzędziem wydaje się wdrożenie przez JST tzw. budżetowania zadaniowego.

W literaturze przedmiotu nie ma powszechnie przyjętej definicji budżetu zadaniowego, ale większość autorów, zajmujących się powyższą problematyką, za budżet zadaniowy uznaje plan finansowo-rzeczowy, w którym:

- plan działań ujęty jest w postaci zestawu zadań,
- dla każdego zadania określono jednostkę odpowiedzialną za jego wykonanie,
- dla zadań o charakterze projektu określono termin ich wykonania,
- wskazano mierniki wykonania zadania⁵,
- określono nakłady przyznane na realizację zadania.

Można więc stwierdzić, iż budżet zadaniowy to plan finansowy jednostki samorządu terytorialnego, przygotowany w taki sposób, że zanim zarząd opracuje uchwałę budżetową, zgodnie z obowiązującą w całej administracji klasyfikacją, zostaną opisane w postaci zadań szczegółowe rzeczowo-finansowe zamierzenia, jakie dysponenti środków mają zamiar zrealizować. Budżet zadaniowy pozwala racjonalizować wydatki bieżące i usprawnić zarządzanie finansami gminy. Zrywa on z jednostronną oceną – tylko od strony finansowej – wykonywania planu budżetowego, nakazując porównywanie poniesionych nakładów z uzyskanymi efektami⁶.

⁴ Pomijając ograniczenia takiego przeniesienia związane z odmiennością zadań sektora publicznego i sektora prywatnego, niewątpliwie możliwe jak najszersze wykorzystanie zadaniowego planowania i budżetowania w skali budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych może prowadzić do lepszej efektywności wydawania środków publicznych, a przede wszystkim do większej czytelności budżetu i dokonywanych wyborów politycznych stojących za strukturą dochodów i wydatków, a przez to ich racjonalizacji.

Szerzej w: J. Osiatyński, *Opinia w sprawie przejścia do budżetowania zadaniowego*, materiały Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu nr OE 52, Warszawa 2006

⁵ Miernikami (albo wskaźnikami) wykonania zadania określa się ściśle zdefiniowane wielkości, których osiągnięcie będzie uznawane za wykonanie zadania.

⁶ Budżet zadaniowy stanowi więc alternatywny sposób opracowania i wykonywania budżetu, który wiąże poszczególne dochody i wydatki z konkretnymi zadaniami realizowanymi w celu osiągnięcia zadań publicznych. Umożliwia on definicję programów, zadań oraz dokonywanie kalkulacji kosztów usług. Za pomocą budżetu zadaniowego możliwe jest określenie wskaźników wykonania zadań oraz efektywności.

Istota budżetu zadaniowego sprowadza się do tego, by:

- od planowania wydatków niezbędnych do funkcjonowania poszczególnych instytucji przejść do planowania niezbędnych kosztów wykonania zadań,
- określić wymagane wielkości wskaźników ilościowych i jakościowych, których osiągnięcie jest uważane za warunek uznania za wykonane zadania, na które zaplanowano w budżecie odpowiednie środki,
- podporządkować myśleniu zadaniowemu kryteria oceny instytucji i osób odpowiedzialnych za gospodarowanie środkami publicznymi.

BUDŻET ZADANIOWY JAKO ALTERNATYWNY SPOSÓB PROWADZENIA GOSPODARKI BUDŻETOWEJ

Budżet JST należy postrzegać nie tylko jako akt normatywny, ale przede wszystkim jako instrument efektywnego zarządzania finansami oraz efektywnością podejmowanych działań. Staje się to możliwe, gdy jest on właściwie skonstruowany, poprzez powiązanie celów i środków finansowych oraz gdy istnieją obiektywne metody oceny działalności władz lokalnych. Aby budżet JST służył racjonalizacji oraz podniesieniu efektywności gospodarowania (a w konsekwencji poprawie jakości świadczonych usług publicznych), niezbędnym wydaje się przeorientowanie podejścia kadry zarządzającej gminą, powiatem czy województwem samorządowym do gospodarki budżetowej, której nieodzownym elementem winno stać się wdrożenie budżetowania zadaniowego.

Budżet zadaniowy jest mocno zintegrowany z wieloletnim planem inwestycyjnym oraz tradycyjnym systemem budżetowym i rachunkowym. Umożliwia on definicję programów, zadań oraz dokonywanie kalkulacji kosztów usług. Za pomocą budżetu zadaniowego możliwe jest określenie wskaźników wykonania zadań oraz efektywności. W procesie budżetowania zadaniowego możemy wyróżnić etapy:

- określenia celów i środków do realizacji (rozpoczyna się od wyznaczenia priorytetów dla danej JST z równoległym oszacowaniem potencjalnych dochodów budżetowych oraz ustaleniem obligatoryjnych płatności gminy),
- zdefiniowania i planowania zadań przez koordynatora (następuje poprzez analizę potrzeb gminy i określenie sposobów ich realizacji oraz wyznaczeniu osób odpowiedzialnych za ich realizację),
- zatwierdzenia zadań (odbywa się po weryfikacji wniosków budżetowych),
- realizację zatwierdzonych zadań (ma charakter realizacji czynności zapisanych w planie działania, a dla właściwego przebiegu procesu niezbędne jest bieżące odnotowywanie zrealizowanych czynności na karcie zadania, z możliwością dokonywania zmian w planowanych działaniach),

- ocena zrealizowanych działań i analiza osiągniętych wskaźników efektywności.

Podstawę struktury budżetu zadaniowego stanowią programy i zadania (realizacja usług). Przez program rozumie się sposób kwalifikowania wydatków według celów i dziedzin np. edukacja, infrastruktura, kultura, promocja. Stąd programy, generujące wszystkie wydatki na dany cel, mogą składać się z więcej niż jednego zadania. Zadania (realizowane usługi) są podstawową jednostką rozliczeniową w strukturze budżetu zadaniowego, charakteryzującą w miarę jednorodną działalność⁷. Budżet zadaniowy – w przeciwieństwie do budżetowania „tradycyjnego” – ukazuje wszystkie zadania (usługi) realizowane JST. Wskazuje, co ma być osiągnięte oraz w jaki sposób. Koszty zadań oraz pracochłonność są kalkulowane według jednolitej metody i przez to porównywalne. Planowanie realizowanych zadań umożliwia podejmowanie ewentualnych decyzji o zleceniu wykonania ich na „zewnątrz”. Kwoty planowanych wydatków w obrębie zadań są również przypisywane do podziałek klasyfikacji budżetowej. Budżet zadaniowy pozwala także na ustalenie jednoosobowej odpowiedzialności za wykonywanie poszczególnych działań, które na bieżąco uczestniczą w procesie powstawania budżetu. Niewątpliwą zaletą budżetu zadaniowego jest możliwość bieżącego monitorowania realizacji zadań i szybszego reagowania na niekorzystne zjawiska. Ze względu na fakt, iż budżet zadaniowy w sposób precyzyjny pozwala na określenie środków niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych celów, coraz częściej sięgają po niego różnorodne instytucje. Tworzenie strategii rozwoju oraz dokumentowanie realizacji jej zadań, poprzez wdrożenie budżetu zadaniowego, szczególnie finansowych ze środków unijnych, jest obecnie postrzegane jako konieczny i nieodwołalny element ewolucji zarządzania JST.

PODSUMOWANIE

Budżet JST musi być postrzegany nie tylko jako akt normatywny, ale również (a może przede wszystkim) jako instrument efektywnego zarządzania finansami oraz efektywnością podejmowanych działań. Cel ten można osiągnąć poprzez zachęcenie decydentów lokalnych do skorzystania ze sprawdzonego narzędzia, za jaki niewątpliwie można uznać budżet zadaniowy. Ten rodzaj budżetu wymaga uruchomienia mechanizmów monitorowania, dostosowania rachunkowości oraz wprowadzenia instrumentów służących ocenie stopnia realizacji zadań, wynikających z przyjętych planów. Wszystkie te narzędzia zarządzania mogą być wdrażane na różnym poziomie zaawansowania, w zależności od zdolności organizacyjnych i zasobów kadrowych danej jednostki.

Przygotowanie budżetu w układzie zadań pozwala sporządzić roczny plan finansowy, który daje menedżerom (jakimi niewątpliwie dzisiaj muszą

⁷ Zadanie budżetowe (usługa) ma nazwę, cel, produkt określony jakościowo i ilościowo, koszt wykonania oraz wskaźnik efektywności.

być osoby zarządzające jednostkami samorządu terytorialnego) następujące korzyści:

- przyszli wykonawcy zadań przygotowują plany w celu osiągnięcia określonych efektów rzeczowych, które wyznacza zarząd (wójt, burmistrz lub prezydent) na podstawie przyjętej strategii,
- zarząd posiada nieporównywalnie większą kontrolę nad tym, jakie działania i w jakim zakresie mają być i są wykonywane, na skutek wydatkowania środków publicznych,
- rośnie liczba pracowników w administracji i jednostkach gminy, którym zależy na osiągnięciu zamierzonych efektów.

LITERATURA:

- [1] Osiatyński J, *Opinia w sprawie przejścia do budżetowania zadaniowego*, materiały Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu nr OE 52, Warszawa 2006
- [2] Patrzalek L, *Finanse lokalne*, Warszawa 1999,
- [3] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104)



Ryszard Brol

Planowanie strategiczne rozwoju regionalnego i lokalnego

1. POJĘCIE, CZYNNIKI I CECHY ROZWOJU TERYTORIALNEGO

Rozwoju terytorialnego nie można zdefiniować w sposób jednoznaczny. Pojęcie *rozwój terytorialny* jest skrótem myślowym, obejmującym szerokie spektrum procesów gospodarczych, społecznych i przestrzennych, zachodzących na określonym terytorium. Jeśli przyjąć, że rozwój to proces pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego, to rozwój terytorialny jest procesem takich zmian zachodzących w zdelimitowanej jednostce terytorialnej. Jednostkę terytorialną stanowi wyodrębniony regionalny lub lokalny układ społeczno-terytorialny, identyfikujący się specjalnymi cechami przestrzeni, gospodarki, kultury a także lokalną preferencją potrzeb i hierarchią wartości [5]. Rozwój terytorialny jest zatem pojęciem złożonym. Stopień tej złożoności jest pochodną wielorakości celów, którym rozwój ma służyć oraz różnorodności działań, które go kształtują. Zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej, identyfikacja pola rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego staje się szczególnie skomplikowana, ponieważ jednostka terytorialna funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości i korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach i jednocześnie dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia; wchłania fundusze pochodzące z zewnątrz i przekazuje własne środki na inne obszary [5]. W rezultacie trudno w sposób pełny sprecyzować pojęcie *rozwój terytorialny*. Potrzebne są tu pewne uproszczenia, ograniczające to pojęcie do podstawowych sfer danego terytorium tj.: społeczeństwa, gospodarki oraz przestrzeni. W takim ujęciu – o rozwoju terytorialnym mówimy wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy samorządowej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących na danym obszarze, zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu

przestrzennego i ekologicznego regionalnej lub lokalnej jednostki terytorialnej.

Proces rozwoju terytorialnego, rozumiany jako przebiegająca w określonej (regionalnej, subregionalnej, lokalnej) przestrzeni transformacja społeczna i ekonomiczna, jest konsekwencją działania trzech grup czynników, są to: czynniki endogeniczne, czynniki egzogeniczne oraz czynniki określające endogeniczną zdolność reagowania na zmiany w makrootoczeniu.

Czynniki endogeniczne stanowią główną siłę sprawczą rozwoju regionalnego. Do grupy tej zaliczyć należy czynniki określające potencjał rozwojowy zasobów: demograficznych; infrastrukturalnych, gospodarki regionalnej, regionalnego (lokalnego) ekosystemu. Czynniki egzogeniczne obejmują zmiany w makrootoczeniu. Zmiany takie, stanowiące negatywny lub pozytywny impuls dla poszczególnych pól rozwoju terytorialnego, są konsekwencją m.in. procesów globalizacji, integracji europejskiej, zmieniających się warunków makroekonomicznych, zmian ustrojowych (np. decentralizacja państwa), konkurencyjności innych jednostek terytorialnych itp. Prorozwojowy impuls czynników egzogenicznych stymuluje rozwój endogenicznych potencjałów oraz ich innowacyjne przekształcenia. Endogeniczna – regionalna (lokalna) reakcja na zmiany zachodzące pod wpływem czynników egzogenicznych zależy m.in. od następujących czynników: elastyczności struktury gospodarczej regionu, wewnętrznych zasobów kapitałowych, aktywności i stałości polityki regionalnej (lokalnej), zasobów intelektualnych a także aktywności, kompetencji i kwalifikacji władz samorządowych.

Przedstawiona definicja rozwoju terytorialnego oraz klasyfikacja grupująca czynniki tego rozwoju pozwala na identyfikację następujących, kluczowych cech rozwoju jednostek terytorialnych:

- rozwój terytorialny jest przykładem autonomicznego modelu rozwoju, tzn., rozwoju opierającego się na wewnętrznym potencjale tkwiącym w danej jednostce; rozwój terytorialny w sposób istotny różni się od rozwoju sektorowego, obejmuje on bowiem tworzenie środowiska regionalnego (lokalnego), obejmującego zarówno elementy materialne jak i niematerialne, np.: zagospodarowanie infrastrukturalne i przedsiębiorczość – ale także kulturę, zwyczaje, tradycje itp. [3];
- rozwój terytorialny jest procesem zależnym od stopnia uświadomienia przez społeczność regionalną (lokalną) swoich możliwości w zakresie formułowania i rozwiązywania bliskich jej problemów rozwoju; rozwój terytorialny jest zatem wyrazem poszukiwania autonomii, wyrażającej wolę społeczności określonej jednostki terytorialnej do decydowania o własnym losie;
- istotną cechą rozwoju terytorialnego jest elastyczność regionalnych, lokalnych podmiotów, przejawiająca się w zdolności ich adaptacji do zmieniających się zarówno egzogenicznych, jak i endogenicznych warunków rozwoju;
- trwałość procesów rozwoju na szczeblu jednostki terytorialnej jest pochodną zdolności podmiotów regionalnych (lokalnych) do porozumienia się stymulującego powstawanie różnorodnych terytorialnych instytucji oraz organizacji, które sprawiają, że rozwój terytorialny nie jest jedynie

funkcją różnorodnych działań rozproszonych podmiotów, ale efektem ich współpracy w ramach akceptowanego i zrozumiałego programu;

- rozwój terytorialny jest przykładem *nowej logiki* w polityce rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego, polegającej bardziej na mobilizowaniu endogenicznych potencjałów niż na polityce wspierającej poszczególne rodzaje działalności (sektory, branże) lub wybrane podmioty gospodarcze.

Mobilizacja zasobów endogenicznych w celu kreowania rozwoju lokalnego jest istotnym czynnikiem stymulującym odwrócenie logiki rozwoju sektorowego, na rzecz inicjatyw samorządowych prowadzących do kompleksowego rozwoju jednostek terytorialnych.

Swego rodzaju *mapą drogową*, wyznaczającą działania samorządu terytorialnego zmierzające do społecznego, gospodarczego i przestrzennego rozwoju, jest strategiczny plan rozwoju regionalnego lub lokalnego układu terytorialnego.

Stosowane w nauce organizacji i zarządzania, cybernetyce oraz ekonomii pojęcie strategii rozwoju jest rozumiane – w najbardziej syntetycznym ujęciu – jako polityka wyznaczania celów. Strategia jest zatem kategorią odnoszącą się do sfery polityki rozwoju, natomiast taktyka – do sfery zarządzania rozwojem.

Rozpowszechniona w teorii planowania terytorialnego kategoria planowania strategicznego obejmuje zarówno politykę formułowania celów rozwoju, jak i procedurę oraz instrumenty zarządzania rozwojem [1,4,6].

2. PLANOWANIE STRATEGICZNE W REGIONIE

Ustawowo określone¹ kompetencje województwa wydają się być mocno ograniczone. Z jednej bowiem strony, obowiązujące zasady wolności gospodarczej minimalizują możliwość oddziaływania organów samorządu województwa na podmioty gospodarki w regionie; z drugiej zaś, ograniczona możliwość kreowania polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej w regionie jest konsekwencją określonego – zgodnie z zasadą pomocniczości – podziału zadań pomiędzy samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Ponadto, ograniczenia kompetencji organów samorządu wojewódzkiego wynikają z funkcji sprawowanych przez państwo. Realizacja bieżących funkcji samorządu wojewódzkiego ogranicza się do gospodarowania w sferze infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu regionalnym oraz działań promocyjnych na rzecz regionu.

Kluczowe zadania regionalnego samorządu odnoszą się natomiast do sfery wytyczania kierunków rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego w regionie. Rolą tego samorządu jest zatem wypracowanie strategii rozwoju regionalnego oraz kreowanie polityki regionalnej, realizującej cele w niej wytyczone.

Cele strategii rozwoju województwa są określone w ustawie i obejmują:

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim. Dz. U. nr 142/2001

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymywanie ładu przestrzennego.

Prezentowane cele mają charakter ogólnej, kierunkowej wytycznej, wokół której w praktyce planowania strategicznego powinny być formułowane cele i działania, uwzględniające uwarunkowania regionalne. Ustawa o samorządzie wojewódzkim, określająca wymienione wyżej cele strategii rozwoju województwa, nie jest jedyną podstawą prawną inspirującą merytoryczne ustalenia tego rodzaju dokumentu planistycznego. *Strategia rozwoju regionalnego* jest bowiem elementem – wynikającego z obowiązującej w polityce regionalnej UE zasady programowania – systemu planów i programów rozwoju.

Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Europejskiej*² procedura respektowania zasady programowania w okresie budżetowym 2007-2013, obejmuje następujące dokumenty:

- *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty*, dokument opracowany przez Komisję Europejską – określa cele, zasady i procedury interwencji funduszy strukturalnych w kreowanie polityki spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.
- *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, dokument - opracowany przez poszczególne kraje w UE – który łączy polityki wspólnotowe z politykami krajowymi.
- *Narodowy Plan Rozwoju*, dokument ten, sporządzony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – zgodnie z *Ustawą o Narodowym Planie Rozwoju* z dnia 20.IV.2004 – uwzględnia ustalenia zawarte w: narodowej strategii rozwoju regionalnego, strategiach rozwoju województw, programach wieloletnich, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, założeniach polityki naukowej oraz polityki innowacyjnej.
- *Strategia Rozwoju Województwa*, główny uchwalony przez Sejmik Wojewódzki dokument regionalny, na podstawie którego województwo opracowuje Zintegrowany Program Wojewódzki na lata 2007-2013, w oparciu o który Zarząd Województwa przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013; głównym źródłem finansowania tego programu będą środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

² Wstępny projekt Zintegrowanego Programu Wojewódzkiego oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007– 2013. www.umwd.pl

Nowa procedura programowania polityki spójności, która obowiązywać będzie w latach 2007-2013 utrzymuje istotną rolę planowania strategicznego na szczeblu regionalnym. Strategia rozwoju regionalnego – podobnie jak w procedurze obowiązującej w latach 2004-2006 – pozostaje głównym dokumentem regionalnym, stanowiącym podstawę do konstruowania regionalnych programów operacyjnych – te z kolei realizowane są w ramach Narodowego Planu Rozwoju.

Dotychczasowa praktyka planowania strategicznego na szczeblu regionalnym wskazuje, że nie wypracowano jednego obowiązującego lub tylko rekomendowanego zakresu merytorycznego takiego planowania, a także jednolitej procedury formułowania strategii rozwoju regionalnego. Analiza tego typu dokumentów planistycznych, opracowanych w polskich województwach, umożliwia jednak identyfikację cech wspólnych zarówno w zawartości merytorycznej, jak i procedurze opracowania regionalnych strategii rozwoju. Prawidłowością jest, że wersje strategii opracowane w pierwszych latach (1999-2000) obowiązywania *Ustawy o samorządzie wojewódzkim* różnią się istotnie od dokumentów znowelizowanych po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Pierwsze wersje tych dokumentów – w sposób mniej lub bardziej dosłowny – bazowały na sformułowanych w ustawie celach strategii rozwoju województwa. W opracowanych na tej podstawie dokumentach różniących się objętością, liczbą rozdziałów – a przede wszystkim – zakresem merytorycznym i szczegółowością zapisu, wyróżnić można dwie zasadnicze części składowe. Część diagnostyczną oraz planistyczną.

Diagnoza – w przypadku większości województw, zawierała charakterystykę warunków fizjograficznych, sieci osadniczej, dostępności komunikacyjnej, sytuacji demograficznej, struktury gospodarczej, zagospodarowania infrastrukturalnego. Wszystkie opracowane w tym czasie strategie rozwoju regionalnego, w zakończeniu części diagnostycznej, prezentowały, zwykle w uproszczonej formule, analizę SWOT.

W części planistycznej analizowanych dokumentów prezentowana była projekcja – w perspektywie roku 2015: misji i wizji regionu, kierunków (*priorytetów, osi*) rozwoju regionu, nadrzędnego celu rozwoju, celów strategicznych oraz zadań (*działań*) strategicznych.

Większość opracowanych w tym okresie strategii rozwoju regionalnego miało więc charakter studiów regionalnych analizujących i oceniających endogeniczne regionalne potencjały rozwojowe. Studia tego rodzaju stanowiły główną podstawę formułowania części prospektywnej. Tylko sporadycznie omawiane strategie nawiązywały do przewidywanych zmian w makrootoczeniu, wynikających z akcesji do UE, procesów globalizacji oraz przewidywanej ewolucji paradygmatu rozwoju społecznego, gospodarczego i zagospodarowania przestrzeni w wymiarze krajowym, europejskim i światowym.

Omawiane dokumenty, w niewielkim tylko stopniu, uwzględniały uwarunkowania – wpływające na strukturę treści oraz procedurę formułowania strategii – będące konsekwencją konieczności przestrzegania zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej – w szczególności zasad: programowania, partnerstwa, koordynacji, spójności i monitorowania. Kontekst europejski

oraz kontekst zmian w makrootoczeniu całkowicie został pominięty w opracowanej w 1999 roku (przyjętej w 2000 r.) *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego*. Dokument ten wyróżniał się skrajną lakonicznością zarówno części diagnostycznej jak i planistycznej. Diagnoza ograniczała się bowiem do opisu tzw. *pasm rozwoju* wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych. Część planistyczna do formułowania bardzo ogólnych celów rozwoju i zadań strategicznych. Przykładowo, *cel zasadniczy* rozwoju regionu sformułowany był następująco: *stworzenie kompleksu uwarunkowań sprawiających, że na Dolnym Śląsku da się żyć w spokoju ducha zgodnie z ludźmi i harmonii z naturą*. Dokument ten, jest raczej esejem o przyszłości regionu niż dokumentem planistycznym. Różni się on zasadniczo od – mających charakter badawczo-rozwojowy, regionalnych studiów planistycznych, opracowanych w innych regionach, w szczególności województwach: śląskim, opolskim, wielkopolskim i lubuskim.

Przeprowadzona w latach 2004-2005 nowelizacja wojewódzkich strategii rozwoju polegała głównie na uwzględnieniu uwarunkowań wynikających z nowej regulacji prawnej – w szczególności *Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju* – a także uwarunkowań będących konsekwencją konieczności dostosowania *strategii* do celów, procedur i zasad polityki regionalnej UE. W szczególności gruntownie zmieniona została koncepcja, treść oraz procedura opracowania *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego do roku 2020*³. Nowy dokument opracowany w 2005 roku łączy procedurę planowania partycypacyjnego – przewidującą szeroki udział różnych regionalnych podmiotów w formułowaniu *strategii* – z procedurą badawczą eksperckich studiów regionalnych. W konsekwencji uwzględnienie nowych, prawnych i europejskich przesłanek a także, uzyskanych w procedurze planowania partycypacyjnego, opinii samorządów terytorialnych oraz innych instytucji regionalnych, zakres merytoryczny *strategii* został znacznie poszerzony. *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do roku 2020* zawiera następujące części:

- charakterystykę regionalnych, krajowych i europejskich dokumentów (m.in. *strategii lizbońskiej*) wykorzystywanych w procesie budowy strategii;
- diagnozę społeczno-gospodarczą regionu, obejmującą studia przestrzeni i środowiska, zasobów demograficznych, rozwoju gospodarczego; infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej
- oceny efektów realizacji dotychczasowej strategii;
- analizę SWOT, zawierającą bilans analizy strategicznej w regionie;
- wizję, cele, priorytety i działania w sferze gospodarczej, przestrzennej i społecznej regionu; tzw. celem nadrzędnym jest *podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju*;
- system wdrażania, monitoringu i ewaluacji strategii; zgodnie z zasadami polityki regionalnej w tej części opracowania przedstawiono

³ Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020. www.umwd.pl

identyfikację i funkcje podmiotu koordynującego wdrażanie strategii; opis celu, metodyki, przedmiotu i narzędzi monitoringu realizacji strategii; wskaźniki monitoringu i ewaluacji w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej;

- instrumenty finansowe i prawne realizacji strategii.

W sposób podobny do przedstawionego wyżej, zmieniona została lub jest w toku nowelizacji treść strategii rozwoju w innych województwach. Opracowane dla poszczególnych regionów strategie rozwoju terytorialnego, zawierające przedstawione wyżej części składowe, gwarantować powinny spójność *strategii regionalnych* z odpowiednimi dokumentami planistycznymi, opracowanymi na szczeblu kraju oraz Unii Europejskiej. Stanowiąc powinny także podstawowy punkt odniesienia dla opracowania – zgodnie z zasadą programowania – regionalnych dokumentów planistycznych na lata 2007-2013.

3. PLANOWANIE STRATEGICZNE NA SZCZEBLU LOKALNYM

Efektem planowania strategicznego na szczeblu gminy lub powiatu jest strategiczny plan rozwoju lokalnego, w praktyce określany skrótowo jako strategia rozwoju lokalnego. Strategia taka jest zatem planem perspektywnym rozwoju gminy (powiatu), określającym docelową wizję rozwoju, strategiczne cele rozwoju, cele operacyjne, zadania strategiczne oraz sposób ich wdrażania a także monitorowania. Podmiotem tak rozumianej strategii rozwoju lokalnego jest lokalna społeczność, która – z jednej strony uczestniczy w określaniu i realizacji zadań strategicznych poprzez swoją aktywność społeczną i gospodarczą; z drugiej zaś – jest odbiorcą powstających w efekcie rozwoju lokalnego nowego pakietu korzyści zewnętrznych poprawiających warunki prowadzenia działalności gospodarczej w gminie oraz pakietu walorów użytkowych gminy, decydujących o jakości życia. Przedmiotem strategii jest lokalna rzeczywistość określona w wymiarach: ekologiczno-przestrzennym, gospodarczym i społecznym.

W zależności od skali i struktury przestrzennej gminy, jej potencjału demograficznego oraz skali i struktury działalności egzogenicznych oraz endogenicznych, różnie mogą być definiowane funkcje, zasady i procedury planowania strategicznego. Skala gminy (powiatu) umożliwia – w większym zakresie niż w regionie – identyfikację i pomiar endogenicznych potencjałów w drodze badań bezpośrednich, a także gwarantuje uzyskanie szerszej partycypacji społecznej w wytyczaniu celów i zadań strategicznych oraz w monitorowaniu ich realizacji. Fakt ten umożliwia identyfikację charakterystycznych dla lokalnych układów terytorialnych funkcji i zasad planowania strategicznego a także określenie procedury konstruowania strategii rozwoju lokalnego.

Cechą charakterystyczną większości gmin i powiatów jest znaczący niedobór środków na finansowanie rozwoju. W tej sytuacji istotną funkcją strategicznego planu rozwoju lokalnego jest wybór priorytetów rozwoju, a także metod i instrumentów lokalnej polityki gospodarczej, społecznej

i przestrzennej, służących realizacji zidentyfikowanych priorytetów. Realizacja funkcji wyboru priorytetów wymaga uwzględnienia kryteriów ekonomicznych, społecznych i ekologiczno-przestrzennych. Podstawowym ekonomicznym kryterium wyboru jest zapewnienie konkurencyjności lokalnego układu terytorialnego w ponadlokalnym otoczeniu, poprzez zatrzymanie istniejących i pozyskanie nowych podmiotów gospodarczych. Podstawowymi wyznacznikami w gospodarczej lokalnej konkurencyjności są: skala, struktura oraz jakość oferty korzyści zewnętrznych oferowanych przez gminę miejscowym podmiotom gospodarczym oraz potencjalnym inwestorom. Społeczne kryterium wyboru odnosi się do zapewnienia odpowiedniego poziomu walorów użytkowych, tj. adresowanych do społeczności lokalnej warunków decydujących o wygodzie codziennego życia w mieście (gminie).

Równie istotną funkcją planowania strategicznego na szczeblu lokalnym jest racjonalizacja bieżących decyzji podejmowanych przez lokalne władze samorządowe. Określenie strategicznych celów rozwoju oraz perspektywicznego scenariusza ich realizacji sprawia, że rozwój lokalny nie jest efektem pośrednim krótkowzrocznych, kadencyjnych często nieefektywnych decyzji bieżących. Przyjęta uchwałą rady lokalnego samorządu strategia rozwoju lokalnego wymusza ukierunkowanie bieżących decyzji gospodarczych, społecznych i przestrzennych na osiąganie długookresowych celów strategicznych rozwoju miasta.

Funkcją planowania strategicznego na szczeblu lokalnym jest również przewidywanie potencjalnych momentów krytycznych w rozwoju miasta (gminy) oraz skuteczne działanie na rzecz ich wyeliminowania lub łagodzenia ich skutków. Rozwój miasta jest procesem przekształceń w strukturze funkcjonalnej i zagospodarowaniu przestrzeni, a także zmieniających się relacji między procesem sukcesji funkcji miasta a wydolnością jego zagospodarowania. Przerwanie ukształtowanej harmonii w strukturze funkcji egzo- i endogenicznych oraz w relacji między potrzebami funkcji miasta a wydolnością zagospodarowania stwarza sytuację kryzysową – tzw. moment krytyczny w rozwoju miasta. Identyfikacja – *ex ante* – zagrożeń wynikających z możliwości zaistnienia momentu krytycznego a także ich likwidacja lub minimalizacja skutków są możliwe, gdy zarządzanie miastem jest podporządkowane strategii rozwoju lokalnego.

W procedurze konstruowania strategii rozwoju lokalnego powinny być respektowane następujące zasady:

- zasada partycypacji społeczności lokalnej
- zasada consensusu
- zasada otwarcia strategii w wymiarze egzogenicznym
- zasada ekorozwoju
- zasada zgodności dokumentów planistycznych.

Pierwsza z wymienionych zasad wymaga współuczestnictwa przedstawicieli społeczności lokalnej w pracach nad formowaniem strategii. Reprezentacja tej społeczności powinna obejmować przedstawicieli różnych środowisk i grup interesów. Jest to konieczne z tego względu, że strategia rozwoju lokalnego ma zaproponować – akceptowane przez lokalną społeczność

– formy, środki i narzędzia, określające wzajemne relacje między podmiotami gospodarki lokalnej, w działaniach na rzecz rozwoju terytorialnego. Strategiczny plan rozwoju ma również stymulować koherencję lub komplementarność między działaniami sektorowo-branżowymi a działaniami terytorialnymi w gminie. Metodą gwarantującą szeroką partycypację społeczności lokalnej w pracach na strategią rozwoju miasta jest formuła *collaborative planning*, przewidująca procedurę grupowego planowania i podejmowania decyzji przez reprezentantów wszystkich zainteresowanych stron.

Zgodnie z zasadą *consensusu*, w sytuacji rozbieżności stanowisk stron uczestniczących w procedurze planowania partycypacyjnego, należy dążyć – poprzez dyskusję i argumentację – do osiągnięcia rozwiązań lepszych niż mechaniczny kompromis. Końcowy wynik prac uczestników planowania grupowego powinien być rozwiązaniem nowym, twórczym – mniej oczywistym, ale lepszym niż te, które proponowali uczestnicy procedury *collaborative planning*, zaczynając prace. Zasada *consensusu* wyklucza natomiast możliwość głosowania, które dzieliłoby uczestników planowania grupowego na wygranych i przegranych.

Zasada otwarcia strategii rozwoju lokalnego na otoczenie wymaga takiego formułowania celów i zadań strategicznych, aby znacząca część efektów ich realizacji przekraczała skalę lokalną. Skala, struktura oraz zasięg przestrzenny – z jednej strony – określają specjalizację lokalnego układu terytorialnego w sieci osadniczej regionu i kraju; z drugiej zaś, powiększając skalę efektywnego popytu (ponad popyt lokalny) na efekty działalności lokalnych podmiotów gospodarczych, decydują o skali dochodów tych podmiotów, a także dochodów lokalnej społeczności oraz dochodów samorządu lokalnego.

Zgodnie z zasadą ekorozwoju, strategia rozwoju lokalnego wytyczać powinna cele i zadania strategiczne stymulujące proces rozwoju społeczno-gospodarczego z poszanowaniem zasobów środowiska. Zachowanie zasady ekorozwoju w praktyce planowania strategicznego na szczeblu lokalnym sprowadza się do integracji trzech ładów: ekologiczno-przestrzennego, społecznego i gospodarczego. Oznacza to – po pierwsze, że zgodnie z założeniami ekorozwoju gospodarka na obszarze o specjalnych walorach przyrodniczych nie może stwarzać istotnego zagrożenia dla lokalnego ekosystemu. W tym przypadku strategia rozwoju lokalnego musi gwarantować odpowiednie zharmonizowanie doraźnych i perspektywicznych wartości i korzyści przyrodniczych z wartościami i korzyściami społecznymi i gospodarczymi. Po drugie, zasada powyższa przewiduje, że właśnie zasoby i walory środowiska przyrodniczego powinny należeć do istotnych czynników stymulujących rozwój lokalny. Oznacza to, że pełne wykorzystanie naturalnych cech i wartości lokalnego ekosystemu powinno być podstawowym kryterium wyboru celów i zadań strategicznych określających strategię rozwoju lokalnego. Gmina jest elementem systemu władzy publicznej w Polsce. W systemie tym również inne jednostki sporządzają strategię rozwoju oraz wynikające z nich programy o charakterze operacyjnym. Zasada zgodności wymusza spójność zapisów strategii rozwoju lokalnego z dokumentami planistycznymi sporządzanymi na szczeblu powiatu, regionu, kraju a także Unii Europejskiej. Respektowanie zasady zgodności dokumentów planistycznych jest warun-

kiem wstępnym uczestnictwa powiatu lub gminy w regionalnych, krajowych i europejskich programach rozwoju.

Przedstawione w niniejszej publikacji: definicja planowania strategicznego układów osadniczych, funkcje planowania strategicznego a także zasady formułowania strategii rozwoju lokalnego – w dużej mierze narzucają organizację i procedurę formułowania tego dokumentu planistycznego. W procedurze tej wyróżnić można – cztery etapy formułowania strategii rozwoju lokalnego.

Celem pierwszego etapu jest zainteresowanie różnych grup lokalnej społeczności udziałem w wytyczaniu perspektyw rozwojowych swojego terytorium a także tworzenie instytucjonalnych warunków, umożliwiających zastosowanie formuły planowania partycypacyjnego. Prezentowana procedura opracowania strategii rozwoju lokalnego wymaga bowiem zintegrowania merytorycznych i metodycznych umiejętności interdyscyplinarnego zespołu ekspertów oraz praktycznych doświadczeń społeczności lokalnej reprezentowanej przez tzw. liderów lokalnych. Cechą charakterystyczną procesu planowania na szczeblu lokalnym jest większa – niż w regionach – możliwość uzyskania szerokiej partycypacji społecznej w procedurze formułowania strategii, co gwarantuje większą jej adekwatność w stosunku do lokalnych realiów, a także zapewnia szersze wsparcie społeczne przy jej wdrażaniu.

Drugi etap opisywanej procedury planowania strategicznego na szczeblu lokalnym obejmuje:

- badania bezpośrednie, efektem których jest opracowanie tzw. diagnozy prospektywnej, będącej próbą odczytania przyszłości układu lokalnego na podstawie analizy dotychczasowych tendencji w procesie jego rozwoju a także w oparciu o wyniki zasobowego studium możliwości rozwoju lokalnego;
- identyfikację i pomiar (w procedurze badań bezpośrednich) funkcji endo- i egzogenicznych oraz określenie relacji między potrzebami funkcji gminy a wydolnością jej zagospodarowania;
- *benchmarking*, tj analizę porównawczą z konkurencyjnym układem terytorialnym przyjętym jako *benchmark*, obejmującą wybór układu-wzorca, dobór cech do analizy porównawczej, określenie ścieżki dojścia do wybranego wzorca;
- analizę SWOT przeprowadzaną na podstawie algorytmu wzbogaconego o nowe elementy w stosunku do klasycznej biznesowej procedury SWOT [2]; analiza taka łączyć powinna źródła informacji i ocen pochodzących z badań bezpośrednich oraz procedury planowania partycypacyjnego.

Celem trzeciego etapu opisywanej procedury jest budowa hierarchicznej struktury celów i zadań strategicznych. W etapie tym niezwykle istotne staje się przestrzeganie podstawowej reguły *collaborative planning*, tj. reguły osiągania społecznego consensusu w sprawie podejmowania ustaleń, czyli identyfikacji celów strategicznych, celów operacyjnych, zadań strategicznych a także określenie kolejności oraz współzależności ich realizacji.

W końcowym etapie budowy strategii rozwoju lokalnego opracowywane są projekty realizacyjne zadań strategicznych. Projekty te zawierają m.in.: opis i sformułowanie celu projektu oraz odniesienie do celów strategicznych i operacyjnych zawartych w strategii rozwoju lokalnego i innych dokumentów planistycznych, np. strategii rozwoju regionalnego. Istotnym elementem prac w omawianym etapie formułowania strategii jest opracowanie i przyjęcie w procedurze planowania partycypacyjnego koncepcji i harmonogramu zarządzania strategią, tj. określanie podmiotów zasad, procedur obowiązujących w procesie wdrażania i monitoringu.

Przedstawiona procedura formułowania strategii rozwoju lokalnego została – przy udziale autora niniejszej publikacji – zastosowana w praktyce planowania strategicznego m.in. w następujących miastach: Lubawka, Nowogrodziec, Polkowice, Wronki, Łądek Zdrój, Złotoryja, Świerzawa, Wojcieszów, Szklarska Poręba, Bolków Starachowice, Dzierżoniów i Jelenia Góra.

W odróżnieniu od szczebla wojewódzkiego, konstruowanie strategii rozwoju lokalnego nie jest ustawowym, obligatoryjnym zadaniem gminy i powiatu. Mimo to, większość gmin w Polsce zdecydowało się na opracowanie takiego dokumentu. Pierwsze strategie rozwoju lokalnego opracowane zostały w pierwszych latach transformacji ustrojowej w Polsce. Badania przeprowadzone w wymienionych miastach pozwalają na identyfikację różnych motywów podjęcia decyzji o sporządzeniu strategii rozwoju lokalnego. Gmina Lubawka poszukiwała źródeł finansowania przedsięwzięć prorozwojowych, stymulujących rozwój gospodarki lokalnej, która miałaby zmniejszyć skalę bezrobocia. W tym celu zgłosiła – w 1993 roku – swój udział do Programu Inicjatyw Lokalnych PHARE. Warunkiem uczestnictwa w tym programie było posiadanie strategii rozwoju lokalnego miasta i gminy. Lubawka wykorzystała swoją szansę, wygrywając konkurs i około 650 tys. euro na realizację – określonych w strategii – pięciu kluczowych zadań strategicznych.

O podjęciu prac związanych z konstruowaniem strategii rozwoju lokalnego w gminie Nowogrodziec (1996) zdecydowało przeświadczenie władz lokalnych o możliwości pozyskania renty lokalizacyjnej wynikającej z przygranicznego położenia gminy oraz przebiegu autostrady A4. Strategia rozwoju lokalnego, wykorzystując atut dogodnej lokalizacji, była impulsem do odpowiedniego zagospodarowania infrastrukturalnego i skutecznej promocji gospodarczej gminy. Część zadań strategicznych zrealizowanych zostało w ciągu pięciu lat wdrażania strategii. Dokonana w roku 2001 roku jej aktualizacja wytyczyła nowe zadania strategiczne, bazując na korzystnej lokalizacji gminy.

Polkowice – dzięki zasobom miedzi – są jedną z najbogatszych gmin w Polsce. Władze lokalne, podejmując w 1995 r. decyzję o rozpoczęciu procedury planowania strategicznego, a w 2001 r. o jej uaktualnieniu, oczekiwały, że strategia rozwoju Polkowic udzieli odpowiedzi na pytanie: jak wydatkować pozyskiwane aktualnie dochody, by przekształcić „górnictwą monokulturę” w strukturę polifunkcyjną? Działalność społeczności lokalnej w Polkowicach była doskonałym przykładem aktywnego wyprzedzania potencjalnych momentów krytycznych w rozwoju miasta. W tym przypadku funkcją strategii była identyfikacja potencjalnych zagrożeń wynikających

z monofunkcyjnego charakteru gospodarki gminy oraz wskazanie scenariusza rozwoju, który by minimalizował potencjalne ich skutki.

Odwrotna sytuacja zaistniała w Starachowicach i Dzierżoniowie a także w Jeleniej Górze. Opracowane dla Starachowic i Dzierżoniowa strategie rozwoju lokalnego miały wskazać sposób na złagodzenie skutków zaistniałego już momentu krytycznego w rozwoju tych miast, będącego skutkiem – wymuszonego przez transformację ustrojową państwa i gospodarki – upadku nierentownych dużych zakładów przemysłowych lub drastycznego ograniczenia skali ich produkcji i zatrudnienia. W przypadku Jeleniej Góry sytuacja kryzysowa była skutkiem utraty statusu miasta wojewódzkiego oraz likwidacji dużego garnizonu wojskowego. W tym przypadku nowelizowana w 2004 r. strategia rozwoju miasta ma wskazać kierunki rozwoju innych funkcji o charakterze egzogenicznym, dla których bazą może być pozostawiony po zlikwidowanych funkcjach potencjał intelektualny i materialny.

Swego rodzaju echem transformacji systemowej państwa i gospodarki były zmiany zachodzące w małych miastach – ośrodkach turystycznych i uzdrowiskowych – m.in. Łądku Zdroju i Szklarskiej Porębie. W miastach tych – w efekcie restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji dużych podmiotów gospodarczych sektora państwowego – likwidowane były ośrodki wczasowe i uzdrowiskowe, będące własnością tych podmiotów oraz Funduszu Wczasów Pracowniczych. Sytuację Łądku Zdroju dodatkowo komplikował fakt likwidacji kompleksu uzdrowiskowego przeznaczonego dla stacjonujących w Polsce i krajach sąsiednich wojsk radzieckich. Utrata przez te miasta głównych podmiotów realizujących funkcje turystyczne i uzdrowiskowe stwarzała konieczność określenia strategii rozwoju Łądku Zdroju i Szklarskiej Poręby w nowych, zmienionych warunkach funkcjonowania podmiotów gospodarczych sektora turystyczno-uzdrowiskowego.

Pozostałe miasta, których praktyka planowania strategicznego jest opisywana w niniejszym referacie, tj.: Wronki, Złotoryja, Świerzawa, Wojcieszów i Bolków podjęły decyzje dotyczące formułowania strategii rozwoju z dwóch powodów. Po pierwsze, konieczności aktywizacji sektora małych podmiotów gospodarczych różnych branż, które miały zastąpić na rynku pracy likwidowane przemysłowe i rolnicze przedsiębiorstwa państwowe. Po drugie, powodem tym było wypełnienie formalnych warunków do ubiegania się o współfinansowanie gminnych projektów z funduszy przedakcesyjnych (Wronki, Złotoryja) oraz przede wszystkim poprzez usytuowanie tych projektów w programie operacyjnym rozwoju regionalnego.

Cechą strategii – opracowanych w latach 2002-2004 dla Bolkowa, Świerzawy, Wojcieszowa, Jeleniej Góry oraz aktualizowane w tym czasie strategie rozwoju Lubawki, Polkowic i Nowogrodźca – jest szczegółowy opis wdrażania całości ustaleń strategii. Opis ten określa podmioty realizujące, zakres ich kompetencji, procedury i harmonogram wdrażania, a także zestaw wskaźników oceniających stopień realizacji celów operacyjnych i metodologię ich stosowania. Poszerzenie części poświęconej określeniu zasad, warunków i procedur wdrażania oraz monitorowania efektów realizacji zadań strategicznych jest konsekwencją powstałej – w związku z akcesją do UE – konieczności formułowania dokumentów planistycznych, zgodnych z przy-

jętą w polityce regionalnej Unii Europejskiej procedurą wymuszającą zgodność dokumentów planistycznych opracowywanych na różnych szczeblach.

LITERATURA:

- [1] Brol R.(red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydanie II, Wrocław 2004, s. 266
- [2] Brol R., Sztando A., *Dlaczego i jak należy wzbogacać procedurę SWOT w procesie terytorialnego planowania strategicznego? W: Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 55-82.
- [3] Jewtuchowicz A., *Dynamika rozwoju terytorialnego a procesy restrukturyzacji gospodarki*, „Monografie i opracowania”, SGH Warszawa 1996
- [4] Klasik A., *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu nr 734, Wrocław 1996, s. 23-30.
- [5] Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. „Prace Naukowe” AE we Wrocławiu nr 734, Wrocław 1996, s. 13-22.
- [6] Ziółkowski M., *System planowania strategicznego rozwoju gminy*, W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu nr 785, Wrocław 1998, s. 22-45.

STRESZCZENIE

Publikacja składa się z trzech części. W pierwszej przedstawione zostały teoretyczne aspekty rozwoju jednostek terytorialnych. Zaprezentowano m.in. definicję rozwoju terytorialnego, czynniki tego rozwoju oraz cechy odróżniające rozwój terytorialny od rozwoju sektorowego. W drugiej części zaprezentowano doświadczenia polskich województw w zakresie realizacji obligatoryjnego – z mocy ustawy – zadania, jakim jest opracowanie strategii rozwoju regionalnego. Trzecia część zawiera opinie i wnioski odnoszące się do praktyki planowania rozwoju lokalnego.

SUMMARY

This paper consists of three parts. First shows theoretical aspects of local governments growth process. In this part the author introduces the meaning of local development, its factors and differences between local development and sector development. The second part shows the experiences

of polish regions in strategic planning. In the last part can be found some opinions and conclusions that applies to practice of local development planning.



Adam Sulikowski

Pozytywistyczne pojęcie konstytucji a kontrola konstytucyjności prawa

Celem niniejszego, w znacznej mierze „podręcznikowego”, opracowania jest prezentacja związków między tradycyjnym (przedpozytywistycznym) pojęciem konstytucji, procesem pozytywizacji tego pojęcia oraz wykształceniem się sądowej kontroli konstytucyjności prawa.

Źródłosłowem pojęcia konstytucji jest niewątpliwie łaciński termin *constitutio*, oznaczający ustrój, pierwotnie w biologicznym, z czasem w prawno-politycznym, kontekście. Badania naukowe i filozoficzne dysputy nad ustrojami państw upowszechnione – zwłaszcza w czasach nowożytnych – doprowadziły do ukształtowania się ruchu określanego mianem konstytucjonalizmu. Konstytucjonalizm był kierunkiem w filozofii politycznej postulującym ustalenie i zebranie praw, dotyczących organizacji politycznej państwa, celem zapewnienia im adekwatnej ochrony. Konstytucjonalizm upowszechnił się w wieku XVII i XVIII, aczkolwiek był obecny już w wieku XVI.¹ Początkowo konstytucjonalizm rozwijał się w ramach doktryn prawa natury, mimo iż, jak zauważa, A. Esmein, jusnaturaliści niechętnie używali terminu „konstytucja”, posługując się wyrażeniem „prawa fundamentalne”.² Związkom z jusnaturalizmem zawdzięcza konstytucjonalizm pogląd, iż prawa konstytucyjne są odwieczne i ważniejsze, że władza ustawodawcza „nie mogąc ich cofnąć ani zmienić, może stanowić ustawy tylko w określonych przez te prawa granicach”.³ W końcu XVIII wieku w wśród konstytucjonalistów (zwolenników konstytucjonalizmu) zaczął dominować pogląd, iż prawa fundamentalne zawrzeć należy w specjalnej ustawie. U źródeł tego poglądu – obok modernizacji społeczeństwa i związanego z tym wzrostu zapotrzebowania na nowoczesne instytucje prawne (wzrost szacunku dla prawa pisanego ponad szacunek dla zwyczaju) – należy upatrywać także znacznej po-

¹ Por. *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, pod red. R. Goodina i F. Pettita, Warszawa 2002, s. 508 i n.

² A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 221, s. 446 i n.

³ Tamże.

pularyzacji idei suwerenności ludu-narodu oraz związanej z nią koncepcji umowy społecznej⁴. Ujęcie praw państwa w akcie pisanym kojarzone było na gruncie pojęciowym z zawarciem nowego kontraktu z władzą, w sytuacji, gdy stary, pojmowany abstrakcyjnie i symbolicznie, kontrakt, według opinii radykalnych elit, został przez działania monarchów absolutnych rażąco naruszony.⁵ Pomysł ustawowego ujęcia konstytucji wiązał się także z przekonaniem, iż w ten sposób, ten szczególny akt prawny, stanie się instrumentem politycznego wychowania, który upowszechni poparcie dla reformatorskich prądów Oświecenia. Rozpowszechnienie poglądu o potrzebie ujęcia konstytucji w formie ustawy nie oznaczało oderwania konstytucjonalizmu od jusnaturalizmu. Pierwsze konstytucje pisane definiowały siebie jako deklaracje praw (zbiory klauzul odsyłających do praw naturalnych), a nie zbiory praw tworzonych przez konstytuante, jak słusznie zauważa R. Ludwikowski, pisząc o samookreśleniu konstytucyjnym, czyli kształtowaniu pojęcia konstytucji przez pierwsze konstytucje.⁶

Pozytywizacja pojęcia konstytucji, czyli proces przekształcania się pojęcia konstytucji pod wpływem pozytywizmu prawnego była zjawiskiem w dużej mierze zróżnicowanym geograficznie i kulturowo, co wynika zresztą ze zróżnicowania wewnątrz pozytywizmu jako nurtu ogólnej refleksji o prawie. Pozytywizm bowiem, jako kierunek ubogi w założenia filozoficzne, społeczne i ideologiczne stosunkowo łatwo asymilował doktryny i koncepcje prawa, funkcjonujące w różnych państwach, co sprzyjało jego szybkiej ekspansji.⁷ J. Wróblewski, dokonując typologii pozytywizmu, zauważył, że można wyróżnić w jego ramach trzy nurty – nurt niemiecki, którego elementem był normatywizm Kelsena, francuski ze słynną szkołą egzegezy oraz upowszechniony w krajach anglosaskich nurt jurysprudencji oparty w znacznej mierze na poglądach J. Austina.⁸

Pozytywizm niemiecki, inkorporując pojęcie konstytucji stosunkowo późno (w kulturach prawnych frankofońskiej i anglosaskiej pozytywistyczne pojęcie konstytucji funkcjonowało już na przełomie XVIII i XIX w., podczas gdy w kulturze niemieckiej kształtowało się ono począwszy od lat dwudziestych XIX w.), wywarł największy wpływ na rozpowszechnione w dogmatyce prawa konstytucyjnego jej rozumienie. Był to jednak proces długotrwały. Silna władza państwowa w państwach niemieckich o monarchicznej strukturze opierała się na patrymonialnej teorii suwerenności monarchy. Stąd wpływy konstytucjonalizmu, jako idei spętania władzy nieprzekraczalnym prawem były w Niemczech nieznaczące. Szybko jednak dostrzeżono, iż konstytucja może być zapisem reguł politycznej gry i usprawniać przez to zarządzanie państwem. Pierwsze konstytucje niemieckie były okrojowane, czyli nadawane przez monarchę, co spowodowało, iż stanowiły one, zgodnie

⁴ Do Foucaulta, władzy Baszkiewicza, Sobolewskiego, Pieniązka

⁵ Poglądy z Esmeina i mojej pracy s. 16

⁶ R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 59.

⁷ Por. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000 s. 15-16 oraz tego samego autora *Co może dać nauce prawa postmodernizm*, Toruń 2001, s.21-22.

⁸ Por. J. Wróblewski, *Aksjologia a dylemat pozytywizmu i prawa natury*, [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo – metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 130-132.

z niemiecką koncepcją ustawy, szczególny rodzaj rozkazu – aktu prawa stanowionego, którego cechą było to, iż władca dokonywał w nich zasadniczo odwracalnych ustępstw na rzecz obywateli. Charakterystyczne jest przy tym to, iż prawa jednostki określane były terminem prawa obywatelskie (*staatsbuergerlicher Rechte*) i jako element więzi monarchy z poddanym były uznawane za efekt stanowienia kompetentnych organów państwa, nie zaś jakichkolwiek immanentnych cech człowieka. Konstytucja zatem, zwłaszcza w pierwszej połowie wieku XIX, była w kręgu niemieckiej kultury prawnej pojmowana jako ustawa określająca formę i ustrój państwa. Charakteryzowała ją szczególna forma i treść, jednakże do czasu popularyzacji poglądów wiedeńskiej szkoły – w teorii prawa – nie przyznawano konstytucji szczególnej mocy prawnej. Kolidujące normy konstytucyjnych i ustawowych rozstrzygano na podstawie uznawanych na kontynencie europejskim od dawna reguł opartych na kryterium temporalnym albo kryterium szczególności regulacji. Szczególną moc prawną posiadały natomiast *en globe* normy ustawowe, których przestrzeganie gwarantowane było przez sądownictwo kontrolujące legalność aktów zawierających normy o randze podustawowej.

Uznanie szczególnej mocy prawnej konstytucji i uczynienie zeń elementu pojęcia konstytucji wiąże się z popularyzacją poglądów teoretyków wiedeńskich (zwłaszcza Merkla i Kelsena) i ich koncepcją systemu prawa jako zorganizowanego układu norm powiązanych ze sobą hierarchicznie i treściowo. Dla owej koncepcji odpowiednie pojęcie konstytucji jest niezwykle istotne. Podkreślę, pojęcie odpowiednie, gdyż pozbawione junsnaturalistycznych elementów, uznanych za metafizyczne. Konstytucja, jako akt stanowienia, jest rezultatem zastosowania reguły podstawowej⁹ (postanowienia konstytucji są także w pewnym sensie nośnikiem i konceptualizacją tej reguły) a jednocześnie stanowi źródło kompetencji do wydawania ustaw, które z kolei stosowane są przez ustawodawcę w podejmowanych przez niego aktach stanowienia. Ustawy zaś stosowane są przez sądy, które w ten sposób stanowią normy indywidualne. Konstytucja jako zespół norm – źródło kompetencji ustawodawczych – zajmuje w systemie prawa pozycję nadrzędną względem norm ustawowych, determinując ich treść i funkcjonowanie w systemie.¹⁰ Konsekwencją tej zależności w poglądach Kelsena i teoretyków wiedeńskich jest konieczność kontroli zgodności norm niższego rzędu z normami konstytucyjnymi, przy czym kontrola ta powinna być sprawowana przez specjalny organ o charakterze sądowym – szczególnego prawodawcę negatywnego, który, klasyfikując normy podlegające kontroli na konstytucyjne i niekonstytucyjne, dokonywałby wykładni (rekonstrukcji znaczenia) tak przepisów konstytucji, jak i ustaw przy pomocy takich samych reguł wykładni opartych m.in. na zasadach logiki formalnej.

Pod wpływem pozytywizmu w jego dojrzałej, sformalizowanej, niemieckiej wersji konstytucję zaczęto pojmować jako ustawę o szczególnej nazwie, formie i treści (zespół norm o szczególnych cechach). Prawa człowieka –

⁹ M. Granat, *Legitymacja sądu konstytucyjnego na gruncie czystej teorii prawa Hansa Kelsena*, Przegląd Sejmowy 4(33)/1999, s. 10.

¹⁰ Teoretyczną analizę poglądów pozytywistycznych na istotę zależności hierarchicznych w systemie prawa przedstawił K. Pleszka, *Moc prawna a hierarchia w systemie prawa*, [w:] *Prawo i polityka*, Warszawa 1988, s. 56 i n.

element treści konstytucji uznano za pojęciowo tożsame z prawami obywatela (poddanego) a tym samym za wynik aktu stanowienia.¹¹ Umieszczenie konstytucji, jako zespołu norm w systemie prawa, a konstytucji jako aktu prawnego w systemie źródeł prawa, determinowało metodę wykładni konstytucji. Wykładnia ta nie różniła się zasadniczo od wykładni ustaw (wykładnia prawa jest bowiem, w myśl założeń pozytywizmu niemieckiego, co do istoty jedna).¹² Interpretator winien był dążyć do odtworzenia woli historycznego prawodawcy, stosując metodę formalno-dogmatyczną. Nie powinien w związku z tym twórczo interpretować przepisów konstytucyjnych, lecz w możliwie największym stopniu ściśle je wykonywać. Nie mógł przez interpretację zmieniać woli historycznego prawodawcy, ani tym bardziej manipulować jego wolą w osiągnięciu jakichś celów społecznych.¹³

Francuski pozytywizm, mimo iż rdzeniem pojęcia konstytucji uczynił także tezę o jej ustawowym charakterze, oddziaływał na to pojęcie inaczej niż pozytywizm niemiecki. Częste zmiany ustrojowe sprzyjały instrumentalizacji prawa. W konsekwencji uznano prawo ustrojowe za wytwór i instrument działalności podmiotów władzy. Należy jednakże podkreślić, iż początkowo uznanie przepisów konstytucji za wyraz norm tworzonych przez władzę państwową dotyczyło wyłącznie materii ustrojowo-organizacyjnych. Nie można było bowiem wciąż uznawać prawnonaturalnego charakteru konkurencyjnych koncepcji ustrojowych, które dominowały krótkotrwale w zależności od układu sił w konstytuuantach.¹⁴ Deklaracje praw, dołączane do tekstów konstytucji, były jednak w dalszym ciągu pojmowane jako tekstowe odesłania do wyższego porządku normatywnego. Co ciekawe, uzasadniona na gruncie dominujących koncepcji filozoficznych, dyferencjacja charakteru normatywnego konstytucji i deklaracji praw spowodowała, iż przestano uznawać konstytucje za akty o szczególnej mocy prawnej. Ustawa konstytucyjna, zawierająca ustalenia co do organizacji ustrojowej państwa, była traktowana z formalnego punktu widzenia jak ustawa – pierwsza wśród równych sobie ustaw. Ponadto pozytywizm francuski – mniej sformalizowany jak niemiecki – nie doprowadził do ukształtowania się przekonania, iż normy konstytucyjne należy ująć w jednym akcie prawnym o szczególnej nazwie, formie i treści. We Francji i w państwach, gdzie francuska wersja pozytywizmu przyjęła się bardziej niż niemiecka, normy konstytucyjne mogły stanowić treść kilku ustaw. Co więcej, niezwykle istotna dla pozytywizmu francuskiego a mająca swe źródło w koncepcjach Rousseau i Sieyesa, idea suwerenności ustawy uniemożliwiała kontrolę konstytucyjności ustaw, w szczególności przez organy o charakterze sądowym, co wynikało z założenia, iż podmioty podlegające ustawie, „usta ustawy”, jak pisał Monteskiusz o sędziach, nie były uznawane za legitymowane do pozba-

¹¹ O. Jouanjan, *La théorie allemande des droits fondamentaux*, AJDA 1998, numer specjalny, s. 44 -46.

¹² Por. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 111 i n.

¹³ Por. J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995, s. 35.

¹⁴ Pisałem o tym w pracy, *Konstytucja w systemie źródeł prawa V Republiki Francuskiej*, Wrocław 2003, w rozdziale I.

wienia bytu prawnego aktu – wyrazu woli powszechnej.¹⁵ W tym duchu dekret z dnia 16 sierpnia 1790 w sprawie kompetencji władzy sądowej stanowił, iż sądy ani bezpośrednio, ani pośrednio nie mogą brać udziału w sprawowaniu władzy prawodawczej, ani wstrzymywać lub zawieszać wykonania dekretów władzy prawodawczej. Jak trafnie zauważył A. Esmein, francuska pozytywistyczna teoria konstytucji oparta była na założeniu o materialnym (treściowym) prymacie norm konstytucji w systemie prawa, nie zaś na prymacie formalnym (hierarchicznym).

Pozytywizm w państwach kręgu common law oddziaływał na pojęcie konstytucji jeszcze inaczej. W zasadzie bardziej niż termin „pozytywizacja” dla określenia zmian w pojmowaniu konstytucji w państwach anglosaskich adekwatnym terminem jest, w moim przekonaniu, „dejusnaturalizacja”. Nie uznawano tam bowiem tak silnie jak w Europie relacji pojęcia konstytucji z pojęciem ustawy. Zwłaszcza w Wielkiej Brytanii konstytucję pojmowano materialnie, jako pewien zbiór reguł dotyczących organizacji państwa. Zbiór częściowo niepisany i treściowo otwarty. Stwierdzono jednakże niezależność walidacyjną tak pojmowanej konstytucji od jakiegokolwiek niestanowionego porządku normatywnego. Tradycyjnie bowiem w systemie common law akty prawa stanowionego mogły być niestosowane przez sądy jeżeli stwierdziły one, iż istnieje kolizja między normą prawa stanowionego a normą niestanowionego porządku normatywnego. Pozytywizm prawniczy w jego anglosaskim nurcie spowodował odrzucenie pojęciowych relacji konstytucji z prawem naturalnym, jednakże nie z prawem zwyczajowym, które pojmowano jako zmienny pod względem geograficznym, historycznym i społecznym zespół reguł. Prawo zwyczajowe mogło stanowić uzupełnienie pisanych komponentów konstytucji, bądź źródło przyszłych przepisów i precedensów konstytucyjnych. Prawo zwyczajowe określało także *ius interpretandi*, czyli zasady przeprowadzania wykładni prawa stanowionego i modele rozumowań prawniczych.¹⁶

W Stanach Zjednoczonych przejęto – co do zasady – z brytyjskiej kultury prawnej tezę o otwartości treściowej konstytucji, mimo iż terminu konstytucja używano przede wszystkim dla określenia aktu prawa stanowionego o specyficznej formie, który w pierwotnym brzmieniu dotyczył jedynie formy organizacyjno-ustrojowej państwa. Znaczny wpływ na pojmowanie konstytucji miało pierwsze dziesięć poprawek do aktu z roku 1787 wprowadzonych jednocześnie w formie Karty Praw (w roku 1791). Przedmiotem poprawek były prawa i wolności jednostki. Szczególną istotą dla problemu otwartości treściowej konstytucji miała poprawka IX, która zabraniała wnioskowania, iż z katalogu praw człowieka, powołanych w tekście konstytucyjnym, wynika, że prawa tam niewymienione nie stanowią praw konstytucyjnych¹⁷.

Ogólnie rzecz biorąc, konstytucja w kulturze anglosaskiej pod wpływem pozytywizmu w jego szczególnym nurcie była pojmowana jako akt prawa

¹⁵ Por., A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1991, s. 19 i n.

¹⁶ Por. W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 33 i n.

¹⁷ M. Janis, *La notion de droits fondamentaux aux Etats-Unis d'Amérique*, AJDA 1998, numer specjalny *Les droits fondamentaux. Une nouvelle catégorie juridique*, s. 52 i n.

stanowionego (akty prawa stanowionego) o zasadniczo otwartej strukturze, którego normatywna treść mogła być uzupełniana w drodze orzecznictwa, przy czym podstawą decyzji orzeczniczych mogły być normy niestanowionego porządku prawnego. W związku z powyższym wykładnia konstytucji była co do istoty odmienna niż wykładnia ustaw. Nie stosowano bowiem zasady *strict constitution*, czyli nie uznawano prymatu wykładni językowej nad innymi rodzajami wykładni. W szerokim zakresie wykorzystywano wykładnię systemową oraz funkcjonalną, której wynikom przyznawano w konkretnych przypadkach wartość większą niż rezultatom wykładni językowej.¹⁸

Podsumowując, nurt niemiecki, który okazał się najbardziej wpływowy na kontynencie, suponował najpełniej oderwanie pojęcia konstytucji od niestanowionego porządku normatywnego. Nurt francuski doprowadził do pojęciowego rozwarstwienia konstytucji i deklaracji praw, przy czym deklaracje pojmowano jako zespoły odesłań poza prawo pozytywne. Nurt anglosaski z kolei zanegował pojęciowe związki konstytucji i prawa naturalnego, nie wyłączając jednakże tezy o otwarciu konstytucji na niestanowiony porządek normatywny.

Pozytywizacja pojęcia konstytucji miała decydujący wpływ na powstanie i rozwój instytucji kontroli konstytucyjności prawa, a w szczególności sądownictwa konstytucyjnego, pojmowanego funkcjonalnie.¹⁹ Różne, geograficznie zróżnicowane nurty pozytywizmu i związane z nimi różne warianty pozytywistycznego pojęcia konstytucji, doprowadziły do wykształcenia się różnych koncepcji kontroli konstytucyjności prawa, choć ich instytucjonalizacja i rozwój zatarty zasadnicze rozbieżności, wynikające z teoretycznych podstaw, o czym szerzej w dalszych rozważaniach.

Jak napisałem wcześniej, pierwszym państwem, w którym koncepcja kontroli konstytucyjności prawa, wynikająca z przyjęcia pozytywistycznego pojęcia konstytucji, została zinstytucjonalizowana, są Stany Zjednoczone, przy czym doświadczenia amerykańskie wpłynęły w znacznym stopniu na koncepcję kontroli konstytucyjności prawa w kręgu kultury *civil law*. Kompetencję do sprawowania kontroli konstytucyjności prawa w USA przyjęły na siebie sądy, czego wyrazem było słynne orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury przeciw Madisonowi* z roku 1803. Podstaw takiego rozwiązania upatrywać trzeba w zakorzenionej w anglosaskiej tradycji jurysdykcyjnej kompetencji sądów do rozstrzygania kolizji między normami za pomocą kryterium hierarchicznego. Takiej sądowej kontroli w konkretnych sprawach poddawane były przykładowo normy zawarte w aktach prawnych, wydawanych w koloniach brytyjskich, które sądy stosowały tylko wtedy, gdy były one zgodne z normami wyższego rzędu zawartymi w aktach wydawanych przez Koronę.²⁰

Kiedy prawo anglosaskie recypowało pozytywistyczne pojęcie konstytucji i uznało akt konstytucyjny za najwyższy akt prawa stanowionego (klau-

¹⁸ L. Garlicki, *Sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1982, s. 97.

¹⁹ Z funkcjonalnego punktu widzenia sądem konstytucyjnym jest każdy sąd przed którym można dochodzić, w ramach szczególnego postępowania, egzekwowania lub ochrony konstytucji, por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 592.

²⁰ Por. W. Szyszkowski, *Sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1969, s. 119 i n.

zula supremacyjna stanowiła element treści Konstytucji z roku 1787), statuujący normy nadrzędne względem wszelkich innych norm. Naturalną tego konsekwencją było rozszerzenie kompetencji sądów do rozstrzygania kolizji norm konstytucyjnych z innymi normami, na korzyść tych pierwszych. Amerykańska koncepcja kontroli konstytucyjności prawa charakteryzuje się następującymi podstawowymi założeniami instytucjonalnymi:

Po pierwsze, kontrola ma charakter uniwersalny. Może być podjęta zasadniczo przez każdy sąd odnośnie norm prawnych zawartych w każdym akcie prawnym.

Po drugie, jako akt stosowania reguł kolizyjnych uznanie danej normy za niekonstytucyjną powoduje w konsekwencji jej niestosowanie w konkretnej sprawie, nie zaś eliminację z obrotu prawnego.

Po trzecie, w końcu kontrola konstytucyjności normy stanowi jedynie element postępowania sądowego w sprawie, nie zaś zasadniczy przedmiot postępowania. Kontrola ta jest więc konkretna i następcza.

Powyższe założenia nie są w pełni realizowane w praktyce. Jeżeli kwestię konstytucyjności rozstrzyga Sąd Najwyższy i uzna niekonstytucyjność norm zawartych w wielu przepisach ustawy, bądź ogólnych podstaw regulacji, to praktycznie powoduje to zaprzestanie stosowania ustawy, mimo iż formalnie niezgodne z konstytucją normy ustawowe w dalszym ciągu funkcjonują w systemie. Specyfika konstytucji amerykańskiej, a zwłaszcza jej otwartość potwierdzona IX poprawką, sprawia, iż sędziowie w konkretnych sprawach mogą i muszą „poszukiwać” norm konstytucyjnych poza tekstem aktu konstytucyjnego.²¹ Pozytywizacja – a w zasadzie dejusnaturalizacja – pojęcia konstytucji, o której pisałem wcześniej, spowodowała, iż owo poszukiwanie uznawane jest przez pozytywistyczną jurejurisprudencję za akt prawotwórczy – transpozycję na grunt prawa stanowionego reguły niestanowionego porządku normatywnego. Jednakże ów niestanowiony porządek normatywny nie ma charakteru niezmiennego, lecz podlega ciągłej ewolucji, stąd Sąd Najwyższy może „przełamywać” własne orzeczenia, czyli w sprawach podobnych, rozstrzyganych w innych okolicznościach, może rozstrzygać odmiennie. Nie może natomiast, zakładając, iż stosuje pozytywistycznie pojmowaną konstytucję, orzec *contra legem*, czyli wyłączyć stosowania wyrażonej w tekście aktu konstytucyjnego normy konstytucyjnej, z jakiegokolwiek powodu, przykładowo z uwagi na jej niezgodność z jakąkolwiek normą niestanowionego porządku normatywnego. Może konstytucję twórczo uzupełniać, lecz granicę dla jego ingerencji stanowi tekst. Wyjście Sądu poza akceptowalne rozumienie przepisu byłoby traktowane jako nadużycie władzy.²²

Pozytywizm francuski oparty na idei „suwerenności ustawy” nie stanowił koncepcji sprzyjającej kształtowaniu się instytucji kontroli konstytucyjności ustaw. Ustawy były uznawane za wyraz woli suwerena, stąd stanowiły kategorię jednolitą pod względem rangi. Konstytucja była zwykle zbiorem ustaw, wyjątkowym pod względem materialnym – treściowym, ale w hierar-

²¹ Por. United States code annotated. Constitution. Amendments 7 to 12, St. Paul 1984, s. 183 i n.

²² Por. A. Ludwikowska, *System prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1999, s. 215 i n.

chii aktów prawnych równym innym ustawom. Instytucje kontroli konstytucyjności ustaw pojawiały się w momentach wzmocnienia egzekutywy, jako element walki z wszechwładzą parlamentu.²³ Organy te nie miały i mieć nie mogły – sądowego charakteru, co wiąże się, jak słusznie zauważa L. Morawski, z doświadczeniami historycznymi i doktrynalnym przywiązaniem do zasady trójpodziału władzy.²⁴ Stąd nie powiodły się ani podejmowane w końcu wieku XIX próby ustanowienia w kręgu francuskiej kultury prawnej kontroli konstytucyjności na wzór amerykański ani próby utworzenia sądu konstytucyjnego na bazie istniejących organów (np. francuskiej Rady Stanu). Co z punktu widzenia niniejszych rozważań szczególnie interesujące, w argumentacji przeciwników kontroli konstytucyjności często pojawiały się tezy, iż powierzenie kompetencji do badania zgodności ustaw z konstytucją organowi usytuowanemu poza strukturą legislatywy, stanowić musi naruszenie zasady trójpodziału władzy, gdyż działalność organu kontrolnego byłaby ze swej istoty prawotwórcza, poprzez praktyczny wpływ na ustawodawstwo i swobodę parlamentu.²⁵

Ustanowienie – względnie efektywnego – scentralizowanego organu kontroli konstytucyjności musiała poprzedzać reforma instytucji ustawy, której dokonano we Francji dopiero w roku 1958. Jednakże, co należy podkreślić, nawet po reformach, kontrola konstytucyjności ukształtowana pod wpływem pozytywizmu francuskiego mogła mieć charakter wyłącznie abstrakcyjny i prewencyjny. Po promulgacji ustawa nie mogła być w żaden sposób badana. Wykładnia konstytucji w procesie kontroli nie różniła się zasadniczo od wykładni ustaw, tym bardziej, że wzorcem kontroli były początkowo jedynie postanowienia konstytucji o charakterze organizacyjno-ustrojowym.

Pozytywizm niemiecki, którego reprezentatywną koncepcją był normatywizm Hansa Kelsena zakładał, iż normy konstytucyjne w zhierarchizowanym systemie prawa zajmują pozycję nadrzędną względem innych kategorii norm. Wynika to z ich szczególnej mocy prawnej, która pozostaje w silnej relacji ze sferą kompetencji prawotwórczych. Moc prawna normy wyższej (oraz w związku z nią treść tej normy) determinuje bezpośrednio bądź pośrednio legalność norm usytuowanych na niższych szczeblach systemu. Założenie, iż obowiązywanie normy pozostaje w silnej relacji z jej zgodnością z normą wyższego rzędu, rodzi konieczność istnienia kontroli zależności między normami. Konieczność ta wynika bezpośrednio z pojęcia konstytucji ukształtowanego pod wpływem pozytywizmu w jego niemieckim nurcie, które determinuje także koncepcję kontroli. Kontrola konstytucyjności norm niższego rzędu przy założeniu, iż konstytucja jest ustawą o szczegól-

²³ Szerzej na ten temat pisałem w pracy *Konstytucja w systemie źródeł prawa V Republiki Francuskiej*, Wrocław 2003, w rozdziale I.

²⁴ L. Morawski, *Precedens a wykładnia*, PiP 1996/10, s. 3 i n.

²⁵ Spór wokół kontroli konstytucyjności prawa pozostawał w silnej relacji ze sporem wokół charakteru prawnego Deklaracji Praw, którą strony sporu uznawały bądź za odesłanie do niestanowionego i nie będącego częścią systemu prawa porządku normatywnego, bądź za część konstytucji, a zatem element systemu prawa, nadrzędną względem ustaw. Ostatecznie zwyciężyła opcja pierwsza reprezentowana przez Carré de Malberga, Hauriou i Esmeina. Por. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji*, Białystok 1996, s. 389 – 390.

nych cechach formalnych, a przy tym źródłem norm o szczególnej mocy prawnej, powinna być sprawowana przez specjalny organ, specyficzny tak pod względem kompetencyjnym, jak i pod względem usytuowania w systemie organów państwa. Organ ten bowiem ze swej natury ma charakter tak sądowy, jak i prawotwórczy, jednakże prawotwórczy w znaczeniu negatywnym, posiada bowiem kompetencję do derogacji norm sprzecznych z konstytucją.²⁶

Podsumowując, wypada stwierdzić, iż przyjęcie pozytywistycznego pojęcia konstytucji zdeterminowało kształt i uzasadnianie kontroli konstytucyjności prawa, zwłaszcza w jej europejskim scentralizowanym modelu. Mimo iż ukształtowało się wiele odmian takiej kontroli (największy wpływ miał na kształt poszczególnych instytucji pozytywizm w jego niemieckim nurcie), analiza pryncypiów ich konstrukcji normatywnych prowadzi do następujących wniosków: Po pierwsze idea kontroli wynika z nadrzędnej pozycji konstytucji w pozytywistycznie pojmowanym systemie prawa, którego to systemu konstytucja stanowi niezbędny element. Po drugie kontrola ma charakter walidacyjny, czyli przede wszystkim formalny. Po trzecie, stwierdzenie niekonstytucyjności normy/przepisu/aktu skutkuje jego eliminacją z obrotu prawnego.

²⁶ Praktyka zmodyfikowała jednakże to teoretyczne założenie, Por. S. Wronkowska, *O wadliwych aktach normatywnych w ujęciu wiedeńskiej szkoły teorii prawa*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001, s. 211 – 212.



Monika Legodzińska

„Społeczeństwo – największe niebezpieczeństwo”. Krytyka społeczeństwa i życia społecznego w filozofii polskiej XX wieku.

Filozofia społeczna w rozważaniach polskich filozofów ubiegłego wieku nie zajmowała ważnego miejsca. Istnieje jednak kilka ciekawych koncepcji społecznych, którym warto poświęcić uwagę. Większość tych teorii łączy wiara w postęp cywilizacyjny i społeczny oraz wiara w człowieka, który ów postęp realizuje. Jednak zdarzały się również filozofie potępiające życie społeczne, społeczeństwo, cywilizację i agresję płynącą ze społecznego stanu rzeczy. I na tych właśnie koncepcjach chciałabym skupić swoją uwagę.

Filozofem, który o społeczeństwie i życiu społecznym napisał najbardziej gorzkie słowa, był Henryk Elzenberg. Na omówieniu jego antyspołecznych poglądów oprę swoje rozważania.

Henryk Elzenberg w swojej filozofii również zasadniczo nie zajmował się problemami społecznymi. Pisze nawet, że już podczas studiów ujawnił się jego niechętny stosunek do społeczeństwa i problemów społecznych: na wykładzie Durkheima, „ojca socjologii”, pojawił się tylko raz, wyszedł z niego zniechęcony, wręcz oburzony i więcej do tej nauki nie powrócił. Jednak na kartach jego Dziennika Filozoficznego – *Kłopotu z istnieniem* odnajdujemy wiele przemyśleń i uwag dotyczących społeczeństwa; są to zawsze uwagi krytyczne, gorzkie, bądź pełne ironii. Elzenberg jako wnikliwy obserwator wszystkich dziedzin życia, nie mógł przejść obojętnie nad faktem istnienia zbiorowości i grup społecznych. Tylko, że dla niego była to sfera negatywna, bezwartościowa, wręcz szkodliwa. „Społeczeństwo, państwo, ludzkość i dzieje podpadają pod mój indywidualny, niezależny sąd o wartości (...) mój sąd o wszystkich owych przedmiotach wypada zdecydowanie ujemnie”¹.

¹ Henryk Elzenberg, *Z filozofii kultury*, wyd., opr. i wpr. Michał Woroniecki, Wydawnictwo Znak, Kraków 1991, s. 355.

Spółeczeństwo było dla Elzenberga „tworem szatana” i wrogiem ducha. „Jako wspólnota jest tym światem, który w „złem leży” i od którego oderwać się jest nakazem”². Absolutnie przeciwny jest filozof pogładowi, że jakakolwiek wartościowa treść może napływać ze społeczeństwa, nie służy bowiem ono żadnym wyższym wartościom. Nie ma żadnych podstaw, by społeczeństwo mogło uważać siebie za źródło jakichkolwiek norm moralnych i nie może nic jednostce narzucać. Nawet podziwiane przez myśliciela cele Gandhiego, nie były akceptowane bezkrytycznie. Cele godności, wolności ludzkiej – owszem, ale cel społeczny przyświecający Gandhitemu – nie. Elzenberg uważa, że wszystkie treści społeczne należy zanegować i odrzucić. „To, co bierzemy „ze społeczeństwa”, to wyłącznie gotowe formuły na stosunki ludzkie, rzeczy martwe i bez wartości; i rzeczą każdego życia jest to rozsądzać”³. Społeczeństwo w swojej masie może zawierać jednostki dobre i wartościowe, ale nie zmienia to faktu, że samo jest zawsze złe. Jest amoralne, egoistyczne, tyrańskie wobec swoich członków. Aspiracje ma niskie, wierzenia płaskie, jest nieskończenie gorsze od przeciętnej przyzwoitej jednostki. Jako krańcowemu indywidualiście, społeczeństwo przedstawia się myślicielowi jako „bezduszna masa”, krępująca twórczą, oryginalną myśl człowieka: „to organizacja dla podtrzymania płaskości i bezsensowności życia ludzkiego oraz dla tłumienia wszelkich w jego obrębie prób podciągnięcia się wyżej”⁴. Etyce społecznej również wyznacza filozof bardzo skromną rolę: ma ona być tylko regulatorem stosunków międzyludzkich, a wszelkie jej ingerowanie w problemy dobra czy obowiązku, zmienia ją w narzędzie do niszczenia wartości.

Elzenberg był konsekwentnym przeciwnikiem użytylizmu i myślenia w kategoriach grupy. Sfera społeczna to miejsce, gdzie rządzi nawyk, obyczaj, przymus jednolitości. To, co społeczne, jest odwróceniem się od dobra i wartości, jest zaprzeczeniem, zniszczeniem i tym, co ogranicza ducha indywidualności i samodzielności. Społeczeństwo służąc życiu, obniża je i wgniata w ziemię. „Jeżeli ktoś ma ideę, własną, twórczą, umiłowaną, to jedyną dla niego formą współżycia ze społeczeństwem jest walka o tę ideę. Wszystkie próby dogadania się, porozumienia(...), zawodzą: prowadzą do odstępstwa od siebie, a do tamtej strony zbliżają pozornie tylko, prawie kłamliwie. Przepaść, przesłonięta kłamstwem, zostaje”⁵.

Według Elzenberga życie zbiorowe musi polegać na „wierności grupie”, uznaniu tej grupy za rodzaj bożka, któremu należy oddać się i całkowicie zawierzyć. Społeczeństwo paraliżuje twórczego ducha, chce, aby człowiek służył mu całym sobą, aby wyparł się swoich celów i swojej prawdy. Uależnienie od otoczenia sprawia, że człowiek społeczny najbardziej boi się odrzucenia, odrębności, indywidualności. Osobowość społeczna zmuszana jest do wielu konformizmów i ustępstw, co doprowadza do sprzeniewierzenia się samemu sobie, swojemu powołaniu i wierze. W konsekwencji prowadzi to do tego, że człowiek żyje życiem grupy, wiąże swoje wartości z wartościami otoczenia i środowiska, akceptuje swoje poddaństwo. Godząc się

² H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, Toruń 2002, s. 322.

³ H. Elzenberg, *Pisma etyczne*, Lublin 2001, s. 206.

⁴ Tamże, s. 409.

⁵ H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 457.

na zewnętrzny przymus, jednostka rezygnuje z posiadania i dążenia do własnych ideałów. Człowiek staje się wtedy ograniczony w swoim myśleniu wartościującym. Osobowość społeczna jest osobowością zdeformowaną, żyjącą w pozorach i fałszu, a przede wszystkim w bezsensie. Elzenberg szukał własnej drogi, bez świata i grup społecznych. „(...) ludziom, którzy mają coś do powiedzenia, społeczeństwo lubi wtykać robótki, które ich od tego odwołają. Tym gorzej dla nich; tym lepiej dla niego, jeśli dadzą się nabrać”⁶. Założeniem jego filozofii staje się więc odwrócenie od dziejów, przyjęcie samotności i budowanie na tych podstawach szczęścia i pełni życia. Droga do doskonałości etycznej wymaga bowiem oderwania się od wspólnoty. Absolutem dla filozofa jest jednostka, osobowość, duch, indywidualność. Dusza jest wolnością, rozkwitem, uczuciem, natomiast społeczeństwo odbiera jej to wszystko, co najcenniejsze, zakuwa w kajdany życia zbiorowego i z człowieka robi niewolnika i sługę. Walka przeciw społeczeństwu jest dążeniem do wolności, do indywidualności i duchowości człowieka.

W rękopisie z lat pięćdziesiątych Elzenberg pisze o ideałach, jakie w społeczeństwie mogą istnieć. Celem każdego społeczeństwa jest usunięcie albo przynajmniej złagodzenie konfliktów między ludźmi. Ponieważ zaś konflikty pochodzą ze sprzeczności interesów, więc trzeba, na ile można, usuwać te właśnie sprzeczności. Tu otwierają się dwie drogi: można próbować tak zaspokoić dążenia każdego, aby o nic cudzego nie musiał zabiegać. Albo można stworzyć dla wszystkich wspólne interesy i cele. Droga pierwsza jest, niestety, nierealna, bo pragnienia człowieka są nieskończone i nigdy nie uda się ich zaspokoić. Druga droga będzie dążyła do tego, aby pragnienia wszystkich nastawić równolegle, w jednym kierunku. Co ważne, wspólny cel nie może być czymś skończonym, co by można raz na zawsze osiągnąć, bo po takim osiągnięciu społeczeństwo by się rozpadło. Musi to być więc cel idealny, bo nieskończone pragnienia ludzkie, które mogą mieć złe skutki w świecie materialnym, w idealnym wyjdą na dobre: „cel idealny – państwowy, narodowy, religijny ma to do siebie, że do niego trzeba dążyć bez końca. I przez cały czas dążenia do celu, wszystkie wysiłki członków społeczeństwa są skierowane gdzieś na zewnątrz, a nie jedne przeciw drugim”⁷.

Istnienie społeczeństwa jest więc usprawiedliwione tylko wtedy, kiedy stwarza jednostce właściwe i odpowiednie warunki bytu i rozwoju. Niestety, w rzeczywistości społeczeństwo takich ideałów nie stawia. Przeważnie jest tak, że obraca się ono przeciw jednostce i próbuje jej narzucić swoje zasady i nakazy. Co gorsza, w pewnym momencie przestaje zbiorowości wystarczać, że jednostka wypełnia narzucone jej obowiązki i „ponosi ofiary”. Teraz już żąda ona od człowieka, aby był dumny i szczęśliwy z tego, że ma możliwość poświęcać się dla jej „ideałów”: Pierwsza zasada w życiu społecznym, według filozofa, brzmi: „Społeczności twojej, choćby najgorszej i ze wszystkich lepszych dążeń wyzutej, będziesz służył ze wszystkich sił twoich, całym sobą, z wyparciem się siebie, swej powagi, swych ideałów, swej prawdy

⁶ Zbigniew Herbert, Henryk Elzenberg, *Korespondencja*, Zeszyty Literackie 2002, s. 72.

⁷ Materiały Henryka Elzenberga, (dalej cytowane MHE), Archiwum PAN, Warszawa, *Indywidualizm*, teczk. 46 (37). Oryginalny układ spuścizny stworzony przez Elzenberga nie istnieje, 80 teczek zostało podzielone na nowe 224 teczki. W nawiasach podaje numery układu stworzonego przez Elzenberga.

i swego Boga. Będiesz naszym psem, a my ci w nagrodę przebaczymy, żeś ośmielił się istnieć”⁸. Zdaniem Elzenberga społeczeństwa nie można naprawić i chociaż konkretne przejawy zła czy niesprawiedliwości można usuwać, to społeczeństwo jest z natury rzeczy uwikłane w tworzenie zła. A największym jego niebezpieczeństwem, twierdzi filozof, jest to, że nie uznaje ono człowieka samodzielnego.

Wszelka próba uczynienia świata społecznego czy stosunków międzyludzkich lepszymi jest więc zadaniem pustym i bezprzedmiotowym. Stosunki ludzkie, pisał z goryczą filozof w swoim Dzienniku, zwykle mają to do siebie, że jakby się nie postąpiło, zawsze będzie źle: „Chcę być powściągliwy? zieję chłodem; ujmujący? robię z siebie pajaca; chcę się przysłużyć? mieszam się niepotrzebnie do spraw nie swoich; kogoś o czymś rozsądnym przekonać? a może tamtemu jego dawne nierozsądne przekonania wychodziły bardziej na zdrowie? grzeszę czynem i bezczynnością, mową i milczeniem, miłością i brakiem miłości”⁹. Ale najgorsze jest to, że wszelkie próby ulepszenia społeczeństwa, wszelkie próby dążenia do współżycia z nim, są ucieczką przed zadaniem najważniejszym: udoskonalaniem samego siebie.

Elzenbeg chce, aby jednostka była jak najmniej włączona w grupę i jak najmniej z nią związana. Filozof wierzy (co rozwinął w swoich koncepcjach mistycznych), że człowiek jest głęboko wkorzeniony w rzeczywisty byt, dobro i piękno. A samotność potrzebna jest do realizowania owych wartości; w koncepcjach mistycznych samotność była już nie tylko czymś naturalnym, ale wręcz koniecznym. Dlatego, pisał filozof, zachowanie i utrzymywanie odrębności staje się podstawowym obowiązkiem jednostki wartościowej i twórczej. Właśnie indywidualizm jest czymś, co łączy człowieka z bytem, z wartościami. Bez własnej indywidualności i odrębności człowiek traci kontakt, „zrywa nici” łączące go z Rzeczywistością prawdziwą, co więcej, jeżeli człowiek zerwie ten kontakt, to innego może już nie nawiązać. I tu po raz kolejny wyraźnie widać niebezpieczeństwo społeczeństwa, które ma własne „ideale”, własny, przeciętny typ, odpowiadający większości, i który chce narzucić wszystkim swoim członkom. I tym samym zrywa wszelkie więzi łączące człowieka z Rzeczywistością i zamyka go w próżni aksjologicznej. Celem społeczeństwa jest więc zastąpienie świata sobą. „Nie w świat bądźcie wkorzenieni, tylko we mnie i nie z niego czerpcie soki tylko ze mnie. Ale społeczeństwo samo nie jest wkorzenione, i soki, które z niego czerpać można, nie są sokami istotnymi”¹⁰. I w ten sposób, w miejsce odrębnej rzeczywistości społeczeństwo proponuje coś czysto konwencjonalnego, bo tylko tym może być jego norma i typ. Z wiekiem Elzenberg skłaniał się coraz silniej ku mistycyzmowi, ku światu transcendentnemu, wartościom, które są poza empirią. I tym samym coraz większy nacisk kładł na samotność i indywidualność. Indywidualizm nabrał nawet z czasem charakteru *quasi* religijnego, a indywidualista, broniący swej istoty, spełniał obowiązek niemal święty. „Mówi się czasem, że indywidualista w sobie widzi Boga, siebie czci

⁸ H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 479.

⁹ Tamże, s. 430.

¹⁰ MHE, *Indywidualizm*, teczka 46 (37).

(...) Tymczasem nie: on walczy o zachowanie kontaktu z najwyższymi dobrami poza nim, a społeczeństwo chce mu ten kontakt przerwać”¹¹.

Jednostka dopiero w oderwaniu od kontekstów społecznych może nabrać cech prawdziwego, wartościowego człowieczeństwa, bo warunkiem twórczości i realizacji ideałów jest swoboda, autonomia i niezależność. „Tylko jednostce oderwanej od grupy zdarza się mieć ideały aspiracje i pragnienia piękna, wzniosłości moralnej, sprawiedliwości. Służyć społeczeństwu to służyć sprawom małym, kruchym wartościom, to utracić wolność i dostęp do tych wszelkich zdobyczy wyższych”¹². I co najważniejsze, dopiero poza obrębem społeczeństwa, w sytuacji niezależności i wolności, mogą rozwinać się w swoim bogactwie i subtelności, uczucia prawdziwie religijnej kultury: „stosunek do przyrody, do słońca, gwiazd, nocy, wód, roślin stałby się czymś równie złożonym i bujnym, jak dziś stosunek człowieka do człowieka; to wszystko, co tkwiło w pierwotnym, pogańskim naturalizmie, rozrosłoby się w olbrzymie drzewo samotnej, głębokiej, religijnej kultury”¹³.

Elzenberg był elitarystą, wierzył, że jest jakaś grupa ludzi wartościowych, realizujących wartości perfekcyjne, dobro i piękno. Początkowo, po platońsku, wierzył, że takich ludzi można skupić i zapewnić im władzę – „program arystokratycznej organizacji ludzkości, zapewniający przewagę temu, co wyższe, nad tym – co niższe”¹⁴. Z czasem, wraz z doświadczeniami życiowymi, zrozumiał, że takie idee są nierealne i doszedł do wniosku praktycznego, że zamiast „zawładnięcia życia przez dobrych – ucieczka dobrych od życia”. „Moje główne rozczarowanie: nie co do człowieka w ogóle, tylko co do „elit” wśród ludzi. Brak materiału na mądrą, arystokratyczną wspólnotę, która by umiała żyć pięknie. O takiej wspólnocie śniłem w młodości; że ogół jest mierny, wiedziałem”¹⁵. Kiedy więc ta arystokratyczna koncepcja zawiodła, Elzenberg zdecydowanie odrzucił sferę społeczną wraz z jej zasadami i tej problematyki do swojego systemu myślowego nie zaliczał. Zdecydował się na odejście od życia zbiorowego. „Zobojętnienie na państwo, zerwanie solidarności ze społeczeństwem, wyłączenie się z dziejów, wyparcie się samej nawet ludzkości, – odmówienie pozytywnego znaczenia faktowi, że się jest człowiekiem. (...) Jestem sam w moim świecie wartości, muszę zatem czynić, jak gdybym był sam w bycie”¹⁶. Współżycie między jednostkami może być czymś twórczym, może wzbogacać naszą osobowość, choć jak zaznacza filozof, możliwości i instynkty muszą najpierw istnieć w jednostce, a współżycie może tylko modyfikować ich jakość i nadawać im kierunek.

Samotność jest warunkiem doskonalenia się – „kto pracuje nad ukształtowaniem siebie, ten jest sam; to jest reguła stała. Robi rzecz o którą nikt się nie troszczy i przy której w warunkach normalnych nie może się spodziewać pomocy”¹⁷. Ktoś, kto podejmuje trud pracy nad sobą, zawsze

¹¹ Tamże.

¹² Andrzej Leżoń, *Opozycja wobec społeczeństwa i życia zbiorowego*. „Społeczeństwo – największe niebezpieczeństwo” (W kręgu myśli społecznej Henryka Elzenberga) w: Biuletyn Kwartalny Radomskiego Towarzystwa Naukowego 23, 1987, z. 2, s. 71.

¹³ H. Elzenberg, *Pisma etyczne*, s. 206.

¹⁴ H. Elzenberg, *Z filozofii kultury*, s. 359.

¹⁵ H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 426.

¹⁶ H. Elzenberg, *Z filozofii kultury*, s. 360.

¹⁷ H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 256.

naraża się na osamotnienie i nigdy nie może liczyć na pomoc innych. Wielu usprawiedliwi każde potknięcie, a o sprzymierzeńca w sprawach najwyższej wagi, o człowieka dobrej woli, znającego ludzi, w rzeczywistości jest bardzo trudno. W roku 1955 pisze z goryczą: „Dla pustyni pracowali samotni; dla piasków się trudzili, którzy myśleli.” I dalej: „Tam, gdzie zaczyna się prawda życia, nikt już z nikim się nie spotyka”¹⁸. Dlatego można być sprzymierzeńcem tylko tych ludzi, którzy świat widzą inaczej, a nie tych, którzy go oceniają inaczej, mają inną miarę oceny.

Ważną cechą osobowości Elzenberga jest kult indywidualności. „Prawdziwa, mocna indywidualność ludzka jest jak gwóźdź diamentowy wbity w kosmos na wieki wieków”¹⁹. Indywidualizm, najbardziej ogólnie, to taki pogląd, przy którym myśli się przychylnie o jednostce, nadaje jej się prawa, wartości, doniosłość i ważność powszechną, niekwestionowaną przez innych. Indywidualistą jest natomiast człowiek, który pozytywnie odnosi się nie tylko do własnej indywidualności, ale również do innych. Co istotne, podkreśla Elzenberg, można być indywidualistą i dążyć do celów wartościowych, innych niż przyjemność, jak na przykład doskonałość czy zbawienie.

I właśnie stąd, z poczucia indywiduizmu, własnego i nie tylko, czerpie filozof optymizm i wiarę w człowieka, i naturę ludzką. Dzieje ludzkie, w głównej swej masie, przepojone są złem i co gorsze – ślepotą i tępotą w rzeczach wartości; trudno się w nich dopatrzeć, pisze filozof, jakiegoś sensu, który mógłby je jako całość usprawiedliwić. Jednak pociechę stanowi fakt, że „na tym tle mrocznym, pojawiają się nie tylko luźne, mniej lub więcej jednostkowe przebliski, ale mniejsze lub większe, liczebnie zawsze oczywiście ograniczone, niemniej przecież nie tak już znikome, nie tak całkiem pozbawione jutra, ruchy zbiorowe, świadczące o wysiłku człowieka, by się etapami wzniesć ponad siebie”²⁰. Takim przykładem, „światłem w ciemnościach”, był dla myśliciela Mahatma Gandhi, którego określał mianem etycznego geniusza. Elzenberg podziwiał cele Gandhiego, założenia walki bez przemocy, gwałtu i podstępów, jego uparte dążenie o równouprawnienie upośledzonych warstw w Indiach; ten wysiłek Gandhiego, jak i jego osiągnięcia, sprawiają, że można uznać go za postać historyczną pierwszej wielkości.

Przystosowanie, które w naukach przyrodniczych jest terminem pozytywnym, w aksjologii staje się czymś godnym potępienia, napiętnowanym, bo kto się przystosowuje, ten jednocześnie sprzeniewierza się sobie i zatracza siebie. Cytując słowa Connolly’ego, Elzenberg pisze: „Nigdy [...] nie czynicie żadnych ustępstw tym dziewięćdziesięciu dziewięciu częściom siebie samych, które są takie jak u wszystkich, kosztem tej jednej, która jest jedyną”²¹. W życiu jak i w moralności należy postępować tak, aby to postępowanie przez nikogo nie mogło być uważane za obowiązujący precedens. Wartość perfekcyjna może być realizowana tylko w jednostkach i do tego, w niektórych jednostkach. I tylko te istoty i stany świadomości są warto-

¹⁸ Tamże, s. 454, 433.

¹⁹ Tamże, s. 318.

²⁰ H. Elzenberg, *Pisma etyczne*, s. 77.

²¹ H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 435.

ściowe wartością perfekcyjną. Cele zbiorowe, takie jak: ulżenie cierpieniom ludzi czy przedłużenie ich życia, są zawsze zwykłym egoizmem zbiorowym i gatunkowym (kiedy wyżej stawiamy własny interes niż moralność), a nie żadną wyższą wartością.

Warto dodać, że problem indywidualności, osamotnienia, niechęci do społeczeństwa był obecny nie tylko w filozofii Elzenberga, ale i w jego życiu osobistym. Filozof z trudem odnajdował się w życiu społecznym, a pogłębiający się pesymizm i poczucie osamotnienia, coraz bardziej odsuwały go na obrzeża życia realnego. Wymownie świadczy o tym jeden z fragmentów w Dzienniku filozofa, który chciałabym przytoczyć w całości, ponieważ stanowi coś w rodzaju osobistego wyznania filozofa i jego poglądu na życie praktyczne: „Najgorszą egzotyką było dla mnie po wsze czasy życie realne. Jak się w nim obracać, nie mam pojęcia; jakie w nim panują zwyczaje, konieczności, prawa, reguły, tego dla każdej nowej sytuacji muszę się uczyć; gdy się w jakiejś sprawie realnej natknę na różnicę zdań, raz na dziesięć się zdarzy, bym z punktu i instynktownie mógł rozstrzygnąć ją po swojemu: muszę rzecz rozpatrzyć od podstaw. Bez wielkiej zresztą nadziei, że dojdę do wyniku pewnego: wszystko ma swe za i swe przeciw. A inni się decydują tak łatwo i tak pewnie walą przed siebie! I w mniejsze się na ogół pakują taramaty niż ja, który się przed decyzją namyślam aż do otepienia”²². Według Mieczysława Wallisa, Elzenberg był człowiekiem żyjącym przede wszystkim swoim bogatym życiem wewnętrznym, życiem o surowej dyscyplinie i wyjątkowym harcie ducha. We wszystkich swoich działaniach dążył do perfekcjonizmu. I chociaż nie był odludkiem ani mizantropem, to jednak prowadził życie raczej samotne²³.

Filozof miał bowiem poczucie własnej odrębności i indywidualności. Nie znosił wszelkiego konformizmu i naginania się do okoliczności. W swoim Dzienniku napisał, że ciągle odczuwa jakąś niewspółmierność z własnym pokoleniem, poczucie „wejścia jak Piłat w credo, jak sójka między sroki, jak pies do kręgielni”²⁴. A w jednym z listów do Zbigniewa Herberta pisał z gorącością, że właśnie wszedł „w okres ostrego przeciwstawiania się, może zresztą także dlatego, że ostatecznie straciłem nadzieję znalezienia wspólnego języka z kimkolwiek w Polsce i pozostała mi już tylko wojna”²⁵. Dotyczy to również sfery intelektualnej, bo i w tej dziedzinie był filozof osamotniony wśród przedstawicieli swojej epoki. W filozofii polskiej dominowały wpływy szkoły lwowsko-warszawskiej, a po drugiej wojnie światowej – marksistowskiego materializmu dialektycznego. Elzenberg nie sympatyzował z żadną współczesną mu tendencją myślową. Filozofowie szkoły lwowsko-warszawskiej są dla niego zaprzeczeniem filozofii, ich racjonalizm pozostawia poza siecią pojęć to, co najważniejsze: prawdziwą rzeczywistość. O marksistach i heglistach ma jak najgorsze zdanie, podobnie jak o modnych wówczas egzystencjalistach; o neopozytywistach zaś pisał, że stanowią system terroru, by „natury od nich bogatsze zmusić do milczenia o spra-

²² H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 380.

²³ Mieczysław Wallis, *Henryk Elzenberg (Wspomnienie pośmiertne)*, „Ruch Filozoficzny” 2/1967, s. 107.

²⁴ H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 240.

²⁵ Zbigniew Herbert, *Henryk Elzenberg, Korespondencja*, s. 85.

wach dla ich mizeractwa niemiłych”. W twórczości Elzenberga nie odnajdziemy również wpływów Romana Ingardena. Chociaż filozofowie znali się osobiście, poza niewielkimi wzmiankami, nazwisko Ingardena nie pojawia się w pismach toruńskiego filozofa. Pod tym względem również jest Elzenberg pisarzem na wskroś samotnym. Jego myśl nie szuka nowości i oryginalności, przeciwnie, potrzebuje obecności wielkich mistrzów, dlatego częściej i intensywniej obcuje filozof ze stoikami czy buddyjskimi mistrzami życia duchowego.

Poglądy Elzenberga na temat zorganizowanej ludzkiej wspólnoty, opozycji i przepaści, jaka istnieje, i zawsze istniała, między jednostką a światem społecznym, są, jak widać, jednoznacznie negatywne: „Jeden człowiek jest lepszy niż dwóch, dwóch niż gromada, gromada niż społeczeństwo”²⁶, pisał filozof.

To wszystko jednak to tylko początek drogi. Jak pokazują fakty, życie społeczne jest mocno związane z agresją, walką, konfliktem, a to w naturalny sposób rodzi problem istnienia i mechanizmów wojny. Herbert Marcuse nazwał wszelką cywilizację wysoko rozwiniętą społeczeństwem dobrobytu i społeczeństwem wojny. Tym samym dał wyraz determinacji przesądzającej istnienie konfliktów, bez względu na istniejące struktury społeczne i polityczne. Od zakończenia drugiej wojny światowej, którą – jak na ironię – zwycięzcy alianci określili, jako konflikt mający położyć kres wszystkim wojnom, na Ziemi nie było ani chwili prawdziwego pokoju. Według szacunkowych danych, w ciągu 30 lat od zakończenia drugiej wojny światowej, na świecie toczyło się 120 wojen, w których poniosło śmierć około 20 milionów ludzi. W okresie tym było zaledwie 30 dni powszechnego pokoju²⁷. Obecnie Azja i Afryka są miejscem nieustających konfliktów zbrojnych, w których wiele państw jest bezpośrednim uczestnikiem. Do najważniejszych mechanizmów prowadzących do społecznej agresji należą: negacja uznawanych w społeczeństwie wartości, brak poszanowania lub nawet pogarda dla życia ludzkiego, osobista desperacja, brak poczucia odpowiedzialności za skutek własnych działań.

W polskiej filozofii problem ten poruszał między innymi Bolesław Miciński, uważany za jednego z pierwszych diagnostów drugiej wojny światowej. W 1939 roku przedostał się do Francji i tam próbował intelektualnie stawić czoła wojennej rzeczywistości. Wojna, według filozofa, nie toczy się nigdy *ani o naftę ani o Helenę, ale o pogląd na świat*²⁸. Nafta to tylko potężny środek w wojnie, która toczy się o koncepcje życia, o koncepcje, które chce się narzucić, których chce się bronić. Wartości gospodarcze są pozorem, tak naprawdę właściwym powodem wojen są złe wytyczone granice moralne. Wojny rozgrywają się o wartości fundamentalne, o wolność, intelekt, o kulturę i godność, o możliwość optymistycznego spojrzenia na naturę ludzką.

Konflikty toczą się między rzeczywistością a abstrakcją, między jednostką a zbiorowością. Totalitaryzm opowiada się za zbiorowością i instynk-

²⁶ H. Elzenberg, *Kłopot z istnieniem*, s. 457.

²⁷ Bolesław Chocha, Julian Kaczmarek, *Wojna i doktryna wojenna*, Warszawa 1980, s. 5.

²⁸ Bolesław Miciński, *Podróże do piekieł i inne eseje*, Znak, Kraków 1994, s. 130.

tem jako źródłem siły. A przecież, pisze filozof, tylko jednostka jest tak naprawdę rzeczywista i tak naprawdę tylko jednostka może być nieśmiertelna²⁹. Dlatego wojna, tocząca się w imię ideałów, jest tak okrutna i zarazem tak ważna.

Największym zagrożeniem jakie niesie wojna i totalitaryzm jest, według Micińskiego, zniekształcenie i zatrucie nienawiścią nie tylko swoich wyznawców, ale także tych, którzy im się przeciwstawiają. Nie ma usprawiedliwionej sytuacji, w której wolno byłoby wzniecać nienawiść. Gandhi, na przykład, traktował ją już jako pewną formę gwałtu. Tadeusz Kroński natomiast pisał, że nienawiść ideowa, tak jak każda nienawiść, zagarnia całość życia psychicznego człowieka i wykorzystuje wszystko jako materiał palny³⁰.

Jeden jest – twierdzi Miciński – wartościowy aspekt wojny – heroizm. Wojna żąda poświęcenia życia w imię wartości najwyższych. Bez umiejętności tego poświęcenia życie staje się ubogie i traci swój sens. Przez cierpienie i walkę człowiek zyskuje szacunek we własnych oczach i wytycza granice między życiem prawdziwego człowieka a życiem niewolnika.

Myśl innego polskiego filozofa, Mariana Zdziechowskiego, również dotyczyła konfliktów społecznych, a przede wszystkim rewolucji, jako że Zdziechowski był zdecydowanym przeciwnikiem rewolucji rosyjskiej i dążeń komunistycznych. Ogromnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa świata jest, według filozofa, wzrost militarizmu przenikającego wszystkie dziedziny życia i prowadzącego do myśli o wojnie „absolutnej”. Militarizm rodzi zwykle wzrost tendencji etatystycznych i centralistycznych, co w konsekwencji może prowadzić do „zimnej wojny”.

Ocena rewolucji w oczach Zdziechowskiego jest jednoznaczna – *Nigdy nie było i być nie mogło rewolucji dobrej, każda była bowiem dziełem gwałtu, a zatem wielkim złem*³¹. Według filozofa, to wszystko, co ludzie zawdzięczają rewolucjom, mogło być osiągnięte na drodze powolnych przemian, a część zdobyczy, które przynoszą, były już w posiadaniu społeczeństwa. Jednak rewolucje wybuchają ciągle, a ludzie nie uczą się na błędach. Odpowiedź, zdaniem Zdziechowskiego leży w głębokiej naturze człowieka. Rewolucje rodzą się z nienawiści kilku szaleńców, którzy umieją rozszerzyć ją na tłumy. Nigdy nie są początkiem nowego życia, ale po prostu końcem starego, niszczą tradycyjne wartości, a na ich miejsce próbują wstawić własne. Nie przynoszą wolności, a tylko jeszcze większą niewolę i nie wydobywają z człowieka tego, co w nim najlepsze, lecz dają ujście jego najgorszym instynktom. Rewolucjoniści sprawują władzę za pomocą terroru, który dla Zdziechowskiego jest przejawem zła obecnego w świecie od jego początków. Terror próbują uzasadnić ideologicznie i w ten sposób, jak pokazuje przykład Sowieckiej Rosji, z narzędzia władzy terror staje się systemem. Zgodnie z duchem swojej pesymistycznej filozofii, myśliciel pisze w pracy *Od Petersburga do Leningrada: Dziś widzimy, że człowiek nie jest dobry, rozum nieomylny, natura zaś jest obojętna, nauka również przydatna do rzeczy do-*

²⁹ Tamże.

³⁰ Tadeusz Kroński, *Rozważania wokół Hegla*, Warszawa 1960, s. 302.

³¹ Marian Zdziechowski, *Chateaubriand i Napoleon*, Wino 1932, s.20.

*brych jak i złych*³². Według Zdziechowskiego, w XX wieku nastąpił rozkład demokracji; prowadzi to do oglupienia ludzi i obniżenia poziomu moralności. Idea demokracji ulegając zwyrodnieniu, przeistoczyła się w tyranie, zniszczyła wolność i godność. Tłumem manipulują jednostki i grupy, wykorzystując mechanizmy demokracji. A wyczerpanie się idei demokratycznych wraz z rewolucją, to czynniki prowadzące do zaniku duchowości w kulturze europejskiej.

Podsumowując te rozważania, warto zauważyć, że społeczne koncepcje, relacje człowieka do społeczeństwa wiążą się z pesymistyczną oceną natury ludzkiej. Człowiek wtłoczony w ramy systemu społecznego uwalnia swoje najgorsze instynkty, co prowadzi do dramatycznych konfliktów w obrębie życia jednostek jak i całych narodów. Człowiek jest z natury istotą „złej woli”, nie tylko nie ma potrzeby dążenia do wartości, ale również potępia tych, dla których wartości są czymś istotnym. Jeżeli nawet pojawia się jakaś idea mająca człowieka podnieść, wywyżżyć, zostaje ona wypaczona i skierowana na dążenia niskie, mało wartościowe, nieistotne i w konsekwencji sprzeczne z pierwotnymi założeniami.

„Kto chce coś zrobić dla świata, nie powinien się z nim spoufalać”³³ – pisał Goethe. Samotność może stać się czymś pięknym, wartościowym, jeżeli człowiek jest w zgodzie z samym sobą i robi, nawet wbrew światu, to do czego jest powołany i co mieści się w jego naturze. Filozofowie świadomie akcentowali prawo wolnej i niezależnej osobowości, ich podstawowym nastawieniem była postawa wewnętrznej aktywności, celem - zdobycie duchowej niezależności. I chociaż pesymizm jest bardzo ważnym elementem myśli polskich filozofów XX wieku, to nie prowadzi on do bezsilności i bezczynności, ale staje się wyzwaniem i drogą do samodzielnego wypracowania sensu, dla życia niezależnie od struktury świata, a nawet jej na przekór.

LITERATURA:

- [1] Goethe Johann Wolfgang, *Błąd tkwi tylko w człowieku*, przełożył i wstępem opatrzył Stefan Licheński, Wrocław 1997.
- [2] Chocha Bolesław, Kaczmarek Julian, *Wojna i doktryna wojenna*, Warszawa 1980.
- [3] Elzenberg Henryk, *Kłopot z istnieniem*, Toruń 2002.
- [4] Elzenberg H., *Pisma etyczne*, Lublin 2001.
- [5] Elzenberg H., *Z filozofii kultury*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1991.
- [6] Herbert Zbigniew, Elzenberg Henryk, *Korespondencja, Zeszyty Literackie* 2002.

³² M. Zdziechowski, *Od Petersburga do Leningrada*, Wilno 1934, s. 88.

³³ Johann Wolfgang Goethe, *Błąd tkwi tylko w człowieku*, wybrał, przełożył i wstępem opatrzył Stefan Licheński, Studio X, Wrocław 1997, s. 35.

- [7] Materiały Henryka Elzenberga, Archiwum PAN, Warszawa, *Indywidualizm, Społeczeństwo i ideały*.
- [8] Kroński Tadeusz, *Rozważania wokół Hegla*, Warszawa 1960.
- [9] Leżoń Andrzej, Opozycja wobec społeczeństwa i życia zbiorowego (W kręgu myśli społecznej Henryka Elzenberga). w: Biuletyn Kwartalny Radomskiego Towarzystwa Naukowego 23, 1987.
- [10] Miciński Bolesław, *Podróże do piekieł i inne eseje*, Znak, Kraków 1994.
- [11] Wallis Mieczysław, *Henryk Elzenberg (Wspomnienie pośmiertne)*, „Ruch Filozoficzny” 2/1967.
- [12] Zdziechowski Marian, *Chateaubriand i Napoleon*, Wilno 1932.
- [13] Zdziechowski M., *Od Petersburga do Leningrada*, Wilno 1934.

STRESZCZENIE

Artykuł porusza problem społeczeństwa w filozofii polskiej XX wieku. Filozofowie ówczesni przeważnie wierzyli w wartość człowieka jako istoty społecznej. Ale zdarzały się również teorie przeczące takim założeniom, teorie krytykujące społeczeństwo i życie społeczne. Najbardziej jaskrawym przykładem niechętnego stosunku do społeczeństwa jest myśl Henryka Elzenberga.

Elzenberg był przeciwnikiem wtłaczania człowieka w grupy i życie społeczne; uważał, że wszelkie zło płynie ze społeczeństwa, ponieważ zwraca się ono przeciw jednostce i próbuje jej narzucić swoje zasady i nakazy. To, co społeczne, jest odwróceniem się od dobra i wartości, jest zaprzeczeniem, zniszczeniem i tym, co ogranicza ducha indywidualności i samodzielności.

Największym złem, które płynie z życia społecznego, są przede wszystkim agresja i konflikty, które w swojej konsekwencji prowadzą do wojen. Wśród polskich filozofów problem ten poruszył między innymi Marian Zdziechowski i Bolesław Miciński. Filozofowie ci próbowali wyjaśnić mechanizmy wojny i pokazać, jak wiele złego dla natury człowieka może nieść nienawiść i totalitaryzm. Koncepcje filozofów prowadzą do pesymistycznej wizji człowieka wtłoczonego w ramy i konflikty życia społecznego.

SUMMARY

This article touches on problem of society of Polish philosophy XX century. Those philosophers usually believed in humane value as social being, but there were also theories in opposite these assumptions. The thought of Henryk Elzenberg is the clearest example of criticism to society. Elzenberg

was very reluctant as to the society and social living – solitude is in his system of values a favorable condition – in the world of values a human is lonely.

The most evil of social living are aggression and conflicts because they lead to wars. Among Polish philosophers the problem touches on Marian Zdziechowski and Bolesław Miciński. They tried to explain mechanism of war and to show how much evil hatred and totalitarianism bring into human nature.

Conceptions of the philosophers lead to pessimistic vision of human framed into routines and conflicts of social living.



Jerzy Ładysz

Cele współpracy transgranicznej samorządów na obszarze Puszczy Białowieskiej i ich realizacja

WPROWADZENIE

Na granicy wschodniej Polski od początku lat 90 powstało sześć struktur współpracy transgranicznej: Euroregion Karpacki, Euroregion Bug, Euroregion Niemen, Euroregion Bałtyk, Euroregion Łyna-Ława oraz Euroregion Puszcza Białowieska. Z wyżej wymienionych – do euroregionów na pograniczu polsko-białoruskim zalicza się:

- Euroregion Bug – chronologicznie pierwszy na tym pograniczu;
- Euroregion Niemen – najbardziej interesujący z naukowo-badawczego punktu widzenia w aspekcie integracji europejskiej; w jego skład obecnie wchodzi duże obszary przygraniczne Polski, Białorusi, Litwy i Rosji (część obwodu kaliningradzkiego);
- powstały w 2005 roku Euroregion Puszcza Białowieska, który należy do grupy tzw. *euroregionów ekologicznych*.

Współpraca Polski z Białorusią przebiega w różnych dziedzinach. Od dnia 25 listopada 2005 r. weszła w życie umowa o współpracy gospodarczej między Polską i Białorusią. Nie została natomiast zawarta umowa o granicy państwowej, co utrudnia wprowadzenie wspólnych odpraw na polsko-białoruskich przejściach granicznych. Przestała działać dwustronna Komisja do spraw współpracy transgranicznej. Współpraca wojskowa zakończyła się na początku 2002 r.

Polska jest piątym partnerem handlowym Białorusi w eksporcie po: Rosji, Łotwie, Ukrainie i Litwie i czwartym partnerem handlowym w imporcie po Rosji, Niemczech i Ukrainie. Na Białorusi działa 250 polsko-białoruskich spółek produkcyjno-handlowych oraz ponad 130 przedsię-

biorstw ze 100% udziałem polskiego kapitału. Pod względem ilości spółek Polska jest liderem przed Niemcami, Włochami i Austrią, zaś pod względem wartości zaangażowanego kapitału zajmuje trzecie miejsce. Wymianę towarów i usług Polski z Białorusią skomplikowało wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Mimo tego obroty handlowe między Polską i Białorusią wykazują tendencję wzrostową.

Z 90-ciu umów partnerskich podpisanych między białoruskimi i polskimi miastami, powiatami i województwami najbardziej aktywną współpracę gospodarczą prowadzą miasta partnerskie: Lublin i Białystok z Brześciem, Białystok z Grodnem oraz powiaty Euroregionu Puszcza Białowieska: hajnowski, kamieniecki, prużański. Pozostała część ogranicza się do krótkich kilkuosobowych wizyt oficjalnych.

Jak wskazuje się w Praktycznym podręczniku współpracy transgranicznej [*Practical guide...*], współpraca ta na pograniczach Europy Środkowo-Wschodniej powinna dążyć do realizacji takich celów, jak:

- przekształcenie granicy z elementu dzielącego w miejsce pełniące rolę spotkań,
- przezwyciężenie wzajemnych uprzedzeń i animozji między mieszkańcami obszarów przygranicznych, wynikających z dziedzictwa historycznego,
- rozwój demokracji i funkcjonalnych administracji na szczeblu regionalnym i lokalnym,
- przezwyciężenie peryferyjnego położenia i izolacji w odniesieniu do reszty kraju,
- wzrost gospodarczy i podniesienie poziomu życia,
- szybkie zbliżenie oraz zintegrowanie z Unią Europejską.

Euroregiony, jako zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej, powinny natomiast dążyć do [*Practical guide...*]:

- określenia obszarów wspólnych zainteresowań (np. infrastruktura, nauka, kultura),
- rozwoju współpracy we wszystkich dziedzinach życia codziennego: mieszkanie, praca, czas wolny, kultura itd.,
- rozwoju współpracy kulturalnej, gospodarczej i w dziedzinie infrastruktury,
- realizacji międzyrządowych umów, porozumień i układów zawartych na szczeblu europejskim,
- wspierania i koordynacji współpracy transgranicznej, szczególnie w następujących dziedzinach: rozwój gospodarczy, transport i komunikacja, planowanie przestrzenne, ochrona środowiska i przyrody, kultura i sport, ochrona zdrowia, energia, gospodarka odpadami, turystyka i rekreacja, rozwój rolnictwa, innowacje i transfer technologii, szkolnictwo i edukacja, współpraca w sferze socjalnej, ratownictwo i zapobieganie katastrofom, telekomunikacja, bezpieczeństwo publiczne.

Istotnym zadaniem euroregionów jest także budowanie potencjału absorpcyjnego środków Unii Europejskiej.

Zamierzeniem badawczym było ukazanie celów współpracy transgranicznej samorządów na obszarze Puszczy Białowieskiej oraz ocena poziomu ich realizacji.

UWARUNKOWANIA POWOŁANIA I FUNKCJONOWANIA STOWARZYSZENIA GMIN PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

Początki rozwoju samorządności lokalnej na obszarze Euroregionu Puszcza Białowieska wiążą się z założeniem Stowarzyszenia Gmin Puszczy Białowieskiej. Zostało ono zarejestrowane przez Sąd Wojewódzki w Białymstoku I Wydział Cywilny, w dniu 29 kwietnia 1996 roku. Organizacja powstała z inicjatywy gminy miejskiej Hajnówka, gminy miejsko-wiejskiej Kleszczele oraz gmin wiejskich: Narew, Narewka, Dubicze Cerkiewne, Hajnówka i rozszerzona w okresie jej działalności o gminę Białowieża, gminę Czyże, gminę Czeremcha, powiat hajnowski i gminę wiejską Bielsk Podlaski.

W uzasadnieniu wniosku o rejestrację stowarzyszenia napisano: „Gminy z rejonu Puszczy Białowieskiej postanowiły rozpocząć wspólne inicjatywy i działania na rzecz promocji regionu w kraju i za granicą, podjęcie inicjatyw w zakresie działań proekologicznych ułatwiających podjęcie i realizację inwestycji komunalnych mających zasadniczy wpływ na ochronę środowiska naturalnego. Podejmowanie wspólnych inicjatyw na rzecz żywienia gospodarczego jest koniecznością wynikającą ze zmieniających się warunków działalności gospodarczej w branży drzewnej. Wspólnie gminy widzą potrzebę poszukiwania inwestorów z branż turystycznej i innych, których działalność nie będzie stanowiła zagrożenia dla środowiska Puszczy Białowieskiej...” [Wniosek do KRS 1996].

O powołaniu stowarzyszenia zdecydowało położenie gmin przy granicy z Białorusią, spora odległość od ośrodków metropolitalnych, wspólne cechy środowiska przyrodniczego oraz zbliżone problemy społeczno-gospodarcze, występujące na ich obszarach. Jednostki administracyjne, wchodzące w skład stowarzyszenia, znajdują się w obrębie powiatu hajnowskiego i zajmują powierzchnię około 1624 km² oraz częściowo powiatu bielskiego i zajmują powierzchnię 590 km², co razem stanowi 2214 km² (tab.1). Wszystkie gminy członkowskie stowarzyszenia leżą w województwie podlaskim. Obszar stowarzyszonych gmin znajduje się w dorzeczu rzek Bugu i Narwi, w południowo-wschodniej części województwa podlaskiego. Dwa główne miasta regionu – Hajnówka i Bielsk Podlaski położone są w odległości 50-60 km od stolicy województwa – Białegostoku.

Lasy zajmują znaczną część powierzchni regionu. Głównym kompleksem leśnym jest Puszcza Białowieska – najlepiej zachowany las niżowy Europy w strefie lasów liściastych i mieszanych. Gminy – członkowie stowarzyszenia – należą do relatywnie dużych pod względem obszaru. W połączeniu ze stosunkowo małą liczbą mieszkańców daje to niski wskaźnik gęsto-

ści zaludnienia obszarów wiejskich na poziomie 17 osób na km². Najniższą gęstością zaludnienia cechują się gminy puszczańskie Białowieża i Narewka, najwyższą – miasto Hajnówka, gdzie zlokalizowane są główne zakłady przemysłowe regionu.

Migracja młodzieży, a szczególnie dziewcząt, doprowadziła do zdeformowania struktury demograficznej populacji, w odniesieniu do wieku i płci. Charakteryzuje ją mały odsetek ludzi młodych w wieku przedprodukcyjnym oraz wysoki – w wieku poprodukcyjnym. Główną przyczyną migracji jest – z jednej strony – chęć awansu społecznego, z drugiej zaś trudne warunki życia i prowadzenia gospodarstw rolnych z powodu oddalenia od ośrodków usługowych, wysokich kosztów produkcji, słabych gleb, szkód wyrządzanych przez zwierzynę leśną, niskich dochodów oraz wadliwie funkcjonujących elementów infrastruktury.

Gminy stowarzyszenia łączy wiele kwestii społeczno-gospodarczych, które stały się ważnym elementem spajającym samorządy. Spośród wspólnych obszarów problemowych można wyróżnić: niski stopień wykorzystania źródeł energii odnawialnej; brak gazyfikacji gmin; wzrastający wskaźnik zanieczyszczeń komunikacyjnych; pogarszanie się klimatu akustycznego, głównie na terenach zurbanizowanych spowodowane wzrostem natężenia ruchu, w tym udziału samochodów ciężarowych w ruchu drogowym; niewielka liczba gospodarstw rolnych produkujących „zdrową żywność” – tzw. ekologicznych; wysoki udział gleb niskoprodukcyjnych; istnienie zakładów bazujących na przestarzałych technologiach; brak w pełni rozwiniętego systemu selektywnej zbiórki surowców wtórnych; brak systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, opakowaniowych, biodegradowalnych i budowlanych; zbyt niski stopień skanalizowania obszarów wiejskich; niedostateczna infrastruktura w zakresie gospodarki ściekowej – kanalizacja, oczyszczalnie ścieków; niedostateczna jakość dróg asfaltowych oraz zbyt duża ilość nawierzchni żwirowych; niski poziom świadczonych usług przewozowych w transporcie drogowym i kolejowym; niedoinwestowanie obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe i eksponujących elementy dziedzictwa kulturowego regionu; niewystarczająca sieć szlaków rowerowych z towarzyszącą im tzw. małą infrastrukturą (wiaty, tablice informacyjne, stojaki na rowery wykonane z drewna w jednolitym stylu); brak dostatecznej liczby instytucji wsparcia biznesu; brak ostatecznie uporządkowanej struktury i sieci szkół, dostosowującej strukturę szkolnictwa do występujących tendencji demograficznych (stałe zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży) oraz dostosowania struktury szkolnictwa do potrzeb lokalnego rynku pracy; niewystarczająca liczba obiektów sportowych w poszczególnych gminach, a w szczególności brak krytej pływalni w Hajnówce; brak pełnej ewidencji i archiwizacji zabytków kultury materialnej znajdujących się w regionie; ubożenie części rodzin, wzrost liczby rodzin patologicznych, kryzys w rodzinach i inne. Poszukiwanie rozwiązań tych problemów powoduje zacieśnianie wspólnych działań i współpracy przez samorządy – członków stowarzyszenia.

Misją stowarzyszenia jest wspieranie idei samorządności i reprezentowanie interesów stowarzyszonych samorządów. Stowarzyszenie zajmuje się przede wszystkim: organizowaniem spotkań problemowych członków sto-

warzyszenia; prowadzeniem działalności szkoleniowej i promocyjnej, służącej ochronie środowiska naturalnego, współpracy międzynarodowej i aktywizacji zawodowej mieszkańców rejonu; zarządzaniem środkami na współpracę transgraniczną.

Zasadniczym zadaniem stowarzyszenia jest reprezentowanie interesów zrzeszonych jednostek na szczeblu regionu, państwa i organizacji wspólnotowych i wspieranie rozwoju jednostek stowarzyszonych poprzez podejmowanie wspólnych działań na rzecz [Statut Euroregionu ...]:

- aktywizacji gospodarczej regionu i poprawy poziomu życia mieszkańców;
- ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych;
- rozwoju rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw ekologicznych i produkcji zdrowej żywności;
- budowy zintegrowanego systemu zagospodarowania turystycznego regionu oraz rozwoju usług turystycznych i agroturystycznych;
- promocji regionu oraz zachowania wartości przyrodniczych i kulturowych regionu;
- rozwijania wszechstronnej, wzajemnie korzystnej współpracy transgranicznej z sąsiednimi rejonami Republiki Białorusi w ramach Euroregionu Puszcza Białowieska;
- pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych (ze szczególnym uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej), wspomagających realizację statutowych celów stowarzyszenia.

Stowarzyszenie Gmin Puszczy Białowieskiej realizuje wyznaczone cele poprzez: podejmowanie przedsięwzięć gospodarczych i kulturalnych mających znaczenie dla stowarzyszonych jednostek; organizowanie dyskusji, odczytów, zebrań, sympozjów i konkursów; współpracę i wzajemną pomoc członkom stowarzyszenia; współpracę z osobami fizycznymi, szkołami wyższymi, instytucjami naukowymi, stowarzyszeniami, organami administracji rządowej, samorządami terytorialnymi, instytucjami pozarządowymi oraz podmiotami gospodarczymi w kraju i za granicą w zakresie zbierania informacji i wymiany doświadczeń w dziedzinie ekonomii i działalności gospodarczej; prowadzenie studiów i badań naukowych; wykonywanie ekspertyz projektów i usług doradczych w zakresie inwestycji gospodarczych i kapitałowych, finansów, ekonomii, prawa gospodarczego, zarządzania i marketingu, doradztwa i obsługi prawnej; pośrednictwo w udzielaniu poręczeń i gwarancji kredytowych, zabieganie o środki finansowe w instytucjach, fundacjach i organizacjach finansowych w kraju i za granicą oraz prowadzenie działalności leasingowej; przedkładanie władzom rządowym i samorządowym wniosków, postulatów, wystąpień oraz projektów ustaw, wynikających z działalności stowarzyszenia; prowadzenie działalności integrującej członków stowarzyszenia poprzez aktywność kulturalną rekreacyjną i sportową; wspieranie inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego podejmowanych przez instytucje i organizacje funkcjonujące na obszarze działalności stowa-

rzyszenia oraz inne działania, sprzyjające rozwojowi statutowych celów organizacji.

Dotychczas stowarzyszenie na swoją statutową działalność pozyskiwało środki z różnych źródeł: Funduszu Małych Projektów Phare 2001 zarządzanego przez Euroregion Niemen, Funduszu Małych Projektów Phare 2002 Polska Granica Wschodnia, Funduszu Małych Projektów Phare 2003, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w ramach Programu Współpracy Przygranicznej PL-BY-UA, Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A, Schematu I Leadera+, Fundacji im. Stefana Batorego, Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju – Program Małych Dotacji GEF-UNDP w Warszawie, Komisji Demokracji przy Ambasadzie Amerykańskiej i Ecolincs i innych.

Pierwszym programem współpracy przygranicznej Unii Europejskiej, zarządzanie którym Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE przekazała Stowarzyszeniu Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska, był Fundusz Małych Projektów Phare 2002 o numerze linii budżetowej PL2002/000-580.03.04. Całkowita wielkość transzy w ramach Narodowego Programu dla Polski, Polska Granica Wschodnia edycja Phare 2002 wynosiła 2.000.000 EUR, z czego 50.000 EUR przekazane zostało Euroregionowi Puszcza Białowieska. Fundusz Małych Projektów Phare 2002 był pierwszą edycją, której zarządzanie zostało zlecone Euroregionowi Puszcza Białowieska [*Raport końcowy 2002...*]. Przekazanie ostatniej płatności beneficjentowi z programu nastąpiło 28.11.2005 r.. Spośród 8 projektów rekomendowanych przez Komisję Oceniającą, decyzją Reprezentacji Komisji Europejskiej z dnia 07.06.2004 r., zatwierdzonych do dofinansowania zostało 5 projektów na łączną kwotę 47.701,39 EUR. Stowarzyszenie podpisało umowy grantowe z 5 beneficjentami. Realizacja projektów rozpoczęła się: 15.06.2004 r., 01.07.2004 r., 01.08.2004 r., 01.09.2004 r., 09.04.2005 r., ostatni realizowany projekt zakończył się 08.07.2005 r. Wszystkie projekty, na których realizację została podpisana umowa grantowa zostały zrealizowane. Projekty dotyczyły przede wszystkim rozwoju zasobów ludzkich, rozumianemu jako spotkania partnerów, które miały się przyczynić do zacieśnienia współpracy transgranicznej. Wnioski składane były przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego lub przez nadzorowane przez nich instytucje (szkoły, ośrodki kultury). Wśród 12 złożonych wniosków organizacje pozarządowe złożyły 3 projekty, które nie uzyskały jednak rekomendacji Komisji Oceniającej [*Raport końcowy 2002...*].

Partnerami w zrealizowanych projektach były przede wszystkim jednostki administracji rejonowej i instytucje z nimi związane (szkoły, ośrodki kultury). W projekcie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Hajnówce partnerem występowała jednostka ds. sytuacji nadzwyczajnych. Wszyscy partnerzy pochodzili z białoruskiej części Euroregionu Puszcza Białowieska i nie wnosili wkładu finansowego w realizację działań. Ich wkład w realizację projektów miał zwykle charakter niefinansowy, brali oni udział w przygotowaniu i organizacji poszczególnych przedsięwzięć, jak również czynnie brali udział w organizowanych – w ramach projektów – imprezach, warsztatach. Partner zagraniczny pokrywał koszty dojazdu swo-

ich grup do granicy białorusko-polskiej, ale te wydatki nie były uwzględniane w budżetach.

Spośród 5 zrealizowanych przedsięwzięć można wyróżnić projekty:

- Starostwa Powiatowego w Hajnówce „Wiedzieć więcej o sobie – wiedzieć więcej o regionie” – komunikacja i promocja w Euroregionie Puszcza Białowieska, którego działania doprowadziły do wydania publikacji promujących region Puszczy Białowieskiej po obu stronach granicy, co z kolei przyczyniło się do rozpropagowania informacji o Euroregionie i atrakcjach turystycznych po obu stronach granicy;
- Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Hajnówce „Chrońmy jedną puszcze – edukacja strażaków polskich i białoruskich oraz spotkanie młodzieży pożarniczej z regionu Puszczy Białowieskiej”, który przyczynił się do zacieśnienia współpracy służb ratowniczych po obu stronach granicy, a ponadto skutecznie promował ideę ochrony zasobów leśnych wśród młodzieży z obu krajów, poprzez organizację wspólnego obozu i zawodów pożarniczych.

W realizacji projektów udział wzięło łącznie 11 różnego rodzaju organizacji partnerskich, w tym 6 z Polski i 5 z zagranicy. Większość organizacji partnerskich to samorządy. W realizacji projektów bezpośredni udział wzięło 425 osób, a różnego rodzaju imprezy organizowane w ramach projektów zgromadziły prawie ponad 4000 widzów.

W kolejnej edycji Narodowego Programu Phare Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE przekazała Stowarzyszeniu Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska zarządzanie na szczeblu lokalnym Funduszem Małych Projektów Phare 2003 o numerze linii budżetowej PL2003/005-710.06.02. Całkowita wielkość transzy na dofinansowanie realizacji Funduszu Małych Projektów Phare 2003 wynosiła 4.281.783,00 EUR, z czego 245.869,04 EUR przekazane zostało Euroregionowi Puszcza Białowieska [*Raport końcowy 2003...*].

Przekazanie ostatniej płatności beneficjentowi z tego programu nastąpiło 07.12.2006 r.. Łącznie złożono 30 wniosków o dofinansowanie w ramach Funduszu Małych Projektów PL2003/005-710.06.02, w tym 18 wniosków w grudniu 2004 roku i 12 w trakcie dogrywki. Spośród 22 projektów rekomendowanych przez Komisje Oceniające, decyzjami Reprezentacji Komisji Europejskiej z dnia 22.12.2004 r. i 05.05.2005 r., zatwierdzonych do dofinansowania zostało 17 projektów na łączną kwotę 200.000,00 EUR. Stowarzyszenie podpisało umowy grantowe z 17 beneficjentami. Dodatkowo, w związku z realokacją środków, Euroregion Puszcza Białowieska otrzymał do dyspozycji pulę w wysokości 45.869,04 EUR, która została przeznaczona na projekty rekomendowane przez Komisje Oceniającą w trakcie dogrywki. W związku z czym, euroregion podpisał 5 dodatkowych umów grantowych. Łącznie w edycji Phare 2003 podpisano 22 umowy.

Projekty dotyczyły przede wszystkim rozwoju kontaktów i współpracy w sferze kultury (organizacja transgranicznych imprez lub cyklu przedsięwzięć kulturalnych), zasobów ludzkich, rozumianych jako spotkania partnerów, które miały się przyczynić do zacieśnienia współpracy transgranicznej i projekty z dziedziny turystyki miały na celu wypromowanie turystycz-

nego regionu transgranicznego. Wnioski składane były przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego lub przez nadzorowane przez nie instytucje (szkoły, ośrodki kultury i sportu). Wśród 22 beneficjentów 7 – to organizacje pozarządowe. W porównaniu z edycją Phare 2002 FMP nastąpił duży wzrost zainteresowania wśród tej grupy wnioskodawców nawiązywaniem współpracy transgranicznej.

Spośród zrealizowanych przedsięwzięć można wyróżnić pod względem rodzaju działań trzy grupy projektów. Pierwszą grupę stanowią projekty, których innowacyjność polega na wydaniu publikacji, wzbogacających regionalną bibliografię, m.in.:

- „Obyczaje i obrzędy pogranicza Euroregionu Puszcza Białowieska” Zespołu Szkół nr 1 w Hajnówce,
- „Zapomnianych tajemnic czar” Stowarzyszenia Muzeum i Ośrodka Kultury Białoruskiej w Hajnówce,
- „Tratwą przez puszcę, czyli krótka historia osadnictwa i eksploatacji Puszczy Białowieskiej” Stowarzyszenia Dziedzictwa Podlasia.

Drugą grupę stanowią projekty, w ramach których zorganizowano wydarzenia kulturalno-artystyczne o znaczeniu międzynarodowym i ponadlokalnym, m.in.:

- „Promocja muzyki cerkiewnej i chóralnej w kulturze europejskiej” Stowarzyszenia Miłośnicy Muzyki Cerkiewnej,
- „I Biesiada Weselna – Wspólne Tradycje” Hajnowskiego Domu Kultury,
- „Łączy nas Puszcza i Pieśń – program artystyczno-edukacyjny, ukazujący muzyczne dziedzictwo regionu w twórczości kompozytorów Polski i Białorusi” Fundacji Muzyki Cerkiewnej w Hajnówce.

Trzecią grupę stanowią projekty, wpływające na wzmocnienie znaczenia turystyki w regionie Puszczy Białowieskiej:

- „Otwarta Puszcza – system oznakowania atrakcji turystycznych w Euroregionie Puszcza Białowieska” Starostwa Powiatowego w Hajnówce,
- „Wiejskie Gościńce – Wspólne Dziedzictwo” Towarzystwa Haj w Haćkach.

W realizacji projektów łącznie wzięło udział 55 organizacji partnerskich, w tym 33 – z Polski i 22 – z zagranicy. W niektórych przypadkach partner zagraniczny uczestniczył w kilku realizowanych projektach, a czterech wnioskodawców uzyskało dofinansowanie dwóch projektów. Większość zagranicznych organizacji partnerskich stanowiły samorządy (rejonowe komitety wykonawcze, rady deputowanych, wydziały kultury, szkoły z białoruskiej części euroregionu, a także parafia prawosławna, rejonowe oddziały ds. sytuacji nadzwyczajnych). W realizacji projektów bezpośredni udział wzięło 4190 osób, a różnego rodzaju imprezy organizowane w ramach projektów zgromadziły 52 650 pośrednich odbiorców.

Doświadczenie nabyte przez beneficjentów programów przedakcesyjnych zaowocowało ich aktywnością w pozyskiwaniu funduszy między innymi z Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006. W ramach Euroregionu Puszcza Białowieska

kwota dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2005 wynosiła 466 010,00 EUR, a na 2006 r. – 265 907,89 EUR. Wszystkie środki na współfinansowanie mikroprojektów zostały wykorzystane [*Serwis informacyjny...*]. Największym projektem w euroregionie dofinansowanym z tego programu jest „Rozwój turystyki transgranicznej w regionie Puszczy Białowieskiej”. Wartość projektu 160 382,75 zł.

Euroregion Puszcza Białowieska zarządzał mikroprojektami Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC z części uprawnionego obszaru obejmującej: część podregionu białostocko-suwałskiego (powiaty: hajnowski, bielski, siemiatycki) oraz część podregionu ostrołęcko-siedleckiego (powiaty: łosicki, siedlecki, sokołowski, węgrowski). Obszar kwalifikowany na terenie Białorusi obejmował obwód grodzieński (łącznie z rejonami: Grodno, Szczuchin, Lida, Woronowo, Iwje, Nowogródok, Korelichi, Działowo, Slonim, Zelwa, Wolkowysk, Mosty, Oszmiany, Smorgon, Ostrovets, Bolszaja Berestovitsa, Svisloch), obwód brzeski (łącznie z okręgami: Brest, Kamenetes, Malorita, Kobrin, Zhabinka, Pruzhany, Beresa, Ivanovo, Ivatsevichi, Baranovichi, Lijanovichi, Gantsevichi, Pinsk, Luninets, Stolin, Drogichin) oraz obwód miński (okręgi zachodnie: Miadel, Vileika, Molodechno, Volozhin, Stolbtsy, Niesvizh, Kletsk).

Pozyskane środki z innych źródeł pozwoliły na podjęcie szeregu inicjatyw zmierzających do rozwoju regionu. Najważniejsze z nich to:

- Przeprowadzenie specjalistycznych badań siły wiatru i określenie zasadności budowy siłowni wiatrowej w sąsiedztwie zbiornika Siemianówka, w celu pozyskiwania ekologicznych źródeł energii. Badania prowadzone były w ramach realizacji projektu „Wykorzystanie energii odnawialnej na skraju Puszczy Białowieskiej”. Opinię w tej kwestii wydał Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Oddział w Warszawie; projekt został sfinansowany ze środków Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju – Program Małych Dotacji GEF-UNDP w Warszawie i środków stowarzyszenia.
- Przeprowadzenie specjalistycznych badań geologicznych gruntu dla potrzeb budowy zbiornika retencyjnego w okolicy miasta Hajnówka. Badania prowadzone były w ramach realizacji projektu „Sprawdzenie możliwości zastosowania amerykańskich technologii w budowie sztucznego zbiornika wodnego, jako rezerwuaru wody pitnej dla miasta Hajnówka”. Ekspertyza została wykonana przez amerykańską firmę Geophex, Ltd. z Północnej Karoliny we współpracy z polską firmą Rolex Sp. z o.o. z Białegostoku. Projekt był finansowany ze środków Komisji Demokracji przy Ambasadzie Amerykańskiej i Ecolincs oraz środków stowarzyszenia. Dotacja z Komisji Demokracji przy Ambasadzie Amerykańskiej została przeznaczona również na wyposażenie biura sekretariatu Stowarzyszenia Gmin Puszczy Białowieskiej, opracowanie strony internetowej stowarzyszenia oraz organizację seminariów.
- Podjęcie działań związanych z upowszechnianiem informacji o integracji europejskiej, o strukturach, agendach i działalności Unii Europejskiej w środowisku lokalnym. Działania były prowadzone w ramach realizacji projektu „Regionalne Centrum Informacji Europejskiej w powie-

cie hajnowskim”. Dotacja została przyznana przez EFICOM (pokryła w 100% koszty projektu). W ramach projektu przygotowano stanowisko wyposażone w komputer z dostępem do Internetu. Korzystanie z usług Centrum jest nieodpłatne, a jego działalność jest kontynuowana.

- Przygotowanie pracowników samorządowych do sporządzania wniosków zgodnie z wymaganiami funduszy przedakcesyjnych Unii Europejskiej w ramach projektu „Praktyczne zasady przygotowania wniosków przy ubieganiu się o fundusze przedakcesyjne Unii Europejskiej”. Dotację przyznała fundacja „Fundusz Współpracy”.
- Wydanie pierwszego z zaplanowanego cyklu „Przewodnika po Hajnówce” w wersji angielsko- i niemieckojęzycznej z wykorzystaniem dotacji w wysokości 2000 PLN z Urzędu Marszałkowskiego w Białymstoku na projekt pn. „Turystyczna wędrówka po najpiękniejszych miejscach regionu Puszczy Białowieskiej”. Celem projektu była promocja turystyczna regionu Puszczy Białowieskiej oraz zwiększenie ruchu turystycznego.
- Przygotowanie koncepcji oraz makiety zagospodarowania turystycznego części obszaru miasta Hajnówka w ramach projektu współfinansowanego przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Urząd Miasta Hajnówka pn. „Koncepcja zagospodarowania terenu przeznaczonego pod budowę Centralnego Białowieskiego Kompleksu Wypoczynkowo-Turystycznego w Hajnówce i sporządzenie jego makiety”.
- Umocnienie współpracy pomiędzy samorządami i organizacjami z Polski i Białorusi oraz wypracowanie wspólnych działań w ramach Euroregionu Puszcza Białowieska przy realizacji projektu „Łączy nas Puszcza Białowieska”. Projekt realizowano w ramach programu „RITA II – Przemiany w regionie” oraz z dotacji uzyskanej z Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Podczas projektu podzielono się doświadczeniami z funkcjonowania w Polsce samorządów gminnych i powiatowych oraz doświadczeniami z funkcjonowania w regionie organizacji obywatelskich: samorządów gospodarczych, ekologicznych, opieki społecznej.

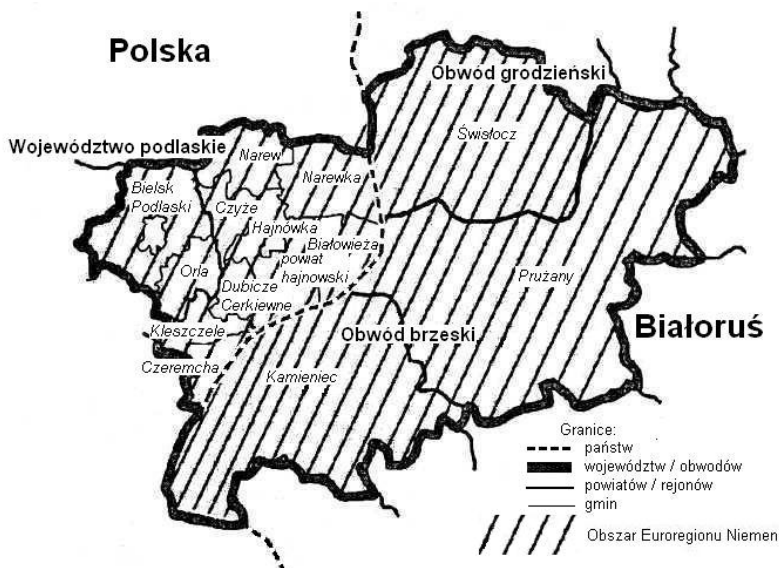
Wspomniane działania były podejmowane zarówno przez instytucje samorządowe stowarzyszenia – gminy i ich jednostki organizacyjne, jak również przez instytucje i organizacje działające w obszarze działalności stowarzyszenia. Różnorodny przekrój działań podejmowanych na rzecz rozwoju zbudował solidne podwaliny pod rozszerzenie działalności w aspekcie transgranicznym pomiędzy stroną polską a białoruską. Rozwój współpracy transgranicznej był konsekwencją wieloletnich kontaktów lokalnych samorządów po obu stronach granicy. Działania, zmierzające do utworzenia Euroregionu Puszcza Białowieska, zapoczątkowało podpisanie oficjalnej umowy zamierzeń współpracy transgranicznej pomiędzy władzami powiatu hajnowskiego w Polsce i rejonów w Republice Białoruś 18 stycznia 2002 roku.

CELE EUROREGIONU PUSZCZA BIAŁOWIESKA I ICH REALIZACJA

Euroregion Puszcza Białowieska należy do najmłodszych w Polsce. Rozciąga się po obu stronach granicy polsko-białoruskiej, będącej jednocześnie wschodnią granicą zewnętrzną Unii Europejskiej. Euroregion utworzono 25 maja 2002 roku. Dokument o jego powstaniu podpisali ze strony polskiej przedstawiciele samorządów: starosta, burmistrzowie, wójtowie i przewodniczący rad. Białoruskie rejony reprezentowane były przez przewodniczących rejonowych komitetów wykonawczych oraz przewodniczących rad.

Euroregion Puszcza Białowieska jest międzynarodowym zrzeszeniem społeczności lokalnych po polskiej i białoruskiej stronie granicy. W skład euroregionu wchodzi po stronie polskiej: powiat hajnowski, gmina miejska Hajnówka, gmina wiejsko-miejska Kleszczele oraz gminy wiejskie: Białowieża, Bielsk Podlaski, Czeremcha, Czyże, Dubicze Cerkiewne, Hajnówka, Narew, Narewka i Orla; natomiast po stronie białoruskiej rejony: prużański, kamieniecki i swisłocki (rys. 1). Oprócz rejonowych komitetów wykonawczych, w wymienionych rejonach, ważnym partnerem po stronie białoruskiej jest lokalna organizacja ekologiczna Euroregion Puszcza Białowieska z siedzibą w Mińsku.

Rys. 1. Mapa Euroregionu Puszcza Białowieska



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Statut Euroregionu...]

Obszar euroregionu składa się z regionów znajdujących się na różnym etapie transformacji gospodarczej, a co więcej – podążających różnymi trajektoriami rozwoju. Tym niemniej, mimo oczywistych różnic, można zaobserwować pewne cechy wspólne, takie jak: niski poziom rozwoju gospo-

darczego, niedorozwój i słabość przemysłowej bazy ekonomicznej, wolne tempo zmian strukturalnych, czy słabo rozwinięta infrastruktura techniczna. Struktura gospodarcza regionów wskazuje na istotne niedopasowanie lokalnej gospodarki do współczesnych wymogów. Polski obszar przygraniczny w ujęciu rynku pracy jest zdominowany przez rolnictwo (ok. 40%).

Na skutek splotu szeregu czynników obszar euroregionu nie jest atrakcyjnym miejscem do lokowania inwestycji, w tym zagranicznych, a poziom innowacyjności i zaawansowania technologicznego przedsiębiorstw pozostaje niski m.in. z powodu niewielkich nakładów na badania i rozwój. Rozwojowi gospodarczemu nie sprzyja również słabo rozwinięta infrastruktura techniczna, w tym zwłaszcza transportowa (głównie w wymiarze jakościowym). Brak odpowiedniej bazy noclegowej jest również jedną z przyczyn słabego rozwoju turystyki na tym obszarze.

Tabela 1. Powierzchnia i ludność Euroregionu Puszcza Białowieska

Lp.	Nazwa jednostki administracyjno-terytorialnej	Powierzchnia km ²	Ludność tys.
Członkowie euroregionu po stronie polskiej			
1.	Gmina wiejska Narewka	339,48	4,57
2.	Gmina wiejska Narew	241,79	4,62
3.	Gmina wiejska Hajnówka	293,15	4,58
4.	Gmina wiejska Dubicze Cerkiewne	151,19	2,18
5.	Gmina wiejska Czyże	134,20	2,98
6.	Gmina wiejska Czeremcha	96,73	3,91
7.	Gmina wiejska Białowieża	203,00	2,51
8.	Gmina i miasto Kleszczele	142,62	3,20
9.	Gmina miejska Hajnówka	21,29	23,98
10.	Powiat Hajnowski	1 624,00	54,00
Członkowie euroregionu po stronie białoruskiej			
11.	Rejon kamieniecki	–	42,80
12.	Rejon prużański	2 800,00	62,10
13.	Rejon swisłoczeki	1 400,00	28,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Umowy o utworzeniu...] oraz zebranych materiałów statystycznych.

Jak wskazano w statucie [Statut Euroregionu...] oraz umowie o utworzeniu [Umowa o utworzeniu...], nadrzędnym celem współpracy w euroregionie jest podejmowanie wspólnych działań, zmierzających do wspierania rozwoju gospodarczego, zbliżania jego mieszkańców i instytucji po obu stronach granicy oraz podejmowanie wspólnych działań, a w szczególności w zakresie:

- ochrony środowiska naturalnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych w ramach euroregionu;
- zbliżenia narodów obu państw na podstawie zachowania korzystnego środowiska dla życia przyszłych pokoleń;
- zachowanie w Europie unikalnego kompleksu przyrodniczego w znaczącej mierze wpływającego na klimat kontynentu, którym jest Puszcza Białowieska;

- podnoszenie poziomu życia mieszkańców euroregionu drogą pozyskiwania inwestycji i realizacji transgranicznych programów gospodarczych;
- współpracę i wymianę grup społecznych, naukowych, zawodowych, kulturalnych, sportowych, środowisk młodzieżowych, a w szczególności tych jej form, które sprzyjają lepszemu wzajemnemu poznaniu społeczności, zamieszkujących regiony przygraniczne;
- tworzenie pomostu pomiędzy krajami ułatwiającego współpracę gospodarczą;
- zagospodarowanie przestrzenne obszarów przygranicznych, w tym rozbudowę infrastruktury transgranicznej;
- utrzymanie oraz dążenie do poprawy stanu zasobu środowiska naturalnego a także poprawę gospodarki odpadami komunalnymi;
- współpracę w zakresie zapobiegania i likwidacji następstw klęsk żywiołowych i stanów zagrożenia;
- utworzenia nowoczesnego, jednolitego systemu utylizacji odpadów komunalnych i przemysłowych.

Spektakularnym sukcesem działalności euroregionu było otwarcie turystycznego polsko-białoruskiego przejścia granicznego w Puszczy Białowieskiej, w 2003 roku. Prace nad przejściem stanowiły kontynuację starań o otwarcie przejścia turystycznego w Puszczy Białowieskiej, zainicjowanych w latach osiemdziesiątych przez samorząd Gminy Białowieża.

Projekty realizowane ze środków unijnych pomogły w realizacji celu, dla którego był zakładany euroregion, – integracji samorządów po stronie polskiej i administracji rejonowej po stronie białoruskiej. Nie udało się natomiast zrealizowanie wniosku związanego z transgranicznym turystycznym zagospodarowaniem puszczy. W 2000 roku strona przygotowała i złożyła do programu Tacis projekt dotyczący turystycznego zagospodarowania regionu. Mimo że uzyskał on akceptację Komisji Europejskiej i władz białoruskich, zbyt długo trwały formalności i zabrakło czasu na jego wdrożenie. Projekt zakładał wytyczenie tras i stworzenie infrastruktury turystycznej, m.in. budowę parkingów, miejsc do odpoczynku itp. Białoruskie rejony nadal są zainteresowane współpracą w tym projekcie. Istotna różnica w kompetencjach po obu stronach granicy polega na tym, że na Białorusi puszcza zarządza niezależna od władz lokalnych instytucja kierowana przez prezydenta państwa. Polska strona wskazuje także na małą wiarę partnerów białoruskich w korzyści z rozwoju turystyki.

Puszcza Białowieska jest osią euroregionu. Obecnie polska część puszczy to w 85 % las gospodarczy, a tylko 15 % to park narodowy. Ponadto, polska część puszczy nie ma jednego gospodarza i pozostaje podzielona między cztery różne jednostki organizacyjne. Cel statutowy stowarzyszenia, związany z ochroną puszczy, obecnie właściwie nie jest realizowany. Jak dotychczas, stowarzyszenie nie przedstawiło żadnej wizji ochrony puszczy jako jednego przyrodniczego organizmu, leżącego na terytorium dwóch państw i objętego w Polsce Naturą 2000. Zdaniem międzynarodowej koalicji BISON – Białowieża International Solidarity Network [Międzynarodowy

apel...], docelowo należy objąć ochroną wszystkie ponad stuletnie drzewa i drzewostany, gdyż stanowią one o wyjątkowym charakterze puszczy, a także drzewostany młodsze powstałe w wyniku naturalnej sukcesji. Należy także opracować plan przestrzenny dla całego obszaru puszczy, w oparciu o waloryzację przyrodniczą i kulturową przy szerokiej konsultacji ponadregionalnej. Należy zaprzestać ingerencji w naturalne procesy na obszarach objętych ochroną. Należy stworzyć plan objęcia całej polskiej części puszczy parkiem narodowym. Należy w porozumieniu ze stroną białoruską dążyć do utworzenia ponadnarodowego rezerwatu Puszczy Białowieskiej, z całościowym strefowaniem, jako dziedzictwa ludzkości.

BARIERY WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W EUROREGIONIE PUSZCZA BIAŁOWIESKA

Przewodniczący trzech Rejonowych Komitetów Wykonawczych – są to odpowiedniki polskich powiatów – aby wziąć udział w odbywających się w Hajnówce posiedzeniach Rady Euroregionu, muszą dysponować zezwoleniem, które wydają im białoruskie władze obwodowe. Po stronie białoruskiej nie funkcjonuje biuro euroregionu, a wiceprzewodnicząca Rady Euroregionu pracuje w Mińsku, co ma swoje zalety w postaci szybkości załatwiania spraw euroregionalnych na szczeblu centralnym. Ostateczne decyzje o udziale strony białoruskiej w projektach euroregionalnych są podejmowane przez Radę Ministrów Białorusi. Białoruscy partnerzy rzadko wychodzą z inicjatywą, nie składają wniosków o dofinansowanie własnych projektów, występują wyłącznie jako partner w projektach realizowanych przez stronę polską. Wynika to m.in. z braku informacji o możliwościach wspierania współpracy transgranicznej w programach współpracy przygranicznej UE.

Realizacja przez Polskę postanowień z Schengen spowodowała dodatkowe utrudnienia w rozwoju współpracy transgranicznej polskich samorządów z tworzącymi euroregion rejonami przygranicznymi Republiki Białoruś. Po wprowadzeniu nowych zasad przekraczania granicy nastąpił wyraźny spadek o ok. 40% ruchu osobowego na granicy polsko-białoruskiej. W porównaniu z przełomem lat 2006-2007 niemal zupełnie zamarł ruch na, wybudowanym ze środków Unii Europejskiej, przejściu granicznym Grudki-Piererow w Puszczy Białowieskiej [*Interpelacja...*]. Tak drastyczne zahamowanie ruchu granicznego powoduje trudne do oszacowania straty ekonomiczne i społeczne w rejonach przygranicznych.

W tej sytuacji konieczne jest jak najszybsze negocjowanie i wprowadzenie w życie umowy o tzw. małym ruchu granicznym. Obowiązująca umowa o ruchu osobowym – zawarta między rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Republiką Białoruś – nie przewiduje możliwości wydawania wielokrotnych wiz długoterminowych i zwolnienia z opłat konsularnych – zarówno dla osób zasiadających we władzach euroregionu i organizujących współpracę transgraniczną, jak i dla osób zarządzających wspólnymi projektami transgranicznymi realizowanymi w ramach programów Unii Europejskiej. Sytu-

acja ta dalece utrudnia, a często wręcz uniemożliwia, realizację podstawowych zadań wszystkich euroregionów, działających na polsko-białoruskiej granicy.

PODSUMOWANIE

W kontekście europejskich procesów integracyjnych znaczenie współpracy euroregionalnej na pograniczu polsko-białoruskim w ramach Euroregionu Puszcz Białowieska, w chwili obecnej należy określić jako mało istotne. W badanym euroregionie procesy integracji ekonomicznej nie zostały rozpoczęte, mechanizm współpracy transgranicznej znajduje się w stadium rozwoju. Wskazując na rolę euroregionu Puszcz Białowieska w rozwoju stosunków między Białorusią a UE rozszerzoną o Polskę, warto podkreślić, że ogólnie euroregiony mogą umożliwić władzom białoruskim dostrzeżenie ewentualnych korzyści ze statusu państwa graniczącego z UE i wykorzystanie możliwości wynikających z rozwoju współpracy transgranicznej.

Omówione projekty i inicjatywy są zgodne ze statutowymi celami Stowarzyszenia Gmin Puszcz Białowieskiej i Euroregionu Puszcz Białowieska. Podejmowane działania prowadzą do rozwijania przyjaznej i wzajemnie korzystnej współpracy transgranicznej bezpośrednio sąsiadujących obszarów w Republice Białorusi i Rzeczypospolitej Polskiej na poziomie instytucji samorządowych, oświatowych, sportowych i kulturalnych, zbliżenia lokalnych społeczności oraz wspierania rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego.

Na podkreślenie zasługuje innowacyjność euroregionu dla pogranicza polsko-białoruskiego, a przede wszystkim jego wyraźny samorządowy charakter. Sam fakt, że do euroregionu formalnie przystąpiły rejony po stronie białoruskiej, jest kolejnym krokiem w ewolucji polsko-białoruskiej współpracy transgranicznej. Euroregion wyróżnia się także swoimi małymi rozmiarami, co zapewnia autentycznie transgraniczny charakter realizowanych przedsięwzięć [Ładysz J., 2004].

LITERATURA:

- [1] Dieterich M., Wesolowski T., *Rezolucja dotycząca ochrony Puszcz Białowieskiej*, http://puszcza_bialowieska.republika.pl/publikacje/rezolucja.htm
- [2] *Interpelacja nr 1184 do ministra spraw zagranicznych w sprawie utrudnień w rozwoju współpracy transgranicznej między zrzeszonymi w euroregionie Puszcz Białowieska samorządami a tworzącymi euroregion przygranicznymi rejonami Republiki Białoruś*, Warszawa, dnia 6 lutego 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/53B72D78>
- [3] Ładysz J., *Współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-białoruskim w kontekście integracji europejskiej*, praca doktorska, Wydział Gospodarki

- Regionalnej i Turystyki w Jeleniej Górze Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Jelenia Góra 2004.
- [4] *Międzynarodowy apel w sprawie puszczy*, BISON – Białowieża International Solidarity Network,
http://puszcza_bialowieska.republika.pl/publikacje/apel2.htm
 - [5] *Practical guide of crossborder cooperation*, Assembly of European Border Regions, Gronau 2000.
 - [6] *Raport roczny z realizacji Programu Sąsiedztwa Polska-Białorus-Ukraina Interreg IIIA/Tacis CBC 2004-2006 za 2005 rok*, zatwierdzony w dniu 5 listopada 2004 r., Warszawa, kwiecień 2006.
 - [7] *Raport końcowy z realizacji zadania państwowego: Narodowy Program dla Polski PL 2002/000-580.03.04, Fundusz Małych Projektów Phare 2002 Euroregion Puszcza Białowieska*, Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE, Warszawa 2005.
 - [8] *Raport końcowy z realizacji zadania państwowego: Narodowy Program dla Polski PL 2003/005-710.06.02, Fundusz Małych Projektów Phare 2003 Euroregion Puszcza Białowieska*, Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE, Warszawa 2006.
 - [9] Serwis informacyjny Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej Phare, <http://www.pbu.wwpwp.gov.pl/>
 - [10] *Statut Euroregionu Puszcza Białowieska*, <http://www.euroregion-puszcza-bialowieska.prv.pl/>
 - [11] *Umowa o utworzeniu międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnej pod nazwą „Euroregion Puszcza Białowieska”* zawarta dnia 25 maja 2002 roku w Hajnówce, <http://www.euroregion-puszcza-bialowieska.prv.pl/>
 - [12] *Wniosek do Krajowego Rejestru Sądowego o rejestrację Stowarzyszenia Gmin Puszczy Białowieskiej*, Sąd Wojewódzki w Białymstoku I Wydział Cywilny, Białystok 29.04.1996.

STRESZCZENIE

Współpraca transgraniczna jest prowadzona na wszystkich pograniczach narodowych Polski. Specyfika poszczególnych pograniczy decyduje o celach współpracy transgranicznej i sposobach ich realizacji. Puszcza Białowieska jest unikalnym w skali światowej, przyrodniczo cennym, obszarem transgranicznym, na którym współpracują polskie samorządy i instytucje białoruskie. W artykule zostały przeanalizowane cele współpracy transgranicznej na tym obszarze i ich realizacja.

SUMMARY

AIMS OF LOCAL AUTHORITIES CROSSBORDER COOPERATION AT THE AREA OF BELAVESKAYA PUSHCHA

Crossborder cooperation is running at all of Polish national borderlands. Specificity of each borderland determines the aims of crossborder cooperation and the ways of their realization. Belaveskaya Pushcha is the unique in the world scale crossborder area of great natural value. This is a place of cooperation of Polish local governments and Belarusian institutions. In the article have been analyzed the aims of crossborder cooperation on this area and their realization.



Adam Sulikowski

Francuska koncepcja ustawy i jej ewolucja

1. Pojęcie ustawy ukształtowane we Francji pod wpływem ideologii Rewolucji oraz pozytywizmu prawnego jest niewątpliwie specyficzne. Różni się niewątpliwie od pojęć rozpowszechnionych w innych kulturach prawnych i pozostaje jednym z podstawowych filarów francuskiej koncepcji Republiki. Teoretyczne źródło pojęcia tkwi w doktrynach Rousseau i Sieyès'a, w myśl których ustawa to akt stanowiący wyraz woli powszechnej, czyli woli suwerena, który bezpośrednio ustanawia obowiązujące prawo. Rozwój parlamentaryzmu spowodował, że ustawę zaczęto utożsamiać z aktem organu przedstawicielskiego, przy czym – reprezentujący suwerena parlament – posiadał wszystkie jego atrybuty. Wola powszechna mogła być przyczyną zmian w każdej materii, toteż ustawa pod względem przedmiotowym nie była w żaden sposób ograniczona. Nie mogły także istnieć żadne wymogi, co do treści czy stopnia ogólności ustawy, a adresatem zawartych w niej norm mógł być każdy. Tak więc ustawa była aktem zawierającym normy pochodzące od suwerena, generalne, obligatoryjne, jasne i niepodważalne.¹ Tak pojmowana posiadała w systemie źródeł prawa rangę najwyższą.² Nawet konstytucja, uznana już przez Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku za warunek konieczny istnienia nowoczesnego i sprawiedliwego państwa, nie była formalnie nadrzędna wobec ustawy.³ Zamachu na „świętość ustawy”, poprzez ograniczenie materii ustawowych oraz wprowadzenie instytucji kontroli konstytucyjności dokonywano jedynie w okresach I i II

¹ Por. J.P. Camby, P. Servent *Parlement V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 14.

² Jak stanowi przepis ustawy konstytucyjnej z 3 września 1791 „nie ma we Francji władzy, która stałaby wyżej niż ustawa”.

³ Zasadniczo we Francji nigdy nie funkcjonowały organy wyposażone w kompetencje do realnej i efektywnej kontroli ustawodawstwa, czego przyczyną był właśnie szczególnie stosunek Francuzów do instytucji ustawy, określane mianem „koncepcji suwerenności ustawy”, szerzej na ten temat A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, s. 11 i n., J. de Soto, *La loi et règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958*, RDP 1959, s.245. Por. także tezy pracy L. Łustacza, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968.

Cesarstwa, gdy stało się to niezbędne dla przejścia pełni władzy przez egzekutywę.

Z koncepcją „ustawy suwerennej” nie zerwała natomiast powojenna Konstytucja IV Republiki, która – mimo iż wprowadziła organ kontroli konstytucyjności prawa – Komitet Konstytucyjny, to poprzez system kompetencyjnych ograniczeń pozbawiła go efektywności.⁴

Kiedy to, wobec kryzysu IV Republiki na scenę polityczną po ponad dziesięciu latach nieobecności wkroczył generał de Gaulle, którego stronnictwo niosło na sztandarach postulat budowy ustroju opartego na uprzywilejowanej pozycji egzekutywy, wydawało się, że w koncepcji źródeł prawa zaistnieje prawdziwa rewolucja, że pojęcie ustawy, jak to bywało w czasach Cesarstwa zostanie poddane redefinicii.

Analiza przepisów ustawy zasadniczej z 4 października 1958 roku, stanowi, jak się wydaje, argument na poparcie tezy, iż rewolucja rzeczywiście się dokonała. Jednakże, przy aktywnym udziale nauki prawa oraz przede wszystkim Rady Konstytucyjnej, pewne elementy tradycyjnego pojęcia ustawy zostały przywrócone, co jest dowodem trwałości i pewnej autonomii ugruntowanych w kulturze prawnej pojęć a także twórczego wpływu na porządek prawny sądu konstytucyjnego. Starcie nowej koncepcji z koncepcją klasyczną wywołało ponadto istotne problemy teoretyczne. Niektóre z nich stanowić będą przedmiot niniejszych rozważań.

Zmianą w stosunku do klasycznej koncepcji ustawy, która wydaje się być najdalej idącą, jest niewątpliwie ograniczenie materii ustawowych. Elementem pojęcia tradycyjnego, było założenie o nieograniczoności ustawy pod względem przedmiotowym.⁵ Natomiast artykuł 34 Konstytucji V RF wymienia wprost materie, które mogą być regulowane za pomocą ustawy, a art. 37 pozostałe kwestie rezerwuje dla prawotwórczej działalności rządu. Należy jednak podkreślić, że enumeracja z art. 34 nie ma charakteru zamkniętego, gdyż pozostawia możliwość uzupełnienia katalogu materii ustawowych za pomocą odpowiedniej ustawy organicznej.⁶ Jak dotąd nie uchwalono takiej ustawy, akt taki, ze względu na swą wagę i potencjalne skutki, mógłby prowadzić do naruszenia równowagi władz. Nie oznacza to bynajmniej, że aktywność parlamentu została rzeczywiście ograniczona wyłącznie do kwestii przewidzianych w konstytucji. Istotną rolę odegrało tutaj orzecznictwo Rady Konstytucyjnej oraz Rady Stanu. Organy te, bez konieczności dokonywania zmian w treści artykułu 34 ani wydawania odrębnej ustawy, zmodyfikowały *de facto* katalog materii ustawowych na korzyść parlamentu.⁷

⁴ Szerzej na ten temat pisała J. Zakrzewska, *Spór o parlament w konstytuancjach Francji i Włoch po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1961, s. 199 i n.

⁵ Pod rządami IV Republiki wprowadzono co prawda ograniczenie materii ustawowych poprzez określenie przedmiotu prawodawstwa rządowego poprzez ustawę z 17 sierpnia 1948 nadającą rządowi prawo do wydawania tzw. „loi-cadre”, niemniej jednak nastąpiło to wbrew wyraźnemu zakazowi zawartemu w konstytucji.

⁶ Por. M. Prelot, J. Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1990, s. 615.

⁷ Por. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990 s. 49 oraz L. Garlicki, *Ustawa a rozporządzenie w V Republice Francuskiej (Konstytucja z 4 X 1958 r. po 30 latach stosowania)*, Państwo i Prawo 1988 nr 9, s. 60 i n.

Rozszerzenie materii ustawowych było konieczne w związku z formalnym uznaniem istnienia bloku konstytucyjnego. Niektóre bowiem postanowienia aktów uznanych, za sprawą orzeczenia Rady Konstytucyjnej, za część konstytucji przewidywały pole dla działalności ustawodawczej w domenach innych niż artykuł 34.⁸ Ponadto regulacje pewnych materii w formie ustawy przewidywały – wydane tuż po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 4 października 1958 – rozwijające bezpośrednio jej postanowienia ordonanse organiczne.⁹ W końcu orzecznictwo samej Rady nadawało parlamentowi prawo uchwalania ustaw w domenach dotychczas dlań nieprzewidzianych, jak na przykład w kwestii ustanowienia generalnych zasad prawa. Orzecznictwo Rady, rozszerzając nadane ustawodawcy za sprawą artykułu 34 prawo określania zasad fundamentalnych w pięciu enumerowanych domenach, przyznało mu także uprawnienie do stanowienia norm bardziej szczegółowych.¹⁰ Rada zmieniła częściowo na korzyść parlamentu tzw. pionowy podział kompetencji prawotwórczych, oparty na kryterium szczegółowości regulacji, według którego ustawa, co, zdaniem sędziów konstytucyjnych i znacznej części nauki prawa, wynika z jej funkcjonalnej istoty, ustala „zasady fundamentalne oraz niektóre związane z nimi reguły”, natomiast domeną rządu jest uszczegóławianie prawa.¹¹ Tym samym wprowadzony w konstytucji V RF przedmiotowy podział materii prawotwórczych, ze względu na pojmowaną tradycyjnie przez Radę istotę ustawy, został ograniczony do tego stopnia, iż zdaniem części doktryny, utracił praktyczne znaczenie.¹²

Zmiana w zakresie podziału materii prawotwórczych między rząd a parlament zmieniła także zakres kompetencji rządu wynikającej z art. 37 ust. 2 konstytucji. W myśl tego przepisu, akt parlamentu, który swym zakresem wykraczałby poza domenę ustawy, jeśli zostałoby to potwierdzone przez Radę Konstytucyjną, mógłby zostać uznany za „tekst w formie ustawy” i zmieniony przez akty prawotwórcze rządu. Rekonstrukcja ograniczeń dla ustawy sprawiła, iż wzmiankowana norma kompetencyjna stała się w praktyce trudna do zastosowania.¹³ Można by rzec, iż ustrojodawca, podejmując próbę reformy ustawy, przegrał z ugruntowanym w nauce prawa i lansowanym przez sędziów konstytucyjnych pojęciem.

Istotne problemy wywołały także próby wprowadzenia nowych rodzajów ustaw - przeddefiniowanych ustaw organicznych oraz ustaw ustanawianych bez udziału parlamentu w referendalnym trybie określonym w art. 11. Kwestiom tym poświęcić wypada więcej miejsca.

⁸ Przykładowo ustęp 7 Preambuly do konstytucji z 1946 roku stanowi, że „prawo do strajku realizuje się w ramach obowiązujących ustaw”, co wręcz nakazuje ustawową regulację prawa do strajku.

⁹ Ordonans organiczny dotyczący ustaw finansowych w artykule 1 przewiduje przykładowo projekty ustaw określających plan finansowy.

¹⁰ H. Roussillon, *Le Conseil Constitutionnel*, Paris 2001, s. 139.

¹¹ Por. E. Gdulewicz, *System źródeł prawa pod rządami konstytucji V Republiki*, [w:] *Studia Prawnicze* 2-3/ 1989, s. 100.

¹² E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice...*, s. 61 i n. oraz przytoczona tam literatura.

¹³ Por. L. Garlicki, *Ustawa a rozporządzenie w V Republice Francuskiej (Konstytucja z 4 X 1958 po 30 latach obowiązywania)*, *Państwo i Prawo* 1988, z. 9 s. 60 i n.

Instytucja ustaw organicznych ma we Francji stosunkowo długą tradycję. Po raz pierwszy akty prawne tego typu przewidziane zostały w konstytucji z 4 listopada 1848 roku. Przepis artykułu 115 wspomnianej ustawy stanowi, że po uchwaleniu konstytucji konstytuanta opracuje i uchwali ustawy organiczne, których listę zawierać będzie specjalnie w tym celu wydana ustawa zwykła.¹⁴ Ustrojodawcy nie opracowali jednak legalnej definicji ustawy organicznej. W doktrynie definiowano ustawy organiczne jako ustawy, które zawierają dyspozycje w materii swej konstytucyjnej, lecz nie zawarte w ustawie zasadniczej. Tak rozumiane ustawy organiczne uchwalane były także pod rządami konstytucji III i IV Republiki¹⁵. Ustawa zasadnicza z 4 października 1958 roku przewiduje regulację w formie ustaw organicznych szczegółowej organizacji i zasad funkcjonowania organów państwowych oraz innych kluczowych kwestii natury ustrojowej, których podstawy określone są konstytucyjnie. Do materii, w których wydane zostały (bądź mogą być w przyszłości wydane) ustawy organiczne należą m.in.: organizacja trybu wyboru prezydenta Republiki (upoważnienie w artykule 6 konstytucji), enumeracja stanowisk obsadzanych na posiedzeniu rady ministrów (art. 13), zasady zastępstwa oraz granice zasady *incompatibilitas*, dotyczącej członków rządu (art. 23), organizacja izb parlamentarnych (art. 25), wyjątki od zasady głosowania osobistego (art. 27), rozszerzenie katalogu materii ustawowych (art. 34), warunki uchwalania ustaw finansowych (art. 47), gwarancje niezawisłości członków Rady Konstytucyjnej (art. 57), organizacja Rady, zasady jej funkcjonowania i procedury (art. 63), status sędziów (art. 64), organizacja i zasady funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa (art. 65), podstawowe założenia organizacyjne i proceduralne dotyczące Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości (art. 67) a także pryncypia organizacji i funkcjonowania Rady Ekonomicznej i Społecznej (art. 71). Uchwalenie ustaw organicznych przewidują także artykuły 77 (kwestia terytoriów zamorskich) oraz 88-3 (prawa wyborcze dla cudzoziemców-obywateli Wspólnot Europejskich). Wydanie ustaw organicznych możliwe jest jedynie w powyższych materiach¹⁶ i w specjalnym trybie. Jak wynika z powyższego, ustawy organiczne uchwalane są jako bezpośrednie rozwinięcie postanowień konstytucji i na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie zasadniczej.¹⁷

Konstytucja V Republiki, mimo iż nie zdefiniowała ustaw organicznych, wprowadziła daleko idące zmiany w ich tradycyjnej koncepcji, poddając je obligatoryjnej kontroli z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Jak stanowi art. 46, ustawy organiczne mogą być promulgowane tylko po stwier-

¹⁴ Na podstawie tego artykułu ustawa z 11 grudnia 1848 przewidywała uchwalenie 10 ustaw organicznych.

¹⁵ Por. E. Gdulewicz, *Kilka uwag w sprawie ustaw organicznych w V Republice Francuskiej*. Księga pamiątkowa prof. J. Ziemińskiego, Annales UMCS, vol. XXXVII. Sectio G, Lublin 1990.

¹⁶ Rada Konstytucyjna w decyzji z 20 stycznia 1972 uznała, że materie w których konstytucja przewiduje uchwalenie ustaw organicznych mogą być całościowo regulowane wyłącznie przez akty tego typu. Regulacja materii organicznych w ustawach zwykłych oraz innych aktach prawnych (regulaminach izb parlamentarnych) stanowi przesłankę do stwierdzenia ich niekonstytucyjności.

¹⁷ M. Prélôt, J. Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1990, s. 614.

dzeniu przez Radę Konstytucyjną ich zgodności z konstytucją. Świadczy to *prima facie* o pozbawieniu ich *quasi*-konstytucyjnego charakteru, jednakże praktyka i orzecznictwo Rady Konstytucyjnej zdaje się komplikować nieco tę kwestię.

Niemal wszystkie ustawy organiczne przewidziane w tekście pierwotnym konstytucji (z wyjątkiem ustawy przewidzianej w artykule 34 *in fine*) wydane zostały przez organy władzy wykonawczej w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy zasadniczej w formie ordonansów, na podstawie czasowego upoważnienia z artykułu 92. Praktyczne oderwanie ustaw organicznych od parlamentu stanowiło dodatkowe wzmocnienie zmian w tradycyjnej koncepcji ustawy organicznej. Ponadto szybkie wydanie ordonansów sprawiło, iż Rada Konstytucyjna, będąca dopiero w stadium organizacji, nie mogła zbadać ich zgodności z konstytucją. Co więcej – Rada, w orzeczeniu 60-8 DC, odrzuciła możliwość późniejszej kontroli tychże ordonansów w przypadku ich nowelizacji, stwierdzając, że nie tylko nie będzie badać konstytucyjności dotychczas przyjętych ordonansów organicznych, lecz także skontroluje zgodność ustaw nowelizacyjnych z „duchem” aktów nowelizowanych, by uniemożliwić zbyt daleko idące zmiany. Pierwsze zatem akty o charakterze ustaw organicznych nie tylko nie mogą być przedmiotem kontroli z punktu widzenia zgodności z konstytucją, lecz także zostały zabezpieczone przed poważniejszymi zmianami, tak jakby stanowiły część konstytucji V Republiki.¹⁸

Ponadto, ustawy organiczne stanowią wzorzec kontroli dokonywanej przez Radę Konstytucyjną w stosunku do ustaw zwykłych. W orzeczeniu z 11 sierpnia 1960 Rada Konstytucyjna stwierdziła, że ustawa zwykła, sprzeczna z ustawą organiczną (w tym konkretnym przypadku z ordonansem organicznym z 2 stycznia 1959 w sprawie opracowywania ustaw finansowych), nie może być promulgowana, jak gdyby była sprzeczna z konstytucją. W dalszych orzeczeniach Rada potwierdzała ponadustawową rangę ordonansu organicznego w sprawie przygotowywania i uchwalania ustaw finansowych.¹⁹

Teza o ponadustawowej randze ustaw organicznych została powszechnie zaakceptowana w doktrynie. W związku z powyższym, należy postawić pytanie, czy ustawy organiczne, skoro w hierarchii aktów normatywnych usytuowane są wyżej niż ustawy zwykłe, nie stanowią elementu bloku konstytucyjnego? Pytanie to jest tym bardziej zasadne, iż ustawy organiczne w czasach, gdy wszelkie ustawy (także konstytucyjne) były pod względem formalnym aktami równorzędnymi, były pod względem materialnym traktowane szczególnie.

W przypadku wspomnianej wyżej decyzji z 15 stycznia 1960 Rada wydała orzeczenie, przyjmując postanowienia aktów o charakterze organicznym za punkt odniesienia dla czynności kontrolnych, co należy uznać za argument za przyznaniem normom zawartym w ustawach organicznych rangi konstytucyjnej. Również wspomniana wyżej decyzja z 11 sierpnia

¹⁸ Decyzję tę szeroko komentuje Pierre le Mire [w:] F.Luchaire, G.Conac, *La constitution de la République Française*, Paris 1979, s. 605.

¹⁹ Por. orzeczenia 61-96 L z 18 października 1961, 71-51 DC z 27 grudnia 1973, 79-110 DC z 24 grudnia 1979.

1960 uznająca konieczność zgodności ustaw zwykłych z organicznymi za warunek konstytucyjności tych pierwszych zdaje się potwierdzać konstytucyjny charakter ustaw organicznych. Wśród argumentów, które przytoczyć można na poparcie tezy o konstytucyjnym charakterze ustaw organicznych, wymienić należy także wyrok Sądu Kasacyjnego z 2 czerwca 2000. W orzeczeniu tym, w celu ograniczenia możliwości stosowania niektórych postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z roku 1966, sąd stwierdził niezgodność kwestionowanych przepisów z unormowaniami ustaw organicznych, podkreślając tym samym ich konstytucyjną rangę.²⁰

Przeciwnicy uznania ustaw organicznych za element bloku konstytucyjnego podnoszą, że interpretując postanowienia ustawy zasadniczej (art. 46) zgodnie z intencją ustrojodawcy, należałoby przyjąć, że ustawy organiczne, przez fakt, iż podlegają obligatoryjnej kontroli Rady Konstytucyjnej, częścią konstytucji nie są.²¹

Ponadto fakt, że Rada Konstytucyjna za punkt odniesienia dla kontroli konstytucyjności ustaw zwykłych brała jedynie ordonans organiczny w sprawie procedur uchwalania ustaw finansowych, umożliwia obronę tezy, że celem Rady nie było nadanie konstytucyjnego waloru ustawom organicznym, lecz zapewnienie przestrzegania w sposób możliwie najpełniejszy wymogów dotyczących tworzenia niezwykle ważnych dla funkcjonowania państwa norm prawno-finansowych. Zresztą dążenie Rady do zapewnienia zgodności ustaw zwykłych z organicznymi nie stanowi dowodu na konstytucyjny charakter tych ostatnich. Można bowiem uznać, że ustawy organiczne zajmują w systemie źródeł prawa miejsce pomiędzy konstytucją a ustawodawstwem zwykłym.²²

Argumentów przeciw uznaniu konstytucyjnego charakteru ustaw organicznych dostarczyła także Rada Konstytucyjna, która w decyzji 77-80/81 DC z 5 lipca 1977 nie dopuściła do promulgacji dwóch ustaw organicznych regulujących kwestię zastępstwa parlamentarzystów powołanych na stanowiska ministrów (kwestia incompatibilitas) ze względu na ich niezgodność z postanowieniami ustawy zasadniczej. Skoro zatem można stwierdzić niekonstytucyjność ustawy organicznej, wyklucza to jej konstytucyjną rangę.

²⁰ Por. H. Roussillon, *Le Conseil Constitutionnel*, Paris 2001, s. 66

²¹ Niejako na marginesie rozważań o charakterze ustaw organicznych, pojawiło się w doktrynie pytanie o zakres kontroli konstytucyjności, której podlegają obligatoryjnie te ustawy, a konkretnie, czy wzorcem dla tej kontroli mogą być wyłącznie przepisy ustawy zasadniczej, czy także postanowienia innych aktów - elementów bloku konstytucyjnego. Dotychczas Rada nie stwierdziła sprzeczności pomiędzy tekstem ustawy organicznej, a Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela, czy zasadami wynikającymi (*sensu largissimo*) z Preambuly do konstytucji IV Republiki, choć ustawa organiczna regulująca kwestie powoływania sędziów, uznana za zgodną z konstytucją, zdaniem części doktryny narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, przewidując odmienne regulacje dla sędziów muzułmańskich. Por. J.P. Camby, *La loi organique...*, s. 1435. Zdaniem L. Favoreu pomimo braku dowodów w postaci konkretnych orzeczeń należy uznać, że ustawodawca organiczny winien przestrzegać wszelkich norm zawartych w bloku konstytucyjnym. Por. L. Favoreu, *Principe de constitutionnalité* [w:] *Mélanges Eisenmann*, Paris 1975, s. 46 i n.

²² Por. komentarz Pierre'a le Mire'a do art. 46 ustawy zasadniczej [w:] *La Constitution de la République Française*, s. 603.

W doktrynie spotyka się także poglądy kompromisowe, wmyśl których walor konstytucyjny posiadają jedynie te akty o charakterze organicznym, których kontrola przez Radę Konstytucyjną nie jest możliwa. Pozostałe zaś ustawy organiczne rangi norm konstytucyjnych nie posiadają.²³

Należy jednakże stwierdzić, że brak jest orzeczeń, które pozwoliłyby określić kompleksowo pozycję ustaw i ordonansów organicznych w systemie źródeł prawa, a przez to jednoznacznie potwierdzić, bądź obalić, tezę o ich przynależności do „bloku konstytucyjnego”.²⁴

Problemy wokół koncepcji ustaw organicznych doskonale ilustrują tezę o trwałości i pewnej niezależności od ustawodawcy/ustrojodawcy ugruntowanych w języku prawniczym pojęć i konstrukcji teoretycznych. Są także egzemplifikacją twórczego wpływu sądu konstytucyjnego na porządek prawny.

Wiele problemów spowodowały także zmiany w koncepcji ustawy związane ze złamaniem ugruntowanego we francuskiej kulturze prawnej monopolu parlamentu w zakresie uchwalania ustaw (wprowadzenie procedury uchwalania ustaw w trybie referendum). Wprawdzie procedura tworzenia prawa, z wykorzystaniem instytucji referendum, ma we Francji długą tradycję. Zakorzeniona w teorii umowy społecznej J.J. Rousseau koncepcja tworzenia norm prawnych przez suwerena przeciwstawiana była jednak pryncypiom parlamentaryzmu, wynikającym z teorii przedstawicielstwa i nie była zasadniczo wykorzystywana w czasach dominacji parlamentu. W poglądach generała de Gaulle'a referendum, jako metoda tworzenia prawa, zajmowało miejsce poczesne. Odwoływanie się do narodu za sprawą instytucji demokracji bezpośredniej według gaullistów miało trzy zasadnicze zalety: po pierwsze, ograniczało wpływ partii na konkretne posunięcia legislacyjne. Po drugie, dawało prezydentowi skuteczny środek zaradczy przeciw kryzysom politycznym, utrudniającym uchwalanie ustaw. Po trzecie, w końcu wzmacniało autorytet państwa, które w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa odwoływało się bezpośrednio do suwerennego narodu. Z powyższych przyczyn ustrojodawcy V Republiki wprowadzili do ustawy zasadniczej – z 4 października 1958 roku – artykuł 11, który stanowi: „Na podstawie propozycji rządu zgłoszonej w czasie trwania sesji lub wspólnej propozycji obu izb, ogłoszonych w dzienniku urzędowym, prezydent Republiki może poddać pod referendum każdy projekt ustawy odnoszący się do organizacji władz publicznych, reform dotyczących polityki gospodarczej lub społecznej narodu oraz służb publicznych uczestniczących w jej realizacji, albo przewidujący upoważnienie do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z konstytucją, miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji. Jeżeli referendum jest organizowane na wniosek rządu przedstawia on w każdej z izb odpowiednią deklarację połączoną z debatą. Gdy w referendum nastąpi przyjęcie projektu ustawy prezydent promulguje ustawę w ciągu piętnastu dni od ogłoszenia wyników głosowania.” Przepis powyższy stworzył *de facto* nową kategorię ustaw, której cechami wyróżniającymi są za-

²³ Por. E. Gdulewicz, *System źródeł prawa...*, s. 108. [za] L. Queremonne, *Le gouvernement de la France sous la Vme République*, Paris 1983, s. 352.

²⁴ J.P. Camby, *La loi organique...*, s. 1440.

równy szczególna materia regulacji, jak i sposób uchwalania. Praktyka funkcjonowania tej nowej kategorii ustaw wywołała znaczne problemy.

W początkach września 1962 roku prezydent Charles de Gaulle przedstawił na forum Rady Ministrów propozycję reformy wprowadzającej nowy system elekcji głowy państwa, oparty na głosowaniu powszechnym i bezpośrednim.²⁵ Zmiana systemu wyboru dawałaby prezydentowi, który pod rządami V Republiki stał się organem – z politycznego punktu widzenia – nader silnym, pełną legitymizację jego działań, czyniąc z głowy państwa przedstawiciela suwerennego narodu bezpośrednio przez ten naród wybranego. Generał de Gaulle przewidywał, że przeprowadzenie rewizji zgodnie z określoną w art. 89 konstytucji procedurą nie będzie możliwe, gdyż poparcie parlamentarzystów dla reformy było nieznaczące. Jak już wcześniej wspomniałem, przepis artykułu 11 ustawy zasadniczej pozwalał jednak na poddanie pod referendum każdego projektu ustawy, dotyczącego organizacji władz publicznych. Mimo iż unormowanie, wynikające z cytowanego wyżej przepisu, ma charakter nad wyraz ogólny i przewidziane było jako procedura uchwalania ustaw zwykłych ewentualnie organicznych, (specjalną procedurę zmiany konstytucji określają przepisy artykułu 89, przewidujące w tym procesie udział parlamentu), prezydent de Gaulle postanowił przeprowadzić reformę bez udziału parlamentu.. Argumenty przywoływane na poparcie stanowiska głowy państwa dotyczyły trzech zasadniczych kwestii. Po pierwsze, zmiana miała być zatwierdzona w referendum, co stanowi rozwiązanie nader demokratyczne. Po drugie, w myśl artykułu 3 konstytucji suwerenna władza we Francji (a więc także władza ustrojodawcza – władza uchwalania i zmiany konstytucji) należy do ludu, który ją wykonuje między innymi właśnie poprzez referendum. Po trzecie, artykuł 11 pozwala poddawać pod referendum, z pominięciem organu przedstawicielskiego, projekty ustaw dotyczących organizacji władz publicznych, a rewizję ustawy zasadniczej, która jest aktem nad wyraz lakonicznym i określa w zasadzie wyłącznie organizację władz Republiki, można niewątpliwie zaliczyć do ustaw tego typu.²⁶

W referendum z dnia 28 X 1962 roku 62 % głosujących poparło reformę. Jej idea była z politycznego punktu widzenia słuszna, niemniej jednak sposób przeprowadzenia budził kontrowersje.²⁷

Przyjętą w referendum ustawę skierował do Rady Konstytucyjnej przy ogromnym poparciu parlamentarzystów ówczesny przewodniczący senatu Gaston Monnerville, podnosząc zarzut jej niezgodności z powodów proceduralnych z postanowieniami ustawy zasadniczej. Ku oburzeniu skarżącego i zdziwieniu większości doktryny – Rada w swej decyzji 62-20 DC²⁸ odmówiła uznania ustawy rewizyjnej za niekonstytucyjną, stwierdzając jednocześnie brak właściwości rzeczowej do kontroli ustaw przyjętych w drodze refe-

²⁵ Przed reformą głowa państwa wybierana była przez kolegium elektorów. Szerzej na ten temat E. Popławska, *Instytucja prezydenta w V Republice Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 25 i n.

²⁶ Szerzej na ten temat pisałem w artykule: *Procedury rewizji konstytucji w V Republice Francuskiej*, *Państwo i Prawo* 2001, z.11 s. 86.

²⁷ Por. E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki*, s. 34.

²⁸ Zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris 1991 s. 185.

rendum, jako stanowiących bezpośredni wyraz suwerenności narodowej (*l'expression directe de la souveraineté nationale*). Rada podjęła to kontrowersyjne rozstrzygnięcie, mimo iż przepis artykułu 61 czyni ją kompetentną do przeprowadzania kontroli konstytucyjności ustaw, nie wspominając, jakoby uprawnienie to miało dotyczyć jedynie aktów uchwalanych przez parlament.²⁹ Orzeczenie Rady usankcjonowało odrębny reżim prawny dla ustaw przyjętych w referendum. Obok czynników politycznych, które wywarły niewątpliwie wpływ na rozstrzygnięcie, można szukać podstaw do jego wydania także w dokonanej przez ustrojodawcę dekonstrukcji utrwalonego w nauce i kulturze prawnej pojęcia ustawy. Ustawy przyjęte z bezpośrednim udziałem suwerena nie mieściły się w ramach tradycyjnej koncepcji ustawy, co usprawiedliwia w pewnym stopniu przyznanie im innego statusu prawnego.³⁰

Kolejną, daleko idącą, zmianą w koncepcji ustawy, dokonaną przez ustrojodawcę w koncepcji ustawy, jest poddanie ustaw zwykłych fakultatywnej kontroli zgodności z konstytucją dokonywanej na wniosek uprawnionych podmiotów przez Radę Konstytucyjną. Rada Konstytucyjna jest zasadniczo pierwszym efektywnym sądem konstytucyjnym w dziejach Francji, jednakże siła tradycyjnej koncepcji ustawy jako aktu suwerennego sprawiła, iż jej kompetencje kontrolne są mocno ograniczone. Rada może poddawać ustawy kontroli wyłącznie prewencyjnej i abstrakcyjnej. Z wyjątkiem kontroli określonej w art. 37 ust. 2 ustawy zasadniczej, która polega na badaniu obowiązujących ustaw, czy nie wykraczają one swym zakresem poza materie zarezerwowane dla legislatury, kontrola Rady przeprowadzona być może jedynie przed promulgacją ustawy, czyli przed jej wejściem w życie. Kontrola materialna ustawy po jej wejściu w życie możliwa jest tylko przy okazji jej nowelizacji, bądź w razie uchwalenia ustawy, opartej w swej treści normatywnej na postanowieniach aktu funkcjonującego już w obrocie.³¹ Możliwość dokonywania w ograniczonym zakresie represyjnej kontroli ustawodawstwa nie wynika jednakże wprost z przepisów prawa. Została ona stwierdzona przez Radę Konstytucyjną w orzeczeniu Rady z 25 stycznia 1985 niejako z konieczności. Rada – przy okazji badania ustawy przedłużającej stan nadzwyczajny w Nowej Kaledonii – zdecydowała poddać kontroli konstytucyjności akt, w oparciu o który stan wyjątkowy wprowadzono, czyli ustawę o stanie wyjątkowym z 1955 roku. Badanie konstytucyjności wyłącznie bardzo lakonicznych postanowień aktu promulgującego stan wyjątkowy nie miałoby bowiem większego sensu bez rozpatrzenia konstytucyjności ustawy określającej w sposób szczegółowy zasady wprowadzania takiego stanu. Ustawa ta jednak z uwagi na fakt, że uchwalona została przed powstaniem Rady, nie mogła być przedmiotem kontroli w normalnym trybie. Aby umożliwić sobie wydanie orzeczenia, Rada stwierdziła, że w przypadku kontroli konstytucyjności ustawy w czasie, kiedy jest ona możliwa, a więc od momentu jej uchwalenia do promulgacji, można także przeprowadzić

²⁹ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 1990, s. 57.

³⁰ Por. B. Prévost, *Le droit référendaire dans la constitution de 1958*, RDP 1977 z. 1, s. 17.

³¹ Na temat granic kontroli formalnej i materialnej pisze L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, s. 56 i n.

badanie zgodności z unormowaniami bloku konstytucyjnego ustawy już funkcjonującej w obrocie, jeżeli przepisy ustawy nowej (badanej w przepisany trybie) są nierozdzielnie związane z ustawą promulgowaną np. ustawa nowa stanowi nowelizację funkcjonującej już w obrocie ustawy, jest jej dopełnieniem, bądź pozostaje ze starszą ustawą w związku tak silnym, że jej stosowanie, bez powoływania się na przepisy ustawy starszej, nie jest możliwe.³²

Kompetencja do represyjnej kontroli ustaw została stworzona przez samą Radę. W tym zakresie sędziowie konstytucyjni w reformie koncepcji ustawy poszli krok dalej niż ustrojodawca, który usiłował stworzyć dość sztuczny kompromis między silną w kulturze prawnej tradycją a gaullizmem – z jego ideą silnej egzekutywy.

Problemy wokół reform koncepcji ustawy pod rządami V Republiki pozwalają wysnuć interesujące wnioski odnośnie relacji między prawem w rozumieniu pozytywnym, czyli zakłętą w tekst wolą ustrojodawcy/ustawodawcy a kulturą prawną, a w szczególności ugruntowaną narracją – siatką pojęciową. Mimo iż autorzy konstytucji francuskiej z roku 1958 pragnęli przededefiniować pojęcie ustawy, okazało się, iż pojęcie tradycyjne jest niezwykle trwałe i oddziałuje na prawo (w procesie interpretacji przepisów) bardzo silnie. Dzisiejsze prawne pojęcie ustawy jest stosunkowo dalekie od woli ustrojodawcy, choć dalekie jest także od pojęcia tradycyjnego. Świadczy to o istnieniu wzajemnych oddziaływań między literą prawa a otoczeniem prawa, którego wypadkową jest prawo w działaniu. Problemy rozpatrywane w niniejszym artykule mogą posłużyć jako argument w teoretycznej dyskusji na temat istoty prawa i jego pozatekstowych determinatów.

³² Taką specyficzną możliwość kontroli ustaw promulgowanych potwierdziła Rada także w nowszych orzeczeniach – m.in. w sprawie TGV Nord z 1989 roku oraz w decyzji z 15 marca 1999 Por. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, s. 623 oraz H. Roussillon, *Le Conseil Constitutionnel*, s. 34-35.



Stanisław Dolata*

Harmonizacja podatków dochodowych od osób prawnych w państwach Członkowskich Unii Europejskiej

WPROWADZENIE

Ze znacznym opóźnieniem – w stosunku do działań zmierzających do harmonizacji podatków pośrednich – podjęto działania w zakresie harmonizacji w odniesieniu do podatków bezpośrednich. Podstawą prawną tych działań jest art. 94 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej o treści¹:

Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwala dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku.

Postępy w zakresie harmonizacji podatków bezpośrednich są znacznie mniejsze niż w zakresie podatków pośrednich i to nie tylko z powodu tego opóźnienia, ale przede wszystkim z tego powodu, iż w procesie tworzenia jednolitego rynku uznano, że podatki te nie zakłócają bezpośrednio konkurencji². Ponadto kraje członkowskie, nie były zgodne, co do wspólnego działania na rzecz prawnej harmonizacji tych podatków³.

* profesor doktor habilitowany, Akademia Polonijna w Częstochowie, profesor zwyczajny; Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, profesor zwyczajny.

¹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Wersja skonsolidowana, uwzględniająca nową numerację artykułów, tytułów i części, zgodnie z artykułem 12 Traktatu z Amsterdamu.

² S. Dolata: *Problemy harmonizacji podatków i systemów podatkowych*, w: *Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej, Wybrane problemy*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Educator”, Częstochowa 2007, s. 130.

³ M. H. Grafowski: *Zbliżenie systemów podatkowych w Unii Europejskiej – stan i perspektywy*, w: *Zielona Księga Polskie forum Strategii Lizbońskiej nr 2, Polska wobec polityki gospodarczej Unii Europejskiej*, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, red. M.J. Radło, Warszawa–Gdańsk 2005, s. 49.

Tak więc sfera podatków bezpośrednich należy nadal w zasadzie do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Mimo tej swobody w zakresie kształtowania podatków bezpośrednich, ich konstrukcja musi być zgodna z czterema formami wolności, wskazanymi w Traktacie WE – swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału oraz prawo do przedsiębiorczości dla osób fizycznych i prawnych – a więc nie może zakłócać bezpośrednio konkurencji. Instytucje wspólnotowe mogą jednak ingerować w krajowe regulacje tych podatków w zakresie, w jakim rozwiązania te naruszają te wolności.

Mimo wielu inicjatyw i prób przeprowadzenia harmonizacji podatków dochodowych od przedsiębiorstw, podejmowanych od lat 60. (m.in. raport komisji Neumarka z 1962 r., memoranda Komisji Europejskiej z 1967 i 1969 r., raport Rudinga z 1992 r.) przepisy, dotyczące podatków dochodowych, pozostają nadal w bardzo niewielkim stopniu zharmonizowane⁴. Realne jednak działania w tym zakresie podjęte zostały z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Inicjatywy i próby przeprowadzenia harmonizacji podatków dochodowych od przedsiębiorstw przybrały postać koncepcji opodatkowania według:

- ujednoliconych stawek podatków dochodowych,
- wspólnej podstawy opodatkowania a w jej ramach skonsolidowanej podstawy opodatkowania i opodatkowania małych i średnich przedsiębiorstw według zasady państwa macierzystego.

Inicjatywy te koncentrowały się również na problemach dotyczących rozwiązywania bieżących problemów zapobiegających naruszaniu zagwarantowanych traktatem WE form wolności, a w szczególności – na zapobieganiu zjawisku podwójnego opodatkowania. Te działania znalazły wyraz w formie dyrektyw Rady obowiązujących państwa członkowskie.

Niektóre z bieżących problemów w zakresie podatków dochodowych rozstrzygane są wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich⁵.

KONCEPCJA UJEDNOLICONYCH STAWEK PODATKÓW DOCHODOWYCH OD OSÓB PRAWNYCH

Koncepcja ujednoliconych stawek podatków dochodowych w ramach Państw członkowskich powstała równolegle z koncepcją ustanowienia wspólnych przepisów, dotyczących podstawy wymiaru opodatkowania, która zawarta została w raporcie Rudinga z 1992 r. W raporcie tym wyrażono

⁴ *Podatki bezpośrednie*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, www.ukie.gov.pl.

⁵ Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich pełni funkcję sądu międzynarodowego, konstytucyjnego i administracyjnego, jego kompetencje obejmują m.in. orzekanie o legalności aktów prawnych wydawanych przez inne organy UE oraz ich zgodności z traktatami, dokonywanie obowiązującej wykładni aktów prawnych, na wniosek Komisji Europejskiej, podejmowanie decyzji wobec państw nie wypełniających zobowiązań traktatowych, rozpoznawanie sporów między państwami członkowskimi lub między tymi państwami a Komisją Europejską. Orzeczenia Trybunału mają charakter ostateczny.

chęć poszerzenia tego projektu o minimalne i maksymalne progi stawek podatkowych⁶.

Niemniej idea ta nie znalazła zwolenników, została zapomniana i w zasadzie można stwierdzić, że została odrzucona. Powrót do tej koncepcji nastąpił w okresie bezpośrednio poprzedzającym poszerzenie Unii Europejskiej o nowych 10 państw⁷. Szczególnie ożywione dyskusje nad tą koncepcją miały miejsce w 2004 r.

Zgodnie z zasadą, iż sfera podatków bezpośrednich należy do wyłącznej kompetencji Państw Członkowskich państwa Unii Europejskiej, stosowały różne stawki podatku dochodowego od osób prawnych. Różnice te, w tzw. państwach „starej” (15) Unii Europejskiej w 2004 r., a więc w roku akcesji do Unii dziesięciu nowych państw, były niewielkie. Średnia arytmetyczna stawka w tych państwach wynosiła 31,4 %, najwyższa stawka obowiązywała w Niemczech i wynosiła 38,3 %, a najniższa w Irlandii 12,5 %. Przy czym należy zaznaczyć, iż tak niską stawkę stosowało jedynie to państwo. W Portugalii, która wśród tej grupy państw zajmowała w 2004 r. 14 miejsce obowiązywała stawka – 27,5 %. Przyjęcie do Unii nowych państw radykalnie zmieniło sytuację w tym zakresie. Jeżeli nie uwzględniać w tej analizie Irlandii, to jedynie stawki podatku obowiązujące na Maltcie i w Czechach były na poziomie zbliżonym do stawek obowiązujących w państwach „starej” Unii. Średnia arytmetyczna stawka w „nowych” państwach wynosiła 21,5 %, a więc była niższa od średniej w „starych” państwach Unii o 9,9 %. W tej grupie państw najwyższa stawka obowiązywała na Maltcie i wynosiła 35 %, a najniższa na Litwie, Łotwie i Cyprze – po 15 %. W efekcie średnia stawka w ramach Unii Europejskiej ukształtowała się na poziomie 27,4.

Szczegółowo sytuację w zakresie kształtowania się stawek podatków dochodowych w państwach Unii Europejskiej w 2004 r. przedstawia tabela 1. i wykres 1.

Zdaniem wielu ekonomistów, szczególnie z państw „starej” Unii, poziom stawek obowiązujących w „nowych” stawiał je w sytuacji uprzywilejowanej, a zapowiedzi dalszego obniżania tych stawek wywołują uzasadnione podejrzenie o dumping podatkowy.

Poglądy te bardzo szybko znalazły wyraz w stanowiskach niektórych rządów państw „starej” Unii, a w szczególności Niemiec i Francji, które przedłożyły propozycje wprowadzenia minimalnych stawek podatku dochodowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, bądź widełek, w ramach których poszczególne państwa będą mogły się w tym zakresie poruszać. Najpełniejszy wyraz dążenie do ujednolicenia stawek podatku dochodowego od osób prawnych znalazło w propozycji francuskiego mini-

⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE (opinia rozpoznawcza), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela, 16 lutego 2006 r., s. 2.

⁷ Po części miało to związek z podjęciem w 2001 r. przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny prac koncepcyjnych nad stworzeniem wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE.

stra gospodarki i finansów⁸, który proponował uzależnienie wysokości funduszy strukturalnych przyznawanych poszczególnym krajom UE – od wysokości stawek tych podatków w nich obowiązujących⁹. Propozycje te spotkały się z stanowczym sprzeciwem „nowych” państw Unii, tak w trakcie spotkań nieoficjalnych, roboczych a także w oficjalnych stanowiskach i ostatecznie zostały odrzucone.

Sprzeciw ten znalazł szczególny wyraz w projekcie uchwały sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 2004 r., dotyczącej wezwania ministra spraw zagranicznych do złożenia stanowczego protestu w odniesieniu do niedopuszczalnych nacisków ze strony niemieckich polityków, wzywających Polskę i inne kraje UE do podniesienia podatków¹⁰ i stanowisku rządu z tegoż roku w tej sprawie, proponujące przyjęcie uchwały wyrażającej negatywne stanowisko wobec koncepcji harmonizacji stawek podatkowych, w tym ustanowienia minimalnego poziomu tych stawek, jak również zdecydowanie odpierające zarzuty o stosowanie rzekomego dumpingu podatkowego przez nowe państwa członkowskie, jednak bez wyraźnego wyróżniania konkretnych państw¹¹. Stanowisko to – bez większych zmian – utrzymywane jest nadal. Znajduje ono wsparcie w kolejnych dokumentach Unii Europejskiej oraz w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2007 r. w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej, w której znajduje się zapis:

„...odpowiednia koordynacja podatkowa na szczeblu UE, niemająca na celu harmonizacji stawek podatkowych, może sprawić, że korzyści płynące z konkurencji podatkowej będą w większym stopniu udziałem przedsiębiorstw, ich pracowników i konsumentów” oraz że „wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych (CCCTB) będzie się wiązać ze wspólnymi zasadami dotyczącymi podstawy opodatkowania i w żaden sposób nie oddziałuje na przysługującą państwom członkowskim swobodę ustanawiania własnych stawek podatku”¹². Takie stanowisko jest w pełni uzasadnione, gdyż o poziomie ciężaru podatkowego nie decyduje jedynie nominalna stawka podatku, ale również podstawa opodatkowania, a w zasadzie sposób jej ustalania i zakres ulg odliczanych od podatku, a więc tzw. realna (efektywna) stawka podatkowa. W konsekwencji operując nominalną stawką podatkowa nie można dokonać jednoznacznej oceny rzeczywistych ciężarów podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich.

Niemniej w swej rezolucji Parlament Europejski zauważa¹³:

- tendencję malejących stawek podatku dochodowego od osób prawnych w Unii Europejskiej oraz w innych państwach OECD, co świadczy o rosnącej globalnej konkurencji, zmianie strukturalnej i rozwoju rynków finansowych;

⁸ W 2004 r. ministrem gospodarki i finansów Francji był Nicolas Sarkozy'e obecny prezydent Francji.

⁹ Pomysł jednolitych stawek CIT w UE „powoli umrze”, money.pl, portal finansowy, <http://www.money.pl>

¹⁰ Druk sejmowy 3165.

¹¹ Komunikat po posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 października 2004 r.

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2007 r. w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej (2007/2097(INI)), pkt. D i pkt. 24.

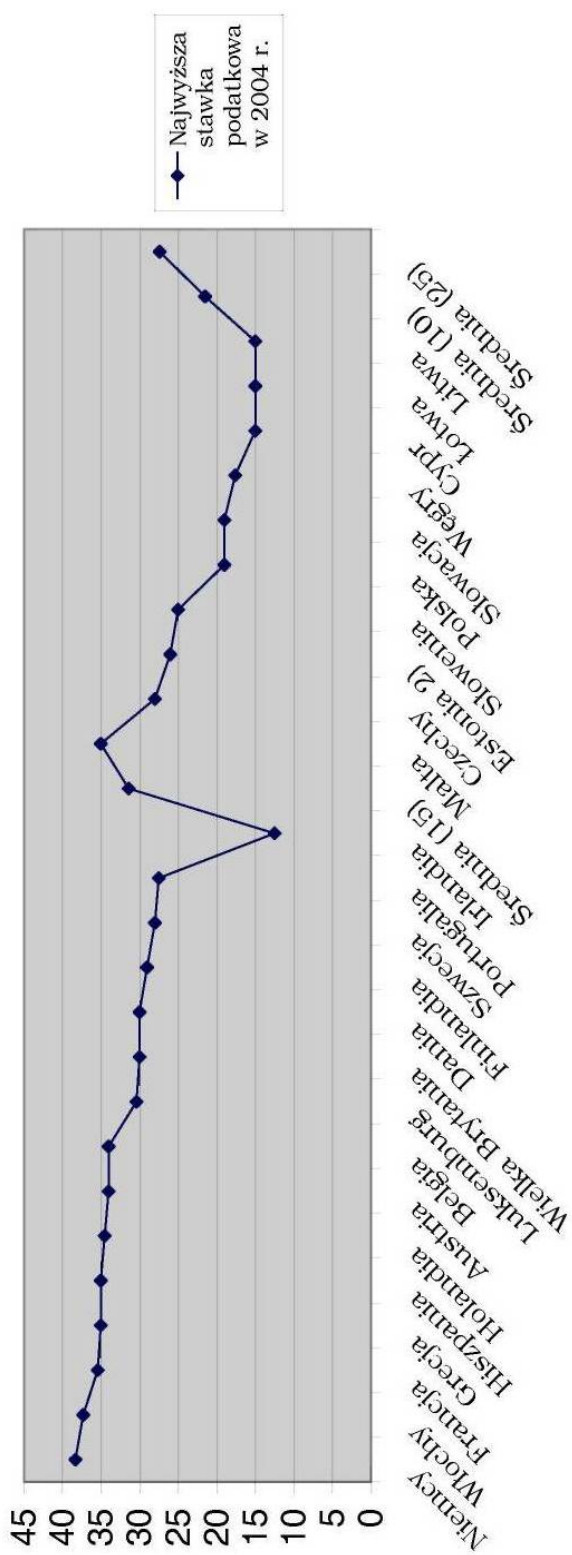
¹³ Tamże, zmiana pkt 2.

Tabela 1. Stawki podatków dochodowych w „starych” (15) i „nowych” (10) Państwach Członkowskich Unii Europejskiej w 2004 r. w %

L.p.	Państwo	Najwyższa stawka podatkowa w 2004 r.
1.	Niemcy	38,3
2.	Włochy	37,3
3.	Francja	35,4
4.	Grecja	35,0
5.	Hiszpania	35,0
6.	Holandia	34,5
7.	Austria	34,0
8.	Belgia	34,0
9.	Luksemburg	30,4
10.	Wielka Brytania	30,0
11.	Dania	30,0
12.	Finlandia	29,0
13.	Szwecja	28,0
14.	Portugalia	27,5
15.	Irlandia	12,5
	Średnia (15)	31,4
16.	Malta	35,0
17.	Czechy	28,0
18.	Estonia ²⁾	26,0
19.	Słowenia	25,0
20.	Polska	19,0
21.	Słowacja	19,0
22.	Węgry	17,6
23.	Cypr	15,0
24.	Łotwa	15,0
25.	Litwa	15,0
	Średnia (10)	21,5
	Średnia (25)	27,4

Źródło: Structures of taxation in the European Union”, European Commission 2005 Edition.

Wykres 1. Stawki podatków dochodowych w „starych” (15) i „nowych” (10) Państwach Członkowskich Unii Europejskiej w 2004 r. w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

- że ogólny poziom opodatkowania w Europie jest wyższy niż w innych państwach OECD;
- że całkowite dochody publiczne wzrosły, mimo spadających efektywnych stawek podatku od osób prawnych;
- oraz podkreśla,
- że na ogół systemy podatkowe Państw Członkowskich są zbyt progresywne, ponieważ stosują stosunkowo wysokie stawki przy niskim poziomie dochodów, co zniechęca do podejmowania ryzyka i rozpoczynania działalności¹⁴.

Sygnalizowane w rezolucji Parlamentu Europejskiego zjawisko malejących stawek podatku dochodowego od osób prawnych zaprezentowano w tabeli 2. i wykresie 2.

Jak wynika z danych w zawartych w tabeli 2. średnia stawka podatku dochodowego od osób prawnych – w państwach będących obecnie członkami Unii Europejskiej – w 1999 r. wynosił 32,65 %. W tym roku najwyższa stawka obowiązywała w Niemczech i wynosiła 51,6 %, a najniższa obowiązywała na Węgrzech i wynosiła 19,6 %. Średnio stawka podatkowa była niższa od najwyższej o 18,95 % i wyższa od najniższej o 13,05 %.

Natomiast w 2007 r. średnia stawka podatku dochodowego od osób prawnych – w państwach będących obecnie członkami Unii Europejskiej – wynosiła 24,40 %. W tym roku najwyższa stawka obowiązywała w Hiszpanii, Holandii i Malcie i wynosiła 35 %, a najniższa stawka obowiązywała w Bułgarii i na Cyprze i wynosiła 10 %. Średnio stawka podatkowa była niższa od najwyższej o 10,6 % i wyższa od najniższej o 14,4 %.

W okresie tym, w największym stopniu, obniżono stawkę podatku w Irlandii, bo aż o 15,5 % (z 28 do 12,5 %), a nie zmieniono stawek, utrzymując je na względnie wysokim poziomie w Austrii (34 %), Hiszpanii (35 %), Holandii (35 %), na Malcie (35 %) i w Szwecji (30 %).

Należy podkreślić, że zmiany te nastąpiły, mimo iż w Unii Europejskiej nie wprowadzono w tym okresie obowiązku obniżenia stawek podatkowych, a więc następowała harmonizacja tych podatków o charakterze dobrowolnym.

Mimo formalnego odrzucenia koncepcji należy przyjąć, iż problemy, które ją zrodziły, spowodują konieczność powrotu do niej, być może w zmienionej nieco formule, po przyjęciu wspólnej podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych¹⁵.

¹⁴ Tamże, zmiana pkt 4.

¹⁵ S. Dolata, Harmonizacja podatków i systemów podatkowych jako wyraz zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, w: Europejski Przegląd Naukowy, Tom I Współczesne problemy Europy, red. J. Koperek, R. Kupczyk, M. Wiliński, W. Bokajło, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Educator”, Częstochowa 2008, s. 166.

Tabela 2. Stawki podatków dochodowych od osób prawnych (CIT) obowiązujące w 1999 r. i w 2007 r. oraz ich zmiany w państwach będących obecnie członkami Unii Europejskiej

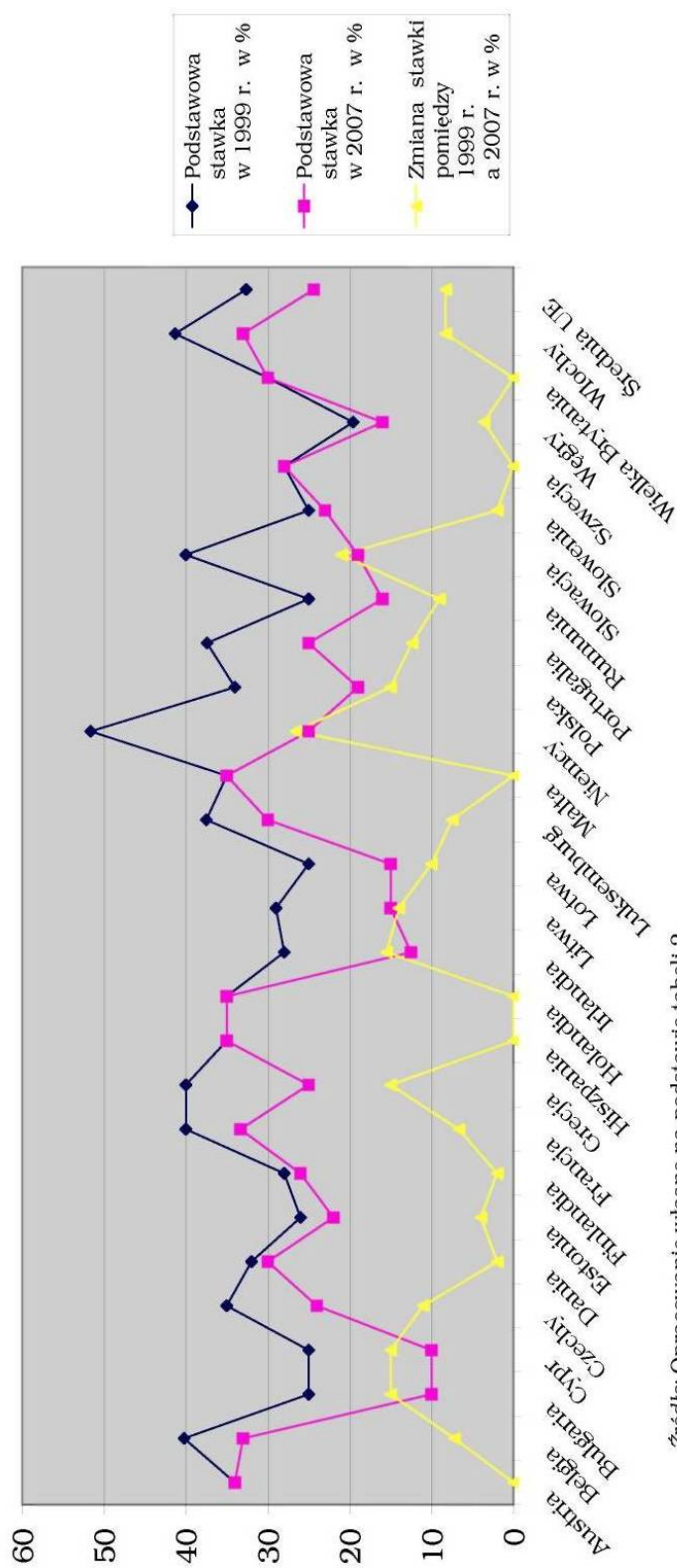
L.p.	Państwo	Podstawowa stawka w 1999 r. w %	Stawka mniejsza od stawki najwyższej w 1999 r. - 51,6% w %	Stawka większa od stawki najniższej w 1999 r. - 19,6% w %	Podstawowa stawka w 2007 r. w %	Stawka mniejsza od stawki najwyższej w 2007 r. - 35% w %	Stawka większa od stawki najniższej w 2007 r. - 10% w %	Zmiana stawki pomiędzy 1999 r. a 2007 r. w %
1.	Austria	34	17,6	14,4	34	1	24	0
2.	Belgia	40,2	11,4	20,6	33	2	23	7,2
3.	Bulgaria	25	26,6	5,4	10	25	0	15
4.	Cypr	25	26,6	5,4	10	25	0	15
5.	Czechy	35	16,6	15,4	24	11	14	11
6.	Dania	32	19,6	12,4	30	5	20	2
7.	Estonia	26	25,6	6,4	22	13	12	4
8.	Finlandia	28	23,6	8,4	26	9	16	2
9.	Francja	40	11,6	20,4	33,33	1,67	23,33	6,67
10.	Grecja	40	11,6	20,4	25	10	15	15
11.	Hiszpania	35	16,6	15,4	35	0	25	0
12.	Holandia	35	16,6	15,4	35	0	25	0
13.	Irlandia	28	23,6	8,4	12,5	22,5	2,5	15,5

Tabela 2. cd. Stawki podatków dochodowych od osób prawnych (CIT) obowiązujące w 1999 r. i w 2007 r. oraz ich zmiany w państwach będących obecnie członkami Unii Europejskiej

L.p.	Państwo	Podstawowa stawka w 1999 r. w %	Stawka mniejsza od stawki najwyższej w 1999 r. - 51,6% w %	Stawka większa od stawki najniższej w 1999 r. - 19,6% w %	Podstawowa stawka w 2007 r. w %	Stawka mniejsza od stawki najwyższej w 2007 r. - 35% w %	Stawka większa od stawki najniższej w 2007 r. - 10% w %	Zmiana stawki pomiędzy 1999 r. a 2007 r. w %
14.	Litwa	29	22,6	9,4	15	20	5	14
15.	Łotwa	25	26,6	5,4	15	20	5	10
16.	Luksemburg	37,5	14,1	17,9	30	5	20	7,5
17.	Malta	35	16,6	15,4	35	0	25	0
18.	Niemcy	51,6	0	32	25	10	15	26,6
19.	Polska	34	17,6	14,4	19	16	9	15
20.	Portugalia	37,4	14,2	17,8	25	10	15	12,4
21.	Rumunia	25	26,6	5,4	16	19	6	9
22.	Słowacja	40	11,6	20,4	19	16	9	21
23.	Słowenia	25	26,6	5,4	23	12	13	2
24.	Szwecja	28	23,6	8,4	28	7	18	0
25.	Węgry	19,6	32	0	16	19	6	3,6
26.	Wielka Brytania	30	21,6	10,4	30	5	20,0	0
27.	Włochy	41,3	10,3	21,7	33	2	23	8,3
	Średnia UE	32,65	18,95	13,05	24,4	10,6	14,4	8,25

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Firma w UE, www.majora.com.pl/dzialalnosc-gospodarcza-w-ue, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE (opinia rozpoznawcza), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela, 16 lutego 2006 r., s. 15.

Wykres 2. Stawki podatków dochodowych od osób prawnych (CIT) obowiązujące w 1999 r. i w 2007 r. oraz ich zmiany w państwach będących członkami Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 2.

KONCEPCJA WSPÓLNEJ PODSTAWY OPODATKOWANIA PODATKIEM DOCHODOWYM OD OSÓB PRAWNYCH

Jak już wspomniano, źródeł inicjatywy ustanowienia wspólnych przepisów dotyczących podstawy wymiaru opodatkowania w zakresie podatków dochodowych w państwach Unii Europejskiej należy poszukiwać w działaniach podejmowanych od lat 60 (m.in. raport komisji Neumarka z 1962 r., memoranda Komisji Europejskiej z 1967 i 1969 r.), a w szczególności w tzw. raporcie Rudinga z 1992 r., w którym stwierdzono potrzebę ustanowienia wspólnych unormowań w tym zakresie.

Idea ta względnie szybko, bo już 2001 r., zmaterializowała się. W tym roku prace nad nią rozpoczęła komisja działająca w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹⁶. Prace te w początkowej fazie miały charakter studialny, roboczy¹⁷. Od 2001 roku Komisja przedłożyła liczne informacje i sprawozdania na temat podatku od osób prawnych.

Aktualnie trwają prace nad przygotowywaniem projektu wspólnej podstawy opodatkowania, podatkiem dochodowym od osób prawnych, czyli wspólnego dla wszystkich Państw Członkowskich schematu obliczania podatku dochodowego od osób prawnych. Podstawowy problem, który w tym projekcie winien zostać rozstrzygnięty, dotyczy ujednolicenia podstawy wymiaru podatku, a w zasadzie sposobu jej obliczania na wzór regulacji dotyczących podatku od wartości dodanej zawartych w szóstej dyrektywie¹⁸. Obowiązujące obecnie w poszczególnych państwach członkowskich różne sposoby ustalania podstawy opodatkowania, zamazują różnice w poziomie opodatkowania, wyrażone w stawkach podatku i w zasadzie uniemożliwiają ich porównanie. Ich ujednolicenie jednoznacznie wykazałoby występujące różnice w zakresie ciężaru tych podatków w poszczególnych państwach członkowskich¹⁹.

Największe różnice wśród Państw Członkowskich przy obliczaniu podstawy wymiaru podatku tkwią w postanowieniach dotyczących kwot wolnych od podatku:

- koszty te można klasyfikować bardzo różnie, w zależności od tego, czy traktowane są jako wydatki zwyczajne, a następnie włączone do podstawy wymiaru, czy też można je odliczać od zysku dopiero po określeniu podstawy wymiaru;

¹⁶ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES, ang. EESC) jest organem doradczym reprezentującym pracodawców, związki zawodowe, rolników, konsumentów i pozostałe grupy interesów, które razem tworzą zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Komitet przedstawia ich poglądy i broni ich interesów w politycznych debatach z Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim.

¹⁷ Prace te prowadzi komisja robocza przedstawiając wyniki swych prac Komitetowi, obecnie prace te prowadzone są w ramach Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

¹⁸ Szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku, (77/388/EWG).

¹⁹ S. Dolata: *Harmonizacja podatków i systemów podatkowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] Refleksje społeczno-gospodarcze, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 10, Wałbrzych 2007, s. 82.

- największa różnica pomiędzy Państwami Członkowskimi polega na tym, że albo każdy rodzaj inwestycji jest amortyzowany odrębnie, albo sumuje się wszystkie inwestycje, stosując amortyzację globalną.

Zróznicowane krajowe systemy podatkowe stanowią problem dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną ze względu na różnice występujące w ramach tego samego przedsiębiorstwa. Transgraniczne działania gospodarcze prowadzone są dziś w głównej mierze przez duże przedsiębiorstwa. Z tego powodu zróznicowane opodatkowanie stanowi dla tych przedsiębiorstw problem. Jednak największe skutki zróznicowania systemów podatkowych powstają dla małych i średnich przedsiębiorstw, które rozważają działanie za granicą. Wspólne przepisy mogłyby znacząco zmniejszyć przeszkody w podejmowaniu działalności gospodarczej w kilku krajach i stworzyć duże pole manewru dla zwiększonej integracji i silniejszej konkurencji, co stanowi prawdopodobnie jedną z największych zalet wspólnego systemu obliczania podstawy wymiaru opodatkowania.

Wprowadzenia wspólnej podstawy wymiaru podatku od osób prawnych:

- ograniczy lub wręcz zlikwiduje większość barier, stojących na drodze działań transgranicznych wewnątrz Unii Europejskiej, do których należy zaliczyć przede wszystkim:
 - podwójne opodatkowanie,
 - wewnętrzne ceny w przypadku działań transgranicznych,
 - zróznicowane podejście do rozmaitych rezerw w przypadku transgranicznych konsolidacji przedsiębiorstw,
 - wybór miejsca opodatkowania zysków lub strat kapitałowych w przypadku transgranicznych restrukturyzacji przedsiębiorstw,
 - wyrównywanie strat w przedsiębiorstwie działającym w kilku państwach członkowskich,
 - zróznicowanie przepisów dotyczących opodatkowania inwestycji;
- uprości zasady prowadzenia księgowości i umożliwi prowadzenie jednolitej księgowości przez różne części przedsiębiorstwa, w miejsce odrębnej dla każdej z nich;
- może prowadzić do wzrostu efektywności nie tylko przedsiębiorstw, ale również urzędów podatkowych;
- jest korzystne nie tylko dla przedsiębiorstw prowadzących interesy w skali międzynarodowej, ale także tych działających wyłącznie na terenie własnego kraju;
- zwiększy przejrzystość systemu a tym samym ułatwi kontrolę uiszczania podatków, wymianę informacji, przyczyni się do zmniejszenia ilości oszustw podatkowych.

Budowa projektu wspólnej podstawy wymiaru opodatkowania podatkiem dochodowym osób prawnych rodzi wiele problemów i wątpliwości, które przed jej wprowadzeniem należy rozstrzygnąć. W warunkach polskich wspólna podstawa objęłaby spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, przedsiębiorstwa państwowe oraz spółdzielnie. Jednak w działalności gospodarczej obok tych podmiotów i to w znacznej przewadze

liczbowej uczestniczą inne formy organizacyjno-prawne. Nieobjęcie tych form wspólną podstawą opodatkowania może doprowadzić do naruszenia zasady równości podmiotów gospodarczych, a tym samym warunków konkurencji pomiędzy podmiotami posiadającymi osobowość prawną a podmiotami nie zaliczonymi do tej grupy. W konsekwencji koniecznym będzie opracowanie, jeżeli nie zasad to przynajmniej wytycznych, dotyczących dostosowania podstawy opodatkowania obowiązującej te podmioty – do reguł wynikających z wspólnej podstawy opodatkowania.

Aby potencjalne korzyści z wprowadzenia wspólnej podstawy wymiaru opodatkowania mogły się w pełnym zakresie ujawnić, nowa, wspólna podstawa wymiaru podatku od osób prawnych musi być obligatoryjna²⁰. Zachowanie możliwości wyboru między wspólną podstawą wymiaru, a dotychczasowymi krajowymi metodami obliczeń dla przedsiębiorstw działających wyłącznie na rynku krajowym, prowadziłaby do sytuacji, w której państwa – nie przedsiębiorstwa – musiałyby operować kilkoma systemami podatkowymi.

Podstawowe wymogi pod adresem wspólnej podstawy opodatkowania można określić następująco:

- system podatkowy nie może wywierać wpływu na to, jakiego rodzaju i w którym z Państw Członkowskich inwestycje będą dokonywane;
- wyraźne odgraniczenie od podatku dochodowego osób prawnych problemu opodatkowania dywidend, który nie ma specjalnego znaczenia dla dyskusji o opodatkowaniu zysków spółek jako takich i dla decyzji dotyczących lokalizacji przedsiębiorstwa;
- uwzględnienie specyfiki branż;
- unikanie wpływania na wybór formy finansowania przedsiębiorstwa poprzez podatek od osób prawnych.
 - finansowanie przedsiębiorstw bazuje na kredytach i na środkach własnych. Jeśli można odpisać odsetki od kredytu, to wówczas opodatkowaniu podlega tylko niewielka część dochodu przedsiębiorstwa w formie zysku, w przypadku niekorzystania z kredytu i pełnego pokrycia finansowania ze środków własnych wszystko podlega opodatkowaniu jako zysk;
 - uczestnicy rynku nie mogą otrzymywać rekompensaty niedostatecznej produktywności niższymi podatkami²¹.

Istotnym rozwinięciem idei wspólnej podstawy wymiaru opodatkowania jest jej poszerzenie o idee stworzenia wspólnej, skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw, prowadzących działalność w kilku Państwach Członkowskich. W tych przedsiębiorstwach wspólna podstawa wymiaru opodatkowania może w optymalny sposób spełniać swoją rolę, tylko wtedy, gdy grupa tych przedsiębiorstw ma możliwość wspólnego obliczenia wszystkich zysków dla całej grupy, według jednolitej podstawy opodatkowania, a więc skonsolidowanej.

²⁰ Tamże.

²¹ Opinia EKES w sprawie „Polityka podatkowa w UE: wspólne zasady, konwergencja prawa podatkowego i możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów” – Dz. U. C 80/33 z 30.3.2004, s. 139.

Wprowadzenie skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania dla ustalenia podstawy opodatkowania całej grupy przedsiębiorstw, wymaga sformułowania definicji grupy przedsiębiorstw na wzór obowiązującej w Polsce definicji kapitałowej grupy podatkowej²².

Określenie zasad skonsolidowanej podstawy opodatkowania wymaga równoczesnego określenia zasad podziału zysku przedsiębiorstw działających w kilku krajach pomiędzy te kraje, w sytuacji obowiązywania w nich różnych stawek podatkowych. W przeciwnym przypadku wystąpi znane obecnie już zjawisko przemieszczania zysków pomiędzy poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w skład grupy. Należy więc stworzyć prosty i logiczny system dzielenia zysków przedsiębiorstwa pomiędzy Państwa Członkowskie (a tym samym pomiędzy kraje stosujące różne stawki podatkowe). Jeżeli zyski osiągane przez różne części jednego przedsiębiorstwa, w różnych krajach, będą w ten sposób łączone, potrzeba będzie ściślejszej współpracy pomiędzy władzami podatkowymi.

Centralne zadanie, jakim jest stworzenie warunków uczciwej konkurencji dla przedsiębiorstw prowadzących działania transgraniczne, nie może prowadzić do powstawania nowych różnic pomiędzy tymi przedsiębiorstwami a firmami działającymi wyłącznie na arenie krajowej. Wprowadzenia prostych i jasnych przepisów podatkowych ma ogromne znaczenie również w tym kontekście²³.

Znalazło to wyraz w propozycji zastosowania koncepcji opodatkowania według zasad państwa macierzystego (Home State Taxation) do małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w formie projektu pilotażowego²⁴.

Zasadniczy cel tego projektu to usunięcie przeszkód podatkowych, jakie małe i średnie przedsiębiorstwa napotykają – poza rodzimymi utrudnieniami – prowadząc działalność w innych państwach członkowskich poprzez umożliwienie im stosowania zasad, obowiązujących w państwie macierzystym, w zakresie opodatkowania osób prawnych podatkiem dochodowym. MSP mogłyby wyliczać podlegające opodatkowaniu zyski spółki dominującej oraz kwalifikujących się spółek zależnych i zakładów w innych Państwach Członkowskich, uczestniczących w projekcie zgodnie z zasadami wyliczania

²² Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. nr 54, poz. 654, nr 60, poz. 700 i 703, nr 86, poz. 958, nr 103, poz. 1100, nr 117, poz. 1228, nr 122, poz. 1315 i 1324, z 2001 r. nr 106, poz. 1150, nr 110, poz. 1190, nr 125, poz. 1363, z 2002 r. nr 25, poz. 253, nr 74, poz. 676, nr 93, poz. 820, nr 141, poz. 1179, nr 169, poz. 1384, nr 199, poz. 1672, nr 200, poz. 1684, nr 230, poz. 1922, 2003 r. nr 7, poz. 79, nr 45, poz. 391, nr 96, poz. 874, nr 137, poz. 1302, nr 180, poz. 1759, nr 202, poz. 1957, nr 217, poz. 2124, nr 223, poz. 2218, z 2004 r. nr 6, poz. 39, nr 29, poz. 257, nr 54, poz. 535, nr 93, poz. 894, nr 116, poz. 1203, nr 121, poz. 1262, nr 123, poz. 1291, nr 146, poz. 1546, nr 171, poz. 1800, nr 210, poz. 2135, nr 254, poz. 2533, z 2005 r. nr 25, poz. 202, nr 57, poz. 491, nr 78, poz. 684, nr 143, poz. 1199, nr 155, poz. 1298, nr 169, poz. 1419 i 1420, nr 179, poz. 1484, nr 180, poz. 1495, nr 183, poz. 1538, z 2006 r. nr 94, poz. 651, nr 107, poz. 723, nr 136, poz. 970, nr 157, poz. 1119, nr 183, poz. 1353, nr 217, poz. 1589, nr 251, poz. 1847, z 2007 r. nr 165, poz. 1169, nr 171, poz. 1208, nr 176, poz. 1238.), art. 1a.

²³ Tamże.

²⁴ Zarys możliwego eksperymentalnego zastosowania koncepcji opodatkowania według zasad państwa macierzystego do małych i średnich przedsiębiorstw, Komisja Europejska Dyrekcja Generalna XXI ds. Podatków i Unii Celnej, Polityka Podatkowa, Koordynacja spraw podatkowych Bruksela, 24 czerwca 2004 r. Dot.: TAXUD C.1/DOC (04) 1410 Oryginał: angielski, s. 1.

podstawy opodatkowania, jakie obowiązują w ich państwie macierzystym. Ustalona w ten sposób podstawa opodatkowania byłaby następnie rozdzielana pomiędzy poszczególne Państwa Członkowskie stosownie do ich udziału w ogólnych dochodach. Każde Państwo Członkowskie nakładałoby następnie odpowiednią krajową stawkę podatku.

Swoistym podsumowaniem tych prac jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2007 r. w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej. W rezolucji tej w części zatytułowanej: Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania przedsiębiorstw Parlament Europejski²⁵:

- wspiera utworzenie ogólnoeuropejskiej i jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych;
- zauważa, że wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych doprowadzi do większego stopnia przejrzystości, umożliwiając przedsiębiorstwom działalność, opartą na tych samych zasadach zarówno w kraju jak i zagranicą, zwiększy handel transgraniczny i transgraniczne inwestycje, a także znacznie zmniejszy koszty administracyjne oraz niebezpieczeństwo uchylania się od podatków i popełniania oszustw;
- uważa, że konieczne jest wprowadzenie środków nastawionych w szczególności na obniżenie kosztów, ponoszonych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w celu zachowania zgodności z przepisami podatkowymi, takimi jak np.: przepisy podatkowe kraju, w którym mają siedzibę;
- zauważa, że wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych jest częścią polityki, którą można prowadzić w ramach mechanizmu ściślejszej współpracy²⁶, tak jak to już przewidziano w traktatach;
- przypomina, że wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych będzie się wiązać ze wspólnymi zasadami dotyczącymi podstawy opodatkowania i w żaden sposób nie oddziałuje na przyszłą państwom członkowskim swobodę ustanawiania własnych stawek podatku;
- z zadowoleniem przyjmuje zamiar ustanowienia wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych nawet w ramach ściślejszej współpracy; zaznacza jednak, że jest to najlepsze rozwiązanie zastępcze, jako że brak wszechstronnego systemu, obejmującego całą Wspólnotę, może częściowo ograniczyć korzyści wynikające z przejrzystości i niższych kosztów administracyjnych;

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2007 r. w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej (2007/2097(INI)).

²⁶ „Ściślejsza współpraca” (closer cooperation), wcześniej określana także mianem „elastyczności” (flexibility). Po spełnieniu pewnych przesłanek, istnieje możliwość zacieśniania integracji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej w określonych dziedzinach, jeżeli państwa te uznają tego rodzaju bliższą współpracę za wskazaną lub konieczną i jeśli sobie jej życzą. Jednocześnie inne państwa członkowskie nie zainteresowane ściślejszą integracją w tej dziedzinie nie są zobowiązane w niej uczestniczyć, ale z zasady także nie mogą jej blokować.

- z zadowoleniem przyjmuje podejście polegające na tym, że nowa podstawa opodatkowania powinna być jednolita i musi oznaczać uproszczenie oraz zaleca, wraz z określeniem wspólnych ramowych norm, opracowanie mechanizmu podziału dochodów pomiędzy danymi państwami członkowskimi;
- uważa, że dla ustanowienia rzeczywiście wspólnej, jednolitej podstawy opodatkowania, istotne jest również stworzenie porównywalnej lub – w najlepszym razie – wspólnej dokumentacji rejestrowej, dotyczącej transgranicznej działalności gospodarczej.

DYREKTYWY UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE PODATKÓW DOCHODOWYCH OD OSÓB PRAWNYCH I ICH IMPLEMENTACJA DO POLSKIEGO PRAWA PODATKOWEGO

W okresie swego istnienia Unia Europejska przyjęła trzy dyrektywy o charakterze merytorycznym regulujące wybrane zagadnienia w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych:

- w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (Parent-Subsidiary Directive)²⁷;
- w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (Merger Directive)²⁸;
- w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (Interest-Royalties Directive)²⁹.

²⁷ Dyrektywa Rady 90/434/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 225 z 20.08.1990 r., s. 1; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 1 s.142), dyrektywa Rady 2005/19/WE z dnia 17 lutego 2005 r. zmieniającej dyrektywę Rady 90/434/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (Dz. Urz. UE L 058 z 04.03.2005 r. s. 19).

²⁸ Dyrektywa Rady 90/435/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 225 z 20.08.1990 r., s. 6; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 1 s. 147), dyrektywa Rady 2003/123/WE z dnia 22 grudnia 2003 r. zmieniającej dyrektywę 90/435/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (Dz. Urz. UE L 7 z 13.01.2004 r., s. 41; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 2, s. 3).

²⁹ Dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 157 z 26.06.2003 r., s. 49; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 1, s. 380).

Pierwsze dwie z tych dyrektyw przyjęte zostały w 1990 r. a następna, trzecia, dopiero w 2003 r.. Dyrektywy te zostały transponowane do polskich przepisów z dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej i w latach następnych.

Uzupełniającą rolę w stosunku do dyrektyw odgrywają orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, które są częścią wiążącego dorobku prawnego Wspólnot i w praktyce kształtują dopuszczalny zakres swobody Państw Członkowskich w niektórych kwestiach podatkowych, w związku z występowaniem różnic między systemami podatkowymi Państw Członkowskich. Systemy podatkowe Państw Członkowskich będą sukcesywnie zmieniane na rynku wewnętrznym w wyniku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i bez udziału decyzji politycznych³⁰. Skutkiem ubocznym braku porozumienia w kwestiach wspólnej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw może być to, iż niezbędne decyzje zostaną ostatecznie podjęte przez Trybunał³¹.

Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, obowiązująca przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, zawierała regulacje podatkowe dotyczące zagadnień regulowanych dyrektywami. Obejmowały one jednak wyłącznie rezydentów polskich.

I tak, przykładowo pierwsze regulacje w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych – w zakresie objętym dyrektywą w sprawie opodatkowania w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów spółek (dotyczące wyłącznie podmiotów polskich), dokonane zostały 2000 r. w zakresie:

- przesunięcia momentu opodatkowania czynności wniesienia aportu, gdy jego przedmiotem jest przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, na dzień zbycia udziałów (akcji) objętych za ten aport³²;
- przy łączeniu się spółek (w tym przy łączeniu przez zawiązanie nowej spółki) – wyłączenia z opodatkowania nadwyżki wartości majątku, otrzymywanego przez spółkę przejmującą, ponad nominalną wartość udziałów (akcji), przyznanych przy łączeniu się spółek (w tym przy łączeniu przez zawiązanie nowej spółki) udziałowcom spółki przejmowanej³³;

Wprowadzone w 2003 r. zmiany rozciągnęły istniejące już regulacje także na podział spółek krajowych³⁴ jednak w ograniczonym zakresie. W sytuacji połączenia lub podziału spółek, gdy udział w kapitale spółki przejmowanej lub dzielonej wynosił nie mniej niż 25 % przepisy ustawy nie

³⁰ Opinia EKES w sprawie „Rynek wewnętrzny bez podatkowych utrudnień dla przedsiębiorstw – wyniki, inicjatywy, wyzwania” – Dz. U. C 117/10 z 30.4.2004, s. 41.

³¹ W latach 2003 – 2004 ETS wydał wyroki w 25 sprawach związanych z podatkami bezpośrednimi.

³² Ustawa z 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. nr 60, poz. 700), zmiana art. 12 ust. 1 pkt 7.

³³ Tamże, zmiana art. 10 ust. 2.

³⁴ Ustawa z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. nr 202, poz. 1957, z 2004 r. nr 254, poz. 2533), zmiana np. art. 10 ust. 1 pkt 6, ust. 2, art. 12 ust. 1 pkt 9 i ust. 4 pkt 12 i art. 16 ust. 1 pkt 8c.

nakazywały ustalenie dochodu podatkowego. W przypadku, gdy udział w kapitale osiągnął poziom poniżej 25 %, przepisy nakazywały ustalenie dochodu podatkowego i określały zobowiązanie podatkowe w postaci zryczałtowanego podatku dochodowego³⁵. W tymże roku wprowadzono również rozwiązania dotyczące dochodów z udziału w zyskach osoby prawnej, z tytułu dopłat w gotówce, otrzymywanych w wyniku łączenia lub podziału spółek, przez udziałowców spółki przejmowanej³⁶.

Harmonizacja przepisów – dotyczących opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych w 2004 r. – z rozwiązaniami wynikającymi z dyrektyw Unii Europejskiej wynikała z zobowiązań, jakie Polska przyjęła w związku z akcesją do Unii, która nastąpiła 1 maja 2004 r..

Celem dyrektywy Rady z 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich³⁷ jest wyeliminowanie podwójnego opodatkowania przychodu z tytułu łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich. Dyrektywa definiuje pojęcia stanowiące jej przedmiot³⁸:

- fuzja:
 - przekazanie całości aktywów i pasywów przez jedną lub więcej spółek, które ulegają rozwiązaniu, ale bez przechodzenia w stan likwidacji – innej istniejącej już spółce lub spółce przez nie tworzonej, w zamian za przyznanie akcjonariuszom spółek wymienionych na początku – udziałów w kapitale spółki istniejącej lub tworzonej oraz tam, gdzie jest to możliwe, dopłaty gotówkowej nieprzekraczającej 10 % wartości nominalnej lub odpowiednio księgowej wartości nominalnej tych udziałów;
- podział:
 - przekazanie całości aktywów i pasywów przez jedną spółkę, która ulega rozwiązaniu, ale bez przechodzenia w stan likwidacji – dwóm lub więcej istniejącym lub nowo tworzoną spółkom, w zamian za przyznanie akcjonariuszom wspomnianej na początku spółki na zasadzie proporcjonalności – udziałów kapitałowych spółek istniejących lub nowo tworzonych oraz, tam, gdzie to możliwe, dopłaty gotówkowej nieprzekraczającej 10 % wartości nominalnej lub odpowiednio księgowej wartości nominalnej tych udziałów,
- przekazywanie aktywów:
 - przekazanie przez spółkę bez przechodzenia w stan likwidacji – całego jej przedsiębiorstwa, zakładu lub jego części innej spółce, w zamian za udziały w kapitale spółki otrzymującej;

³⁵ Tamże, zmiana art. 25a.

³⁶ Tamże, zmiana art. 10 ust. 1 pkt 5.

³⁷ Dyrektywa 90/434/EWG ...

³⁸ Akt prawny Unii Europejskiej,

eulex.parp.gov.pl/eulexii/dokumenty?akcja=wyszukaj&idKategorii=25154&idWersjiJezykowej=1-13k

- wymiana akcji:
 - wymianę udziałów w kapitale pomiędzy spółkami, przy czym jedna z nich uzyskuje w ten sposób większość praw głosu w drugiej spółce, druga natomiast dodatkowo dopłatę gotówkową nieprzekraczającą 10 % wartości nominalnej lub odpowiednio księgowej wartości nominalnej udziałów;
- spółka państwa członkowskiego:
 - każda spółka, która ma jedną z form prawnych wymienionych w aneksie, podlega określonemu dla danego państwa członkowskiego podatkowi, dla celów podatkowych uważana jest za podmiot krajowy w danym państwie członkowskim, natomiast na podstawie umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z państwem trzecim - za taki podmiot uważana nie jest.

Dyrektywa ustanawia następujące zasady dotyczące fuzji, podziału, przekazania aktywów oraz wymiany akcji:

- fuzja lub podział nie może prowadzić do opodatkowania zysków kapitałowych, stanowiących różnicę między wartością rzeczywistą przekazanych aktywów i pasywów a ich wartością dla celów podatkowych, przy czym spółka przejmująca /przejmuje aktywa i pasywa lub jedną bądź kilka części zakładów innej spółki/ powinna obliczać odpisy amortyzacyjne, późniejsze zyski lub starty tak, jak robiłaby to spółka przekazująca, gdyby do fuzji lub podziału nie doszło;
- zasada ta nie ma zastosowania w przypadku, gdy spółka przejmująca byłaby uprawniona według prawa państwa, w którym znajduje się siedziba spółki przekazującej, do innego obliczania odpisów amortyzacyjnych, późniejszych zysków lub strat;
- jeśli fundusze i rezerwy spółki przekazującej nie pochodzą z zagranicy i są całkowicie lub częściowo zwolnione z podatku, mogą one z zachowaniem tego zwolnienia – być dalej przekazane przez zakłady spółki przejmującej, jeśli ma ona swą siedzibę w państwie spółki przekazującej, wiąże się to jednocześnie z przejęciem przez spółkę przejmującą praw i obowiązków spółki przekazującej; zyski spółki przejmującej powstałe przy wycofaniu się z udziału w kapitale spółki przekazującej nie podlegają opodatkowaniu, chyba że wielkość udziału nie przekracza 25 %;
- przyznanie akcjonariuszowi udziałów w kapitale spółki przejmującej lub nabywającej /nabywa udziały przez ich wymianę/ w zamian za udziały w spółce przekazującej lub nabywanej nie powoduje opodatkowania zysków z tego powstałych. Natomiast mogą podlegać opodatkowaniu zyski, wynikające z dalszego przekazania udziałów uzyskanych w taki sam sposób, jak zyski z przekazania udziałów istniejących przed nabyciem;
- zasada ta nie ma zastosowania w sytuacji, gdy prawo państwa członkowskiego, w którym akcjonariusz ma stałe miejsce zamiesz-

kania/siedzibę, przyznaje mu możliwość wyboru innego sposobu opodatkowania.

Dyrektywa określa również konsekwencje podatkowe przekazywania aktywów stałego zakładu spółki. Stały zakład spółki nie podlega już opodatkowaniu przez państwo, w którym siedzibę ma spółka przekazująca, gdy w momencie fuzji, podziału lub przeniesienia aktywów, które go dotyczą, znajduje się on na terytorium innego państwa członkowskiego niż spółka przekazująca.

Zasada ta nie ma zastosowania, gdy w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma spółka przekazująca, stosowany jest system podatkowy dotyczący zysków osiąganych w transakcjach na całym świecie. Wtedy podatek zastosowany wobec zysków stałego zakładu spółki wynikających z fuzji, połączenia lub przeniesienia aktywów – przez to państwo członkowskie – musi być w takiej wysokości, w jakiej byłby naliczony w państwie, w którym znajduje się ten zakład.

Przedstawione zasady mogą zostać wyłączone ze stosowania w przypadkach dotyczących oszustw podatkowych czy niespełnienia warunków właściwej reprezentacji pracowników w organach spółki zgodnych z wcześniejszymi ustaleniami, które obowiązywały przed fuzją, podziałem, przeniesieniem aktywów i wymianą udziałów.

Dyrektywa zmieniająca dyrektywę w sprawie wspólnego systemu opodatkowania, mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich, stanowi, iż łączenie, podział lub wydzielenie nie stanowi podstawy opodatkowania zysków kapitałowych obliczonych poprzez odniesienie do różnicy między wartością rzeczywistą przekazanych aktywów i pasywów, a ich wartością do celów podatkowych. Jeżeli operacje te zostały dokonane pomiędzy spółkami z Państwa Członkowskiego spółki przekazującej, w zakresie, w jakim Państwo Członkowskie mogłoby zastosować przepisy, które umożliwiają spółce przejmującej przejęcie strat spółki przekazującej, które nie zostały jeszcze wykorzystane do celów podatkowych, to Państwo Członkowskie rozszerza te przepisy, aby objąć nimi przejmowanie takich strat przez stałe zakłady spółki przejmującej, znajdujące się na jego terytorium. Państwa Członkowskie mogą wprowadzić odstępstwo od tej zasady w przypadku, gdy udziały spółki przekazującej nie przekraczają 20 %³⁹.

Zasady te obejmują także opodatkowania przydziału papierów wartościowych reprezentujących kapitał spółki przejmującej lub nabywającej w czasie łączenia, podziału lub wymiany.

Dyrektywa definiuje zasady opodatkowania podczas łączenia, podziału, wydzielenia lub przekazania aktywów obejmujących stały zakład spółki przekazującej oraz reguluje również szczególny przypadek spółek fiskalnie przejrzystych i przypadku przeniesienia statutowej siedziby spółek europejskich (SE) lub spółdzielni europejskich (SCE).

³⁹ Od dnia 1 stycznia 2007 r. minimalny udział wynosi 15 %, od dnia 1 stycznia 2009 r. minimalny udział wynosi 10 %.

Dyrektywa stanowi, iż jej postanowienia mają zastosowanie w każdym z Państw Członkowskich do:

- łączenia, podziałów, wydzielen, wnoszenia aktywów oraz wymiany udziałów, w które są zaangażowane spółki z dwóch lub więcej Państw Członkowskich,
- przeniesienia statutowej siedziby spółek europejskich (SE) oraz spółdzielni europejskich (SCE).

W celu zapewnienia zgodności systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich w 2004 r. ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych uzupełniono o normę zwalniającą z opodatkowania dochód powstający z operacji wymiany udziałów (akcji)⁴⁰, a w szczególności określono w niej:

- przypadki, w których podatnicy dokonujących zbycia udziałów (akcji) jednej spółki kapitałowej innej spółce kapitałowej, nie zaliczają do przychodów wartości otrzymanych udziałów (akcji) w spółce zbywającej i w spółce nabywającej⁴¹,
- że przychodem z udziału w zyskach osób prawnych jest dopłata gotówkowa na rzecz podatnika zbywającego udziały (akcje) jednej spółki innej spółce w wysokości nie wyższej niż 10% wartości bilansowej otrzymanych udziałów (akcji)⁴²,
- że podlegają wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów wydatki na nabycie lub objęcie udziałów (akcji) powstających na skutek operacji wymiany akcji oraz że zostają one uznane za koszty uzyskania przychodu dopiero w chwili dalszego odpłatnego ich zbycia⁴³.

W 2005 r. Rada dokonała zmiany dyrektywy z 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania, mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich.

W związku z tym 2006 r. w ustawie w podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzono⁴⁴:

- zmiany procentowego udziału spółki przejmującej w kapitale spółki przekazującej z 25 do 10%⁴⁵;
- rozszerzenie kategorii dochodów o ustaloną na dzień podziału nadwyżkę nominalnej wartości udziałów (akcji) przydzielonych w spółce przejmującej lub nowo zawiązanej nad kosztami nabycia lub objęcia udziałów (akcji) w spółce dzielonej, jeżeli majątek przejmowany na

⁴⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Pozostałe regulacje dotyczące zagadnień regulowanych dyrektywą 90/434/EWG zawarte zostały w Ustawie z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie....

⁴¹ Tamże, zmiana art. 12 ust. 4d.

⁴² Tamże, zmiana art. 10 w ust. 1 pkt 7.

⁴³ Tamże, zmiana art. 16 w ust. 1 pkt 8d.

⁴⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2006, nr 217, poz. 1589).

⁴⁵ Tamże, zmiana art. 10 ust. 1 pkt 6 i 7, zmiany uwzględniają zasady jednakowego traktowania państw UE i EOG.

skutek podziału lub majątek pozostający w spółce nie stanowią zorganizowanej części przedsiębiorstwa⁴⁶;

- rozszerzenie wyłączenia z kategorii przychodów otrzymanych udziałów (akcji) o dalsze nabywanie udziałów (akcji) oraz doprecyzowanie kwestii ustalania wartości udziałów (akcji)⁴⁷;
- rozszerzenie kategorii przychodów o wartość rynkową składników majątkowych przeniesionych przy podziale przez wydzielenie na spółki przejmujące lub nowo związane, jeżeli majątek przejmowany na skutek podziału lub majątek pozostający w spółce nie stanowią zorganizowanej części przedsiębiorstwa⁴⁸;
- objęcie możliwością szacowania dochodów podatników krajowych, którzy w wyniku zawieranych przez nich transakcji z podmiotami mającymi miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na terytorium lub w kraju stosującym szkodliwą konkurencję podatkową zaniżają swoje dochody⁴⁹.

Wraz z tymi implikacjami w ustawie wyjaśniono pojęcia z zakresu terminologii, w dotyczącej rezydencji spółek z państwa członkowskiego⁵⁰, definiując je następująco:

- zagraniczny zakład⁵¹:
 - stała placówka, poprzez którą podmiot, mający siedzibę lub zarząd na terytorium jednego państwa, wykonuje całkowicie lub częściowo działalność na terytorium innego państwa, a w szczególności oddział, przedstawicielstwo, biuro, fabrykę, warsztat albo miejsce wydobywania bogactw naturalnych;
 - plac budowy, budowę, montaż lub instalację, prowadzone na terytorium jednego państwa, przez podmiot mający siedzibę lub zarząd na terytorium innego państwa;
 - osoba, która w imieniu i na rzecz podmiotu mającego siedzibę lub zarząd na terytorium jednego państwa, działa na terytorium innego państwa, jeżeli osoba ta ma pełnomocnictwo do zawierania w jego imieniu umów i pełnomocnictwo to faktycznie wykonuje – chyba że umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, stanowi inaczej;
- certyfikat rezydencji⁵²:
 - zaświadczenie o miejscu siedziby podatnika dla celów podatkowych wydane przez właściwy organ administracji podatkowej państwa miejsca siedziby podatnika.

⁴⁶ Tamże, zmiana zmiany uwzględniają zasady jednakowego traktowania państw UE i EOG.

⁴⁷ Trze, art. 12, ust. 1 ust. 4d.

⁴⁸ Tamże, zmiana art. 12 ust. 1 pkt 9.

⁴⁹ Tamże, zmiana art. 11 ust. 4a i 8a.

⁵⁰ Dyrektywa 90/434/EWG ..., art. 3.

⁵¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ... , zmiana art. 4a ust.11.

⁵² Tamże, zmiana art. 4a ust.12.

Celem dyrektywy Rady z 1990 r. w sprawie wspólnego opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych w różnych państwach członkowskich jest ujednolicenie zasad opodatkowania dywidend lub innych form podziału zysku, wypłacanych przez spółkę zależną, mającą siedzibę w jednym państwie członkowskim, na rzecz spółki dominującej, mającej siedzibę w innym państwie członkowskim⁵³. Podstawową kwestią rozstrzyganą przez dyrektywę jest wyeliminowanie podwójnego opodatkowania tych dywidend, zarówno w sensie prawnym (ten sam dochód opodatkowany dwukrotnie u tego samego podmiotu) jak i ekonomicznym (ten sam dochód opodatkowany dwukrotnie u różnych podmiotów)⁵⁴.

Dyrektywa ma zastosowanie do sytuacji odprowadzania zysków ze spółki zależnej do spółki dominującej, znajdujących się w różnych państwach członkowskich, przy czym spółki te muszą mieć określoną formę prawną wskazaną zgodną z prawem wewnętrznym każdego z państw członkowskich, podlegają określonemu opodatkowaniu w danym państwie członkowskim, ponadto spółka dominująca musi mieć co najmniej 25 % udziałów w kapitale spółki zależnej. Od tej zasady mogą być stosowane odstępstwa:

- zamiast udziału w kapitale na mocy umowy dwustronnej może być zastosowane kryterium prawa głosów,
- dyrektywa może nie mieć zastosowania do spółek dominujących, które przez co najmniej 3 lata nie mają nieprzerwanego udziału w innych spółkach lub do spółek zależnych, w których inne nie mają udziału nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata.

Państwo członkowskie spółki dominującej nie opodatkowuje zysków otrzymanych od spółki zależnej, w której ta pierwsza ma swe udziały. Dokonuje tego jednak, gdy spółka zależna ulega likwidacji; a także w innych sytuacjach, ale wtedy spółka dominująca jest upoważniona do pomniejszenia podatku o kwotę zapłaconą przez spółkę zależną od tych zysków lub związaną z podatkiem krajowym płaconym u źródła dochodów⁵⁵.

Państwa członkowskie mogą ustalić, iż koszty zarządzania zyskami spółki zależnej nie mogą zostać odliczone od zysku spółki dominującej, podlegającego opodatkowaniu; mogą jednak zostać ustalone wg ryczałtu nieprzekraczającego 5 % wpłaconych zysków netto spółki zależnej.

Zyski przekazywane spółce dominującej są zwolnione z podatku potrącanego u źródła, gdy posiada ona co najmniej 25 % udziału w kapitale spółki zależnej. Państwo członkowskie spółki dominującej może stosować podatek potrącany u źródła dochodu od zysków otrzymanych od spółki zależnej.

Dyrektywa nie dotyczy stosowania krajowych lub opartych na umowach przepisów mających na celu uniknięcie podwójnego opodatkowania dywidend, a w szczególności przepisów dotyczących wypłat odpowiadają-

⁵³ Dyrektywa Rady 90/435/EWG...

⁵⁴ Akt prawny Unii Europejskiej,...

⁵⁵ Termin podatek potrącany u źródła nie obejmuje przedpłat podatku dochodowego od osób prawnych na rzecz Państwa Członkowskiego UE, w którym znajduje się siedziba spółki zależnej, w związku z przekazaniem udziału w zyskach spółce dominującej.

cych zobowiązaniom podatkowym z tytułu dywidend na rzecz tych, którzy otrzymują dywidendy.

Zgodnie z dyrektywą zmieniającą dyrektywę w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich⁵⁶ – dotychczasowe przepisy stosuje się również do:

- podziału zysków, które stałe zakłady spółek innych Państw Członkowskich, usytuowane w tym państwie otrzymują od spółek zależnych innego Państwa Członkowskiego niż to, w którym usytuowany jest stały zakład;
- podziału zysków spółek danego państwa na rzecz stałych zakładów spółek tego samego Państwa Członkowskiego, w którym są spółkami zależnymi, usytuowanych w innym Państwie Członkowskim.

Ponadto dyrektywa zmieniająca definiuje:

- „stały zakład”
 - stałe miejsce wykonywania działalności gospodarczej usytuowane w Państwie Członkowskim, poprzez który prowadzona jest całkowicie, bądź częściowo, działalność gospodarcza spółki innego Państwa Członkowskiego. Dochody osiągane przez ten stały zakład w danym miejscu wykonywania działalności gospodarczej muszą być przedmiotem opodatkowania w Państwie Członkowskim, w którym jest on usytuowany, na mocy odpowiedniej, dwustronnej umowy przeciw podwójnemu opodatkowaniu lub w przypadku braku takiej umowy, na mocy ustawodawstwa krajowego.
- „spółka dominująca”
 - każda spółka w Państwie Członkowskim, która podlega opodatkowaniu i posiada co najmniej 20 % udziału w kapitale spółki w innym Państwie Członkowskim; Na tych samych warunkach, za spółkę dominującą uchodzi również spółka Państwa Członkowskiego, która posiada co najmniej 20 % udziału w kapitale spółki tego samego Państwa Członkowskiego, który w całości, bądź częściowo, utrzymywany jest w stałym zakładzie spółki usytuowanej w innym Państwie Członkowskim. Minimalny udział w kapitale innej spółki będzie ulegał zmniejszeniu i od 1 stycznia 2007 roku wynosić będzie 15 %, a od 1 stycznia 2009 roku 10 %.
- „spółka zależna”
 - spółka, w której kapitale posiada określony udział inna spółka.

Jeśli spółka dominująca lub jej stały zakład, poprzez powiązanie spółki dominującej ze spółką zależną, otrzymuje zyski podzielone, to Państwo spółki dominującej i Państwo jej stałego zakładu (z wyjątkiem sytuacji, gdy spółka zależna ulega likwidacji) powstrzymuje się od opodatkowania takich zysków albo opodatkowuje te zyski.

⁵⁶ Dyrektywa Rady 2003/123/WE z dnia 22 grudnia 2003 r. zmieniająca dyrektywę 90/435/EWG.

W tym wypadku jednocześnie upoważnia spółkę dominującą i stały zakład do odliczenia od kwoty podatku należnego tej części podatku dochodowego od osób prawnych, płaconego przez spółkę zależną, która odnosi się do tych zysków.

Zasady te nie stanowią przeszkody dla Państwa spółki dominującej w uznaniu spółki zależnej za spółkę fiskalnie przejrzystą, na podstawie oceny charakterystyki prawnej tej spółki zależnej, wynikającej z prawa, według którego została ona utworzona i w związku z tym w opodatkowaniu udziału spółki dominującej w zyskach jej spółki zależnej. W tym przypadku Państwo spółki dominującej powstrzymuje się od opodatkowania podzielných zysków spółki zależnej.

Ponadto zyski, które spółka zależna wypłaca swojej spółce dominującej, są zwolnione z podatku potrącanego u źródła dochodu.

W celu zapewnienia zgodności zasad opodatkowania spółek dominujących i spółek zależnych – w różnych państwach członkowskich z wymogami dyrektywy w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych – ustanowiono zwolnienia od podatku dochodowego dochodów (przychody) uzyskiwanych przez podatników z tytułu dywidend oraz innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, mających siedzibę lub zarząd poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnione są łącznie określone warunki⁵⁷.

Celem dyrektywy Rady Unii Europejskiej z 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych, wypłacanych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich, jest wyeliminowanie podwójnego opodatkowania przychodu z tytułu odsetek i należności licencyjnych wypłacanych między spółkami powiązаныmi przez ustalenie jednolitych zasad opodatkowania tego dochodu w jednym z Państw Członkowskich UE.

Zgodnie z dyrektywą odsetki lub należności licencyjne powstające w jednym państwie członkowskim wypłacane na rzecz spółki mającej siedzibę w drugim państwie członkowskim są zwolnione od opodatkowania w państwie, z którego są wypłacane (w państwie źródła) i podlegają opodatkowaniu wyłącznie w państwie rezydencji faktycznego odbiorcy tego przychodu⁵⁸.

Przychód ten podlega tym zasadom opodatkowania wyłącznie w przypadku, gdy odsetki i należności licencyjne wypłacane są między spółkami powiązаныmi. Spółka jest spółką powiązaną z drugą spółką, jeżeli posiada bezpośrednio przynajmniej 25 % udziałów w kapitale jej spółki lub gdy druga spółka posiada bezpośrednio przynajmniej 25 % udziałów w kapitale pierwszej spółki, lub gdy trzecia spółka posiada bezpośrednio 25 % udziałów zarówno w kapitale pierwszej jak i drugiej spółki⁵⁹. Kryterium powiązania musi występować w sposób nieprzerwany przez okres nie krótszy niż dwa lata. Zasady te dotyczą spółek będących rezydentami Państw Człon-

⁵⁷ Ustawa z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie..., zmiana art. 20 ust. 2, 2a i art. 22 ust. 1, 2, 4 i 5.

⁵⁸ Dyrektywa Rady Unii Europejskiej nr 2003/48/WE, art. 1.

⁵⁹ Tamże, zmiana art. 3 pkt b.

kowskich Unii Europejskiej i ich zagranicznych zakładów⁶⁰, które mają siedzibę w jednym z Państw Członkowskich UE. Tak więc, te zasady opodatkowania stosuje się do wszelkich transakcji polegających na wypłacie odsetek lub należności licencyjnych na rzecz spółek lub ich zagranicznych zakładów, przez powiązane z nimi spółki lub ich zagraniczne zakłady położone na terytorium Państw Członkowskich UE. Zakres przedmiotowy zwolnienia od opodatkowania przychodów z odsetek i należności licencyjnych nie obejmuje określonych rodzajów przychodów⁶¹.

Dyrektywa, pozostawiając państwom członkowskim swobodę wyboru procedury przyznawania zwolnienia, zezwala jednak na wprowadzenie systemu certyfikacji, obejmującego przedstawianie przez podatnika specjalnego zaświadczenia oraz wydawanie przez organy podatkowe państwa decyzji przyznającej zwolnienie⁶². System certyfikacji ma na celu wyeliminowanie sytuacji, żądania przez nieuprawnione podmioty zwolnienia od opodatkowania w państwie źródła odsetek i należności licencyjnych, mimo że nie spełniają wymogów określonych dyrektywą⁶³. Wprowadzenie do prawa krajowego systemu certyfikacji stanowi suwerenną decyzję każdego państwa członkowskiego.

W celu zapewnienia zgodności zasad opodatkowania przychodów z odsetek oraz praw autorskich i praw pokrewnych z postanowieniami dyrektywy, w 2004 r. w przeddzień akcesji Polski do Unii Europejskiej ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych⁶⁴:

- określono warunki zwolnienia od opodatkowania w Polsce przychodów z tytułu odsetek i praw autorskich lub praw pokrewnych wypłacanych na rzecz spółki lub zagranicznego zakładu spółki położonych w innym niż Polska państwie członkowskim UE. Zwolnienie to dotyczy transakcji realizowanych zarówno między spółkami, jak i ich zagranicznymi zakładami położonymi na terytorium Państw Członkowskich UE, w przypadku gdy spółki uczestniczące w transakcji są spółkami powiązanymi⁶⁵;
- określono rodzaje przychodów, których nie obejmuje zakres przedmiotowy zwolnienia od opodatkowania przychodów z odsetek i należności licencyjnych⁶⁶;
- wprowadzono wymóg, aby zwolnienie mogło być stosowane wyłącznie pod warunkiem przedstawienia przez spółkę uzyskującą ten przychód certyfikatu rezydencji potwierdzającego, że miejsce jej siedziby znajduje się w jednym z Państw Członkowskich UE lub za-

⁶⁰ Tamże, zmiana art. 3 pkt c precyzuje pojęcie zakładu.

⁶¹ Tamże, zmiana art. 4.

⁶² Tamże, zmiana art. 1 pkt 11-13.

⁶³ Większość państw członkowskich implikując dyrektywę do prawa krajowego nie wprowadziła wymogu przedstawiania specjalnego zaświadczenia i wydawania decyzji.

⁶⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. nr 93, poz. 894, nr 254, poz. 2533, nr 263, poz. 2619).

⁶⁵ Tamże, zmiana art. 21, ust. 3, 4, 5, 7 i 8.

⁶⁶ Tamże, zmiana art. 21 ust. 6.

świadczenia potwierdzającego, że posiada ona zagraniczny zakład położony na terytorium jednego z Państw Członkowskich UE⁶⁷.

Przykładem zmian wprowadzonych do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych pod wpływem działań Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich są zmiany dokonane w 2006 r. i to nie pod wpływem orzeczeń trybunału, a w związku z prowadzeniem przez Trybunał przeciwko Polsce postępowania w trybie artykułu 226 Traktatu Wspólnot Europejskich⁶⁸.

I tak zmiana

- modyfikująca przedmiot opodatkowania, w części dotyczącej przychodów w postaci m.in. należności licencyjnych i odsetek uzyskiwanych przez funkcjonujący w Polsce zakład zagraniczny w celu umożliwienia prawidłowego rozliczenia przez podatnika zagranicznego, działającego przez zakład, tego typu dochodów⁶⁹, usuwająca naruszenie w zakresie dywidend, w którego sprawie toczyło się postępowanie;
- objęto zakresem zwolnienia od podatku także dywidendy wypłacane przez podmioty podlegające w Konfederacji Szwajcarskiej opodatkowaniu podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, bez względu na miejsce ich osiągania⁷⁰. Wynika to z postanowień umowy zawartej między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską, ustanawiającej środki równoważne środkom ustanowionym w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności, w formie wypłacanych odsetek. Zmiana została dokonana w wyniku prowadzonego przez Komisję Europejską postępowania o naruszenie przepisów TWE w stosunku do Polski, w odniesieniu do dywidend otrzymywanych przez spółki polskie⁷¹;
- dokonano kompleksowej zmiany systemu opodatkowania dywidend⁷². Zmiana została dokonana w wyniku prowadzonego przez Komisję Europejską postępowania o naruszenie przepisów TWE w stosunku do Polski, w odniesieniu do dywidend wypłacanych przez spółki polskie;
- wykreślono artykuł, który umożliwiał odliczenie zapłaconego podatku, jednocześnie dla zachowania ochrony praw słusznie nabytych i wprowadzono przepis przejściowy zapewniający podatnikom ochronę tych praw⁷³.

⁶⁷ Tamże, zmiana art. 26 ust. 1c.

⁶⁸ Druk sejmowy 1854, uzasadnienie do ustawy.

⁶⁹ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ..., zmiana art. 7.

⁷⁰ Tamże, zmiana art. 20.

⁷¹ W odpowiedzi na formalne zarzuty, skierowanej do Komisji Europejskiej w związku z procedurą dotyczącą dywidend wypłacanych przez spółki polskie (pismo znak IE-3/9003/44/OS/05/PZDY/250), Rząd RP zobowiązał się dokonać zmiany przepisów.

⁷² Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ..., zmiana art. 22.

⁷³ Tamże, zmiana art. 23 i nowy art. 7, zmiana w związku ze zmianą art. 20 i art. 22.

LITERATURA:

- [1] Akt prawny Unii Europejskiej, eulex.parp.gov.pl/eulexii/dokumenty?akcja=wyszukaj&idKategorii=25154-&idWersjiJezykowej=1-13k.
- [2] Dolata S., *Harmonizacja podatków i systemów podatkowych jako wyraz zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: Europejski Przegląd Naukowy, Tom I Współczesne problemy Europy, red. J. Koperek, R. Kupczyk, M. Wiliński, W. Bokajło, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Educator”, Częstochowa 2008.
- [3] Dolata S.: *Harmonizacja podatków i systemów podatkowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] Refleksje społeczno-gospodarcze, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 10, Wałbrzych 2007.
- [4] Dolata S.: *Problemy harmonizacji podatków i systemów podatkowych*, w: Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej, Wybrane problemy, red. S. Dolata, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Educator”, Częstochowa 2007.
- [5] Druk sejmowy 1854, uzasadnienie do ustawy.
- [6] Druk sejmowy 3165.
- [7] Dyrektywa Rady 2003/123/WE z dnia 22 grudnia 2003 r. zmieniającej dyrektywę 90/435/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (Dz. Urz. UE L 7 z 13.01.2004 r., s. 41; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 2, s. 3).
- [8] Dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 157 z 26.06.2003 r., s. 49; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 1, s. 380).
- [9] Dyrektywa Rady 2005/19/WE z dnia 17 lutego 2005 r. zmieniającej dyrektywę Rady 90/434/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (Dz. Urz. UE L 058 z 04.03.2005 r. s. 19).
- [10] Dyrektywa Rady 90/434/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 225 z 20.08.1990 r., s. 1; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 1 s. 142).

- [11] Dyrektywa Rady 90/435/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 225 z 20.08.1990 r., s. 6; Polskie wydanie specjalne rozdz. 09, t. 1 s. 147).
- [12] Grafowski M. H.: *Zbliżenie systemów podatkowych w Unii Europejskiej – stan i perspektywy*, w: Zielona Księga Polskie forum Strategii Lizbońskiej nr 2, Polska wobec polityki gospodarczej Unii Europejskiej, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, red. M.J. Radło, Warszawa–Gdańsk 2005.
- [13] Komunikat po posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 października 2004 r..
- [14] Opinia EKES w sprawie „Polityka podatkowa w UE: wspólne zasady, konwergencja prawa podatkowego i możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów” – Dz. U. C 80/33 z 30.3.2004.
- [15] Opinia EKES w sprawie „Rynek wewnętrzny bez podatkowych utrudnień dla przedsiębiorstw – wyniki, inicjatywy, wyzwania” – Dz. U. C 117/10 z 30.4.2004.
- [16] *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE (opinia rozpoznawcza)*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela, 16 lutego 2006 r..
- [17] *Podatki bezpośrednie*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, www.ukie.gov.pl.
- [18] *Pomysł jednolitych stawek CIT w UE „powoli umrze”*, money.pl, portal finansowy, <http://www.money.pl>
- [19] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2007 r. w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej (2007/2097(INI)), pkt. D i pkt. 24.
- [20] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2007 r. w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej (2007/2097(INI)).
- [21] Szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku, (77/388/EWG).
- [22] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Wersja skonsolidowana, uwzględniająca nową numerację artykułów, tytułów i części, zgodnie z artykułem 12 Traktatu z Amsterdamu.
- [23] Ustawa z 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. nr 60, poz. 700).

- [24] Ustawa z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. nr 202, poz. 1957, z 2004 r. nr 254, poz. 2533).
- [25] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. nr 54, poz. 654, nr 60, poz. 700 i 703, nr 86, poz. 958, nr 103, poz. 1100, nr 117, poz. 1228, nr 122, poz. 1315 i 1324, z 2001 r. nr 106, poz. 1150, nr 110, poz. 1190, nr 125, poz. 1363, z 2002 r. nr 25, poz. 253, nr 74, poz. 676, nr 93, poz. 820, nr 141, poz. 1179, nr 169, poz. 1384, nr 199, poz. 1672, nr 200, poz. 1684, nr 230, poz. 1922, 2003 r. nr 7, poz. 79, nr 45, poz. 391, nr 96, poz. 874, nr 137, poz. 1302, nr 180, poz. 1759, nr 202, poz. 1957, nr 217, poz. 2124, nr 223, poz. 2218, z 2004 r. nr 6, poz. 39, nr 29, poz. 257, nr 54, poz. 535, nr 93, poz. 894, nr 116, poz. 1203, nr 121, poz. 1262, nr 123, poz. 1291, nr 146, poz. 1546, nr 171, poz. 1800, nr 210, poz. 2135, nr 254, poz. 2533, z 2005 r. nr 25, poz. 202, nr 57, poz. 491, nr 78, poz. 684, nr 143, poz. 1199, nr 155, poz. 1298, nr 169, poz. 1419 i 1420, nr 179, poz. 1484, nr 180, poz. 1495, nr 183, poz. 1538, z 2006 r. nr 94, poz. 651, nr 107, poz. 723, nr 136, poz. 970, nr 157, poz. 1119, nr 183, poz. 1353, nr 217, poz. 1589, nr 251, poz. 1847, z 2007 r. nr 165, poz. 1169, nr 171, poz. 1208, nr 176, poz. 1238.).
- [26] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2006, nr 217, poz. 1589).
- [27] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. nr 93, poz. 894, nr 254, poz. 2533, nr 263, poz. 2619).
- [28] Zarys możliwego eksperymentalnego zastosowania koncepcji opodatkowania według zasad państwa macierzystego do małych i średnich przedsiębiorstw, Komisja Europejska Dyrekcja Generalna XXI ds. Podatków i Unii Celnej, Polityka Podatkowa, Koordynacja spraw podatkowych Bruksela, 24 czerwca 2004 r. Dot.: TAXUD C.1/DOC (04) 1410.

STRESZCZENIE

Problematyka harmonizacji podatków dochodowych od osób prawnych w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej stała się przedmiotem zainteresowania z początkiem lat 90 XX wieku. Efektem tych rozważań było wypracowanie koncepcji ujednoliconych stawek podatków dochodowych od osób prawnych oraz koncepcji wspólnej podstawy opodatkowania, a w ramach tej ostatniej – skonsolidowanej podstawy opodatkowania i opodatkowania małych i średnich przedsiębiorstw według zasady państwa macierzystego. Koncepcja ujednoliconych stawek została odrzucona. Aktywne prace trwają nad koncepcją wspólnej podstawy opodatkowania oraz jej mutacji. Równoległe z tymi pracami do regulacji prawnych w Państwach Członkowskich Unii, a tym samym do praktyki gospodarczej, zostały wdrożone trzy

dyrektywy ograniczające możliwość podwójnego opodatkowania w przypadku:

- łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (Parent-Subsidiary Directive),
- spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (Merger Directive),
- uzyskiwania odsetek oraz należności licencyjnych przez powiązane spółki różnych państw członkowskich (Interest-Royalties Directive).

Wkład w proces harmonizacji tych podatków ma również Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

W artykule przedstawione zostały te zagadnienia, jak i zakres implementacji do polskiego prawa podatkowego wspomnianych dyrektyw i orzeczeń Trybunału.

SUMMARY

Corporate taxes harmonization in Member States of European Union

Issue of corporate taxes harmonization in Member States of European Union had become intrested in early ninety's of XX century. The effect of that was conception of simillar corporate taxes rates and conception of common tax base. Within the confines of the last one common tax base and taxation of small and medium companies applicable in case of parent country. The conception of common tax rates was dismissed. Activ works keeps on conception of common tax base and their mutation. Simultaneously with that researches to law regulations in Member States of European Union, it means to economy practices were initiated three directives which limits possibility of double taxation in case of:

- mergers, divisions, transfer of assets and exchange of shares concerning companies of different Member State
- parent companies and subsydiares of different Member States
- getting interest and royalty payments made between associated companies of different Member States

Input to harmonization process of that taxes has also Court of Justice of the European Communities. In article were shown issues and range of implementation of mentioned directives and Court of Justice laws to polish tax law.



Michał Ptak

Ekologiczne reformy podatkowe w krajach europejskich

WPROWADZENIE

Koncepcja ekologicznej reformy podatkowej opiera się na takich zmianach w systemie podatkowym, które miałyby skłaniać producentów i konsumentów do oszczędniejszego gospodarowania zasobami naturalnymi. Zwiększeniu opodatkowania tych zasobów oraz produktów z nich powstających (np. paliw, energii) towarzyszy równoczesne zmniejszanie stawek innych, istniejących już, podatków.

Ekologiczną reformę podatkową można zdefiniować jako reformę systemu podatkowego, w wyniku której następuje zastąpienie całości lub części funkcjonujących podatków (a także składek na ubezpieczenia społeczne) podatkami mającymi na celu poprawę stanu środowiska¹. W ramach takiej zmiany systemu podatkowego dokonuje się pewnego przesunięcia punktu ciężkości w dochodach podatkowych z podatków nakładanych na pracę (np. podatki od dochodów osobistych), kapitał (np. podatki dochodowe od osób prawnych) czy konsumpcję (VAT i inne podatki pośrednie) w kierunku podatków nakładanych na zużycie zasobów, emisje zanieczyszczeń itd.

Dzięki wprowadzaniu podatków ekologicznych można wpłynąć na racjonalniejsze korzystanie z zasobów naturalnych w gospodarce, zwiększenie popytu na produkty mniej szkodliwe dla środowiska czy też wzrost zainteresowania przemysłu „czystymi” technologiami. Zastosowanie podatków ekologicznych w ramach reform systemów podatkowych może być jednak (przynajmniej teoretycznie) źródłem innych, dodatkowych korzyści.

¹ N. Wallart, *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999, s. 147.

Możliwość jednoczesnego osiągnięcia dwojakiego rodzaju korzyści – dzięki przeprowadzeniu reformy podatkowej o orientacji proekologicznej – stanowi podstawę hipotezy „podwójnej dywidendy”. Dywidendę pierwszą stanowi w tym ujęciu ekologiczny skutek podatków środowiskowych, mierzony np. spadkiem emisji określonego zanieczyszczenia. Druga dywidenda odnosi się zazwyczaj do ekonomicznej efektywności podatku ekologicznego, bądź też do skutków jakie może przynieść odpowiednie wykorzystanie dochodów zgromadzonych dzięki podatkom ekologicznym.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się „silną” i „słabą” hipotezę podwójnej dywidendy. Zgodnie z „silną” hipotezą zastąpienie obecnych podatków podatkami środowiskowymi spowoduje zmniejszenie kosztów ekonomicznych związanych z realizacją przychodów budżetowych. „Słaba” wersja hipotezy podwójnej dywidendy odnosi się z kolei do kwestii wykorzystania dochodów zgromadzonych dzięki podatkom ekologicznym. Wynika z niej, że spożytkowanie dochodów z podatków ekologicznych do obniżenia stawek podatków szkodliwych dla gospodarki jest rozwiązaniem efektywniejszym, niż przekazanie tych dochodów obywatelom w formie wypłaty ryczałtowej².

W niektórych publikacjach, zwłaszcza autorstwa europejskich badaczy, wymienia się także inną, dodatkową korzyść, jaką może przynieść wykorzystanie wpływów budżetowych, zgromadzonych za pośrednictwem podatków ekologicznych do obniżenia kosztów pracy (np. składek na ubezpieczenia społeczne). Potencjalną korzyścią takiego rozwiązania może być mianowicie wzrost zatrudnienia, stanowiący istotę wyróżnianej niekiedy trzeciej dywidendy uzyskiwanej w wyniku ekologicznych reform podatkowych.

KRAJE O NAJBARDZIEJ ZAAWANSOWANYCH EKOLOGICZNYCH REFORMACH PODATKOWYCH

Pierwsze ekologiczne reformy podatkowe, nazywane czasami „zielonymi” reformami podatkowymi, przeprowadzono już kilkanaście lat temu (tabela 1.). Takie proekologiczne zmiany w systemach podatkowych prowadziły najczęściej do „przesuwania” części ciężaru podatkowego z pracy na zasoby środowiska. Dodatkowe dochody publiczne, uzyskiwane za pośrednictwem podatków ekologicznych (z reguły były to podatki energetyczne lub węglowe), przeznaczano zwykle na obniżanie stawek podatków dochodowych lub składek na ubezpieczenia społeczne.

² A. Markandya, *Teoretyczne podstawy ekologicznej reformy podatkowej*, [w:] Śleszyński J. (red.), *Ekologiczna reforma podatkowa. Wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004, s. 42.

Tabela 1. Ekologiczne reformy podatkowe w krajach europejskich

Kraj	Rok przeprowadzenia	Podatek wprowadzony lub podwyższony	Rozwiązanie na rzecz podatników
Szwecja	1990	• podatki węglowe • podatek od SO₂	• obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych
	2001-2010	• podatek węglowy • podatek od energii elektrycznej • podatek od pestycydów	• obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne
Dania	1994-1998	• podatki od benzyny, oleju napędowego i węgla • podatek od energii elektrycznej	• obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych
	1996-2000	• podatki od nośników energii (w tym podatek od SO₂)	• obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne
	1999-2002	• podatki energetyczne	• obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych
Holandia	1996	• bodźcowy podatek energetyczny (podatek mieszany – węglowo-energetyczny)	• obniżenie podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych oraz składek na ubezpieczenia społeczne finansowanych przez pracodawców
Wielka Brytania	1996	• podatek od składowania odpadów	• obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne
	2001	• podatek przeciwdziałający zmianom klimatycznym	• obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne
	2002	• podatek od kruszywa	• obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne
Finlandia	1997	• podatek od CO₂ • podatek od składowania odpadów	• obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych i składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców
Norwegia	1999	• podatek od CO₂	• obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych
Włochy	1999	• podatek od CO₂	• obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne • kompensaty dla określonych grup podatników
Niemcy	1999-2003	• podatki od olejów mineralnych, gazu ziemnego, energii elektrycznej	• obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców i pracowników
Rosja	2001	• podatki energetyczne (od benzyny, oleju napędowego itd.)	• obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku na fundusz drogowy oraz podatku od wynagrodzeń
Austria	2004	• podatki energetyczne	• obniżenie podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych

Źródło: A. Hoerner, B. Bosquet, Environmental Tax Reform: The European Experience, Center For A Sustainable Economy, Washington 2001, s. 3; S. Speck, P. Ekins, Evaluating Environmental Taxes: Recent Experiences and Proposals for the Future, [w:] Clinch J. P., Schlegelmilch K., Sprenger R-U., Triebswetter U. (red.), Greening the Budget. Budgetary Policies for Environmental Improvement, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2002, s. 96-97; National Report on Economic Reform of the Product and Capital Markets, Swedish Ministry of Finance, Stockholm 2003, s. 19; Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe, European Environmental Agency, Copenhagen 2005, s. 85-86; H. Larsen, Comments on the Discussion Paper, [w:] Implementing Environmental Fiscal Reform: Income Distribution and Sectoral Competitiveness Issues, OECD, Paris 2002, s. 76-80.

Doświadczenia niektórych z wymienionych w tabeli 1. krajów są interesujące z co najmniej kilku względów. Rozwiązania zastosowane w tych krajach ukazują bowiem realizację teoretycznej koncepcji ekologicznej reformy podatkowej w praktyce. Pozwalają zaobserwować, w jaki sposób poszczególne kraje zapobiegały takim problemom wskazywanym przez autorów prac z zakresu ekonomii środowiska jak: spadek konkurencyjności krajowego przemysłu, nadmierne obciążanie gospodarstw domowych podatkami ekologicznymi, problem aprobaty podatków ekologicznych przez podatników. Doświadczenia tych krajów mogą również wskazywać kierunek ewentualnej proekologicznej modyfikacji polskiego systemu podatkowego.

Szwecja

Szwecja była pierwszym krajem na świecie, który wdrożył program ekologicznej reformy podatkowej. Przeprowadzone „przesunięcie” podatkowe było elementem szerszej reformy, w wyniku której miało nastąpić obniżenie podatków bezpośrednich. Utrzymanie wpływów podatkowych na dotychczasowym poziomie wymagało przeprowadzenia istotnych zmian w systemie opodatkowania energii.

Zasadniczym źródłem dodatkowych dochodów budżetowych były wpływy z podatku węglowego, który miał przyczynić się do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla z procesów energetycznego spalania paliw kopalnych. Zmianami objęto także podatek VAT, którego podstawę rozszerzono na wszystkie formy i nośniki energii (paliwa, energię ciepłą i elektryczną). System instrumentów ochrony środowiska powiększono jednocześnie o inne, interesujące instrumenty (podatek siarkowy, opłata za emisję tlenków azotu).

W wyniku reformy udało się obniżyć stawki podatku dochodowego do poziomu 30% dla osób o przeciętnych dochodach oraz do 50 % dla osób zarabiających najwięcej. Reforma nie była w pełni neutralna – z punktu widzenia budżetu – nastąpiło obniżenie łącznych wpływów z podatków³.

W latach 2001-2010 realizowany jest kolejny etap proekologicznej reformy podatkowej, określanej mianem „zielonego przesunięcia podatkowego” (*green tax shift*). Planuje się, że w całym tym okresie podatki ekologiczne dostarczą ok. 30 mld koron (ponad 3 mld euro) wpływów, które wykorzysta się na obniżenie innych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Skala tego „przesunięcia” podatkowego jest jednak dość ograniczona – przykładowo wpływy podatkowe, jakie uzyskano w 2004 r., stanowiły jedynie ok. 0,08 % PKB.

Dania

Dania jest krajem o jednym z najwyższych w Unii Europejskiej wskaźników udziału wpływów z podatków ekologicznych w całkowitych dochodach podatkowych. W 2005 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 11,6%, podczas gdy średni poziom w 25 państwach członkowskich wynosił

³ A. Hoerner, B. Bosquet, *Environmental Tax Reform: The European Experience*, wyd.cyt., s. 24.

6,9 %⁴. Dania ma jednocześnie duże doświadczenia w zakresie ekologicznych reform podatkowych – w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku przeprowadzone zostały w tym kraju trzy reformy o proekologicznym charakterze.

W ramach pierwszej z reform, przeprowadzanej w latach 1994-1998, podwyższono podatki od paliw, energii elektrycznej i odpadów, a także wprowadzono nowe podatki (od ścieków oraz od plastikowych worków). Dzięki dochodom zgromadzonym za pomocą tych instrumentów udało się obniżyć podatki dochodowe. Główny ciężar sfinansowania tego etapu reformy spadł na gospodarstwa domowe. Zastosowano jednak pewne rozwiązania łagodzące wpływ nowych podatków na niektóre grupy podatników (podwyższono np. świadczenia społeczne na rzecz emerytów, studentów oraz rodzin z dziećmi).

Głównym celem kolejnej reformy ekologicznej (1996-2000) było zmniejszenie zużycia energii w przemyśle. Miał temu służyć podatek węglowy (istniejący w Danii już od 1992 r.), którego stawki uzależnione zostały od typów procesów produkcyjnych (najwyższą stawką objęto tzw. ciężkie procesy produkcyjne, takie jak rafinacja ropy naftowej). Środki finansowe zgromadzone dzięki podatkowi węglowemu oraz nowo wprowadzonemu podatkowi siarkowemu kierowane były z powrotem do sektora przemysłowego w formie obniżonych składek na ubezpieczenia społeczne. Uzyskiwane środki przeznaczano także na dodatkowe świadczenia społeczne oraz subsydia skłaniające do oszczędzania energii.

W ramach trzeciej reformy, przeprowadzanej w latach 1999-2002 podwyższone zostały podatki energetyczne. Uzyskane w ten sposób wpływy pozwoliły obniżyć stawki podatków dochodowych dla najmniej- i średnio zarabiających. Przewidziane były także rekompensaty dla emerytów i innych odbiorców świadczeń społecznych⁵.

Holandia

Pierwszym holenderskim podatkiem ekologicznym, wprowadzonym z zachowaniem zasady neutralności budżetowej, był obowiązujący od początku 1996 roku podatek od olejów opałowych, gazu i energii elektrycznej (tzw. regulacyjny podatek energetyczny). Podatkiem tym obciążono głównie niewielkich konsumentów energii, takich jak: gospodarstwa domowe, restauracje, sklepy, biurowce itp. Dochody uzyskiwane za pośrednictwem podatku energetycznego wykorzystano, w ramach szerszej reformy podatkowej, do obniżenia innych obciążeń (m.in. stawki podatku dochodowego od osób prawnych oraz składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców). Część zgromadzonych środków finansowych pozwoliło także wprowadzić pewne zachęty podatkowe dla oszczędzających energię.

⁴ *Taxation Trends in the European Union*, Eurostat, Luxembourg 2007, s. 298.

⁵ *Implementing Environmental Fiscal Reform: Income Distribution and Sectoral Competitiveness Issues*, OECD Paris 2002, s. 78.

Finlandia

Wdrażanie proekologicznej reformy podatkowej, zmniejszającej obciążenia fiskalne pracy, zainicjowano w Finlandii w 1997 r.. Do sfinansowania obniżek stawek podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne wykorzystano w ramach tej reformy m.in. wpływy z podwyższonego podatku węglowego (obowiązującego w Finlandii już od 1990 r.) oraz podatków za składowanie odpadów. W wyniku tych zmian nastąpił niewielki spadek łącznych obciążeń podatkowych⁶.

Proekologiczne modyfikacje fińskiego systemu podatkowego przeprowadzane były także w późniejszych latach. Zmiany te uwarunkowane były dwoma czynnikami: dążeniem do obniżenia podatków dochodowych oraz potrzebą spełnienia wymagań Protokołu z Kioto.

Włochy

W ramach włoskiej ekologicznej reformy podatkowej, której wdrażanie rozpoczęto w 1999 r., dokonano modyfikacji podatków akcyzowych od olejów mineralnych, polegającej na uzależnieniu wysokości akcyzy od sposobów użytkowania paliw oraz od zawartości węgla. Drugą częścią składową nowego systemu obciążeń o charakterze ekologicznym stanowił podatek od węgla, koksu naftowego i innych paliw wykorzystywanych w obiektach energetycznego spalania⁷. Zastosowane rozwiązania miały zachęcać konsumentów i producentów do wybierania paliw o najniższej zawartości węgla, promować efektywność energetyczną oraz skłaniać do poszukiwania alternatyw dla paliw kopalnych.

Stawki podatkowe miały być corocznie podwyższane w latach 1999-2005, aż do osiągnięcia zaplanowanego, docelowego poziomu. Zakładano, że nowe podatki dostarczą w tym okresie ok. 11500 mld lirów wpływów oraz przyczynią się do zmniejszenia włoskich emisji CO₂ o 12 mln ton.

Wdrażanie reformy podatkowej napotkało jednak na liczne przeszkody. Już w listopadzie 1999 roku, a więc jedenaście miesięcy od wejścia w życie nowych przepisów, podatek węglowy od oleju napędowego i benzyny został zawieszony⁸. Podatek przywrócono dopiero w czerwcu 2000 r., ustalając jego stawki na poziomie nieco wyższym od tego z 1999 roku. W ciągu następnych kilku lat stawki podatkowe pozostały na niezmienionym poziomie⁹.

Dochody zgromadzone w pierwszym roku trwania reformy (2180 mld lirów) wykorzystano w następujący sposób:

- 60,5 % wpływów przeznaczono na obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne,

⁶ A. Hoerner, B. Bosquet, *Environmental Tax Reform: The European Experience*, Center For A Sustainable Economy, Washington 2001, s. 16.

⁷ Majocchi A., *Greening Tax Mixes in OECD countries: a Preliminary Assessment*, OECD, Paris 2000, s. 21.

⁸ M. Giergiczny, J. Śleszyński, *Ekologiczna reforma podatkowa w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Śleszyński J. (red.), *Ekologiczna reforma podatkowa. Wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004, s. 81.

⁹ S. Tiezzi, *The Welfare Effects of Carbon Taxation on Italian Households*, Dipartimento di Economia Politica, Università di Siena, 2004, s. 12.

- 31,1 % wpływów przeznaczono na rozmaite mechanizmy kompensacyjne (kredyty podatkowe dla transportu ciężarowego, obniżenie podatku od paliw opałowych w najbiedniejszych i najchłodniejszych regionach kraju),
- 8,4 % wpływów przeznaczono na działania promujące efektywne wykorzystywanie energii.

Niemcy

Niemiecka reforma podatkowa przeprowadzona w latach 1999-2003 jest interesującym przykładem kilkuetapowej „zielonej” reformy podatkowej. Pierwszym etapem tej reformy było wprowadzenie w kwietniu 1999 r. podatku od energii elektrycznej oraz podwyższenie stawek niektórych istniejących już podatków akcyzowych (tabela 2.). Kolejne, coroczne podwyżki tych podatków następowały w latach 2000-2003. Z tabeli 2. wynika, że po zakończeniu reformy stawki podatków od benzyny i oleju napędowego wzrosły odpowiednio o 31 i 48 % w stosunku do poziomu obowiązującego na początku 1999 r.

Tabela 2. Harmonogram podwyżek stawek podatkowych w ramach niemieckiej ekologicznej reformy podatkowej (w eurocentach)

Nośnik energii	j.m.	Stawki obowiązujące przed 1.04.1999	Podwyżka od 1.04.1999	Coroczne podwyżki w latach 2000-2003	Jednorazowa podwyżka od 01.01.2003	Stawka po podwyżkach		
						w centach/j.m.	w euro /GJ	w euro /tCO ₂
Benzyna	l	50,10	3,07	3,07	–	65,45	20,22	280,85
Olej napędowy	l	31,69	3,07	3,07	–	47,04	13,14	177,63
Gaz ziemny	kWh	0,186	0,164	–	0,20	0,55	1,53	27,28
Lekki olej opałowy	l	4,09	2,05	–	–	6,14	1,73	23,32
Ciężki olej opałowy	kg	1,79	–	–	0,71	2,50	0,64	8,12
Energia elektryczna	kWh	–	1,02	0,26	–	2,05	5,69	36,61

Źródło: S. Bach, *Belastungswirkungen der ökologischen Steuerreform in den Produktionsbereichen: Steuervergünstigungen reduzieren ökologische Anreize*, „Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht” 2007, nr 1, s. 53.

Dodatkowe dochody podatkowe, jakie uzyskano w pierwszym roku wdrażania niemieckiej ekologicznej reformy podatkowej, a więc dochody wynikające z podwyżek obowiązujących wcześniej podatków energetycznych i dochody z tytułu nowego podatku od energii elektrycznej, wyniosły 4,3 mld euro (tabela 3.). Począwszy o 2003 r., a zatem już po ostatnich podwyżkach stawek podatkowych, dochody te kształtują się na względnie stałym poziomie 18-19 mld euro rocznie.

Z tabeli 3. wynika, że niemiecka reforma nie była w pełni neutralna z punktu widzenia budżetu państwa – nastąpił niewielki wzrost ogólnych dochodów podatkowych. Składki na ubezpieczenie rentowe zostały obniżone o 1,7 punktu procentowego.

Tabela 3. Wpływy z tytułu zmian podatkowych przeprowadzonych w Niemczech na podstawie przepisów ustawowych dotyczących ekologicznej reformy podatkowej oraz rozdysonowanie tych wpływów w latach 1999-2009^{a)}

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
w mld euro											
Dodatkowe wpływy z tytułu zmian w opodatkowaniu energetycznym	4,3	8,8	11,8	14,3	18,7	18,1	17,8	18,0	18,7	18,8	18,9
w tym: wpływy wynikające z ustawy o dalszym wdrażaniu ekologicznej reformy podatkowej	-	-	-	-	1,3	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3
Dodatkowe świadczenia	4,6	8,5	11,4	13,9	16,6	16,5	16,4	16,1	16,2	16,0	16,3
w tym: wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Saldo ^{b)}	-0,3	0,3	0,4	0,4	0,8	0,5	0,3	0,8	1,2	1,5	1,3
w punktach procentowych											
Obniżka składki rentowej	0,6 ^{c)}	1,0	1,3	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

a) Dla lat 2006-2009 dane szacunkowe. b) Nie uwzględniono wpływów wynikających ze zmian w opodatkowaniu energii określonych w ustawie o dalszym wdrażaniu ekologicznej reformy podatkowej. Wpływy te, zgodnie z wcześniejszymi założeniami, miały przyczynić się do zmniejszenia deficytu budżetu państwa. c) Średnia dla całego roku (od 1 kwietnia 1999 r. do 31 grudnia 1999 r. składki obniżono z 20,3 % do 19,5 %, a więc o 0,8 punktu procentowego).

Źródło: S. Bach, *Belastungswirkungen der ökologischen Steuerreform in den Produktionsbereichen: Steuervergünstigungen reduzieren ökologische Anreize*, wyd. cyt., s. 60; dane niemieckiego Ministerstwa Finansów. Witryna internetowa. <http://www.bundesfinanzministerium.de>, stan z 20.08.2007 r.

Istotną cechą niemieckiej reformy podatkowej były liczne ulgi i zwolnienia podatkowe dla niektórych działów gospodarki, podyktowane głównie potrzebami ochrony środowiska, względami społecznymi, a także koniecznością ochrony konkurencyjności krajowego przemysłu. Można tu wymienić takie rozwiązania jak:

- obniżoną o 40% stawkę podatków od energii elektrycznej, od oleju opałowego oraz od gazu ziemnego dla sektora produkcyjnego, leśnictwa i rolnictwa;
- zwrot 95% kwoty będącej różnicą między uiszczonymi podatkami ekologicznym a ulgą wynikającą z obniżonych składek ubezpieczeniowych;
- obniżoną o 40% stawkę podatku od energii elektrycznej wykorzystywanej do ogrzewania mieszkań w oparciu o taryfę nocną,
- zwolnienia od podatków dla elektrowni gazowo-parowych o sprawności co najmniej 57,5% na okres 5 lat od daty uruchomienia elektrowni.

CECHY CHARAKTERYSTYCZNE EKOLOGICZNYCH REFORM PODATKOWYCH PRZEPROWADZONYCH W KRAJACH EUROPEJSKICH

Ekologiczne reformy systemów podatkowych są zazwyczaj neutralne z punktu widzenia dochodów budżetu państwa. Oznacza to, że obniżone wpływy budżetowe z dotychczasowych podatków są w pełni rekompensowane dodatkowymi wpływami pochodzącymi z obciążeń o charakterze proekologicznym.

Reforma podatkowa – opierająca się na zasadzie neutralności budżetowej – ma większą szansę uzyskania odpowiedniej akceptacji społeczeństwa i podmiotów gospodarczych. Takie rozwiązanie postrzegane jest również często jako forma ochrony konkurencyjności krajowego przemysłu. Należy jednak zaznaczyć, że w niektórych przypadkach odchodzi się od tej zasady. Tak było m.in. w przypadku pierwszej duńskiej ekologicznej reformy podatkowej, w wyniku której nastąpiło zmniejszenie łącznych dochodów budżetowych. W tym przypadku odejście od zasady neutralności budżetowej podyktowane było chęcią pobudzenia gospodarki. Warto dodać, że w późniejszych latach obniżka dochodów budżetowych (wynikająca ze zmniejszonych wpływów z podatków dochodowych) została już w pełni pokryta dochodami z podatków ekologicznych, a także środkami uzyskanymi dzięki wyeliminowaniu ulg i zwolnień podatkowych.

Badając dotychczasowe doświadczenia krajów europejskich, można wyróżnić także inny, „niebezpośredni” wariant ekologicznej reformy podatkowej, w przypadku którego wpływy z nowych podatków ekologicznych wykorzystywane są do pokrycia pewnych wydatków publicznych, które w innej sytuacji musiałyby zostać sfinansowane np. z podwyżek podatków dochodowych. Takie „ukryte” przesunięcie podatkowe miało miejsce w Norwegii w 1998 r., a więc na rok przed przeprowadzeniem w 1999 r. właściwej reformy podatkowej¹⁰. Podobna sytuacja miała miejsce w Holandii – dzięki wpływom uzyskiwanym z podatku paliwowego nie było potrzeby podwyższania stawek podatków dochodowych. Należy zauważyć, że taki wariant reformy podatkowej prowadzi zawsze do wzrostu ogólnych dochodów podatkowych. Skutkiem takiej reformy jest jednak zwiększenie udziału wpływów z podatków ekologicznych w łącznych wpływach z podatków¹¹.

Większość krajów, wdrażających mniej lub bardziej rozbudowane programy ekologicznych reform podatkowych, zachowuje zasadę stopniowej implementacji nowych, bardziej rygorystycznych przepisów w dziedzinie ochrony środowiska. Oznacza to, że taryfy podatkowe konstruowane są zazwyczaj ze znacznym wyprzedzeniem czasowym, pozwalającym podmiotom na dokonanie kalkulacji kosztów prowadzonej działalności i podjęcie ewentualnych działań dostosowawczych. Podwyżki stawek podatkowych

¹⁰ A. Hoerner, B. Bosquet, *Environmental Tax Reform: The European Experience*, wyd. cyt., s. 23.

¹¹ S. Speck, P. Ekins, *Evaluating Environmental Taxes: Recent Experiences and Proposals for the Future*, wyd. cyt., s. 92.

przeprowadzane w ramach tych reform następują zwykle corocznie, w ciągu kilkuletniego okresu, aż do osiągnięcia założonego wcześniej poziomu. Takie „ewolucyjne” wprowadzanie podatków energetycznych miało miejsce m.in. w Niemczech, Finlandii i Wielkiej Brytanii.

W wielu przypadkach główny ciężar finansowania ekologicznych reform podatkowych spada na gospodarstwa domowe. Wynika to najczęściej z chęci ochrony konkurencyjności krajowego przemysłu, a w szczególności firm narażonych na ostrą konkurencję na rynku międzynarodowym. Firmy te nie mogą zazwyczaj pozwolić sobie na podejmowanie kosztownych inwestycji proekologicznych, mają także ograniczone możliwości w zakresie przeliczania skutków podatków na konsumentów.

W niektórych przypadkach względy społeczne oraz polityczne decydują jednak o tym, że główny ciężar opodatkowania ekologicznego spoczywa na sektorze przemysłowym. Taka sytuacja miała miejsce np. w Wielkiej Brytanii, gdzie próby zwiększania podatków ekologicznych spotkały się z licznymi niepowodzeniami.

Ekologiczne reformy podatkowe przeprowadzone do tej w Wielkiej Brytanii są interesujące także ze względu na stosowane w ich ramach podatki ekologiczne. W odróżnieniu od innych reform opierały się one bowiem nie tylko na podatkach węglowych czy energetycznych, ale także na podatku od składowania odpadów (reforma z 1996 r.) oraz na podatku od kruszywa naturalnego (reforma z 2002 r.).

Warto zauważyć, że próby wykorzystania podatków energetycznych w ramach ekologicznych reform podatkowych spotykały się z pewnymi niepowodzeniami. Taka sytuacja miała miejsce w 2000 r. we Francji, gdy projekt rozszerzenia podatku od działalności szkodliwych ekologicznie (TGAP) o podatek energetyczny od paliw kopalnych i energii elektrycznej został uznany za niezgodny z konstytucją. Uznano, że wprowadzenie takiego podatku naruszyłoby zasadę sprawiedliwości, gdyż poszczególni konsumenci energii zostaliby obciążeni nim w różnym stopniu. Ponadto wykorzystanie dochodów podatkowych do obniżania innych obciążeń (szczególnie składek na ubezpieczenia społeczne) pogwałciłoby zasadę odrębności budżetów państwa i systemu ubezpieczeń społecznych¹².

ZAKOŃCZENIE

Uznaje się dość powszechnie, że podatki środowiskowe, zastosowane w ramach omówionych reform podatkowych, przyniosły istotne korzyści ekologiczne. Spowodowały, że opłacalna stała się instalacja urządzeń ochronnych, wzrósł stopień wykorzystania paliw mniej uciążliwych dla środowiska, zwiększył się stan świadomości ekologicznej społeczeństwa. Niektóre badania (np. przeprowadzone w Szwecji i Norwegii) potwierdzają spadek emisji dwutlenku węgla czy dwutlenku siarki wywołany wprowadzony-

¹² J. Hontelez (red.), *Environmental Fiscal Reform. Making Prices Work for the Environment*, Campaign Newsletter 7, European Environmental Bureau, Brussels 2003, s. 7.

mi zmianami w zakresie opodatkowania energii¹³. W Niemczech z kolei obserwuje się wyraźny wzrost liczby pasażerów korzystających z transportu publicznego¹⁴.

Doświadczenia państw, które wprowadziły w życie rozwiązania zawierające elementy ekologicznych reform podatkowych nie dają natomiast jednoznacznych odpowiedzi na pytanie o ekonomiczne i społeczne skutki tego typu zmian. Wynika to m.in. z faktu, że nie można precyzyjnie określić jak funkcjonowałyby obecnie gospodarki tych krajów, gdyby te proekologiczne restrukturyzacje systemów podatkowych nie miały miejsca. Dodatkowo we wszystkich analizowanych przypadkach ekologicznym reformom podatkowym towarzyszyły liczne rozwiązania łagodzące czy też kompensujące wpływ nowych obciążeń na pewne grupy podatników (gospodarstwa domowe, energochłonne gałęzie przemysłu). Takie rozwiązania, uzasadniane często kwestiami społecznymi czy też potrzebą ochrony konkurencyjności krajowego przemysłu, zmniejszają nie tylko bodźcowe oddziaływanie opodatkowania ekologicznego, ale także zakres potencjalnych korzyści o charakterze ekonomicznym i społecznym.

LITERATURA

- [1] Andersen M., Dengsøe N., Pedersen A., *An Evaluation of the Impact of Green Taxes in the Nordic Countries*, TemaNord, Copenhagen 2000.
- [2] Bach S., *Belastungswirkungen der ökologischen Steuerreform in den Produktionsbereichen: Steuervergünstigungen reduzieren ökologische Anreize*, "Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht" 2007, nr 1.
- [3] Giergiczny M., Śleszyński J., *Ekologiczna reforma podatkowa w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Śleszyński J. (red.), *Ekologiczna reforma podatkowa. Wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.
- [4] Görres A., Meyer B., Schlegelmilch K., Seiche M., *Green Budget Germany Demands for Ecotax and Fiscal Reform in Germany from 2005*, Förderverein Ökologische Steuerreform E.V., Leipzig 2004.
- [5] Hoerner A., Bosquet B., *Environmental Tax Reform: The European Experience*, Center For A Sustainable Economy, Washington 2001.
- [6] Hontelez J. (red.), *Environmental Fiscal Reform. Making Prices Work for the Environment*, Campaign Newsletter 7, European Environmental Bureau, Brussels 2003.

¹³ Zob. H. Vos, J-P. Barde, H. Mountford, *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, OECD, 1999, s. 92-93 oraz M. Andersen, N. Dengsøe, A. Pedersen, *An Evaluation of the Impact of Green Taxes in the Nordic Countries*, TemaNord, Copenhagen 2000, s. 94.

¹⁴ A. Görres, B. Meyer, K. Schlegelmilch, M. Seiche, *Green Budget Germany Demands for Ecotax and Fiscal Reform in Germany from 2005*, Förderverein Ökologische Steuerreform E.V., Leipzig 2004, s. 6.

- [7] *Implementing Environmental Fiscal Reform: Income Distribution and Sectoral Competitiveness Issues*, OECD Paris 2002.
- [8] Larsen H., *Comments on the Discussion Paper*, [w:] *Implementing Environmental Fiscal Reform: Income Distribution and Sectoral Competitiveness Issues*, OECD, Paris 2002.
- [9] Majocchi A., *Greening Tax Mixes in OECD countries: a Preliminary Assessment*, OECD, Paris 2000.
- [10] Markandya A., *Teoretyczne podstawy ekologicznej reformy podatkowej*, [w:] Śleszyński J. (red.), *Ekologiczna reforma podatkowa. Wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.
- [11] *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environmental Agency, Copenhagen 2005.
- [12] *National Report on Economic Reform of the Product and Capital Markets*, Swedish Ministry of Finance, Stockholm 2003.
- [13] Speck S., Ekins P., *Evaluating Environmental Taxes: Recent Experiences and Proposals for the Future*, [w:] Clinch J. P., Schlegelmilch K., Sprenger R-U., Triebswetter U. (red.), *Greening the Budget. Budgetary Policies for Environmental Improvement*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2002.
- [14] *Taxation Trends in the European Union*, Eurostat, Luxembourg 2007.
- [15] Tiezzi S., *The Welfare Effects of Carbon Taxation on Italian Households*, Dipartimento di Economia Politica, Università di Siena, 2004.
- [16] Vos H., Barde J-P., Mountford H., *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, OECD, 1999.
- [17] Wallart N., *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.
- [18] Witryna internetowa niemieckiego Ministerstwa Finansów (<http://www.bundesfinanzministerium.de>).

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono dotychczasowe doświadczenia niektórych krajów europejskich w zakresie ekologicznych reform podatkowych. Ekologiczne reformy podatkowe opierają się na wprowadzaniu nowych, czy też podwyższaniu już istniejących podatków, skłaniających opodatkowane podmioty do działań bardziej przyjaznych dla środowiska. Zgromadzone za

pośrednictwem tych podatków dochody wykorzystuje się do obniżania stawek innych podatków lub składek na ubezpieczenia społeczne. Reformy o takim charakterze, nazywane czasami „zielonymi” reformami podatkowymi, zostały przeprowadzone do tej pory w niektórych państwach europejskich – na przykład: w Szwecji, Danii, Holandii, Finlandii, Włoszech oraz w Niemczech.

SUMMARY

The experience in environmental tax reforms in European

The article reviews the experience in environmental tax reforms in some European countries. The essence of environmental tax reform is increasing taxes on environmentally damaging goods and environmentally damaging activities. The revenues from environmental taxes are used to finance reductions in existing taxes or social security contributions. Such reforms, also sometimes called green tax reforms or ecological tax reforms, have been implemented in a number of European countries, for example, Sweden, Denmark, the Netherlands, Finland, Italy and Germany.



Franciszek Mroczko, Maria Stańkowska

Technologia informacyjna a przewaga konkurencyjna w zakresie kosztów i wyróżnienia

1. WPROWADZENIE

Ocena wpływu technologii informacyjnej¹ na budowanie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw wzbudza liczne dyskusje i kontrowersje. Oczywiście, nikt już dzisiaj nie neguje konieczności jej stosowania i zmian w warunkach funkcjonowania przedsiębiorstw, których stała się przyczyną. Pojawiają się natomiast opinie, że technologia informacyjna staje się technologią infrastrukturalną, z funkcjonalnością dostępną dla wszystkich i jako taka – traci swoje strategiczne znaczenie, a więc nie przyczynia się do tworzenia wartości dodanej. Celem artykułu jest wykazanie, że technologia informacyjna ma znacznie szersze i bardziej zróżnicowane zastosowania niż inne technologie stosowane w przedsiębiorstwach i stąd, z punktu widzenia tworzenia przewagi konkurencyjnej, należy traktować ją w odmienny sposób. Aby jednak uzyskać korzyści, wynikające z zastosowania informatyki, należy dokonać wnikliwej oceny jej możliwości w kontekście stosowanej strategii i doprowadzić do pełnej spójności modelu informacyjnego z modelem biznesowym firmy. Odpowiednia metoda analizy i właściwe wdrożenie technologii informacyjnej w przedsiębiorstwie może być, jeśli nie podstawą, to doskonałym wsparciem w procesach tworzenia przewagi konkurencyjnej.

¹ W opracowaniu proponuje się traktować technologię informacyjną, jako metody i techniki tworzenia, gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, prezentacji i udostępniania informacji z wykorzystaniem środków i narzędzi techniki komputerowej i telekomunikacyjnej dla potrzeb zarządzania organizacją (Świtalski 2005, s. 152).

Analiza łańcucha wartości² wskazuje, że technologia informacyjna jest elementem każdego działania wartościowego. Wpływa również na tworzenie i doskonalenie zależności między nimi oraz w całym systemie wartości. Tłumaczyć to należy nasileniem informacji w produktach i procesach – każde bowiem działanie wartościowe wykorzystuje informacje i jednocześnie je generuje. Jednak ocena znaczenia technologii informacyjnej dla budowania przewagi konkurencyjnej nie może wynikać z samej jej obecności w łańcuchu wartości. Każda technologia, a więc informacyjna również, jest istotna dla przewagi konkurencyjnej wówczas, gdy odgrywa znaczącą rolę w wyznaczaniu względnej pozycji kosztowej i zróżnicowaniu. Pozycja kosztowa oraz możliwość wyróżnienia oferty zależą od charakteru prawidłowości, których natura wynika z wpływu określonych czynników. Czynniki te zostały scharakteryzowane w kolejnych dwóch rozdziałach³ i posłużyły jako podstawa analizy wpływu technologii informacyjnej⁴ na ich istotę i idąc dalej, na możliwości kształtowania przewagi konkurencyjnej, tak w zakresie kosztów jak i wyróżnienia.

2. TECHNOLOGIA INFORMACYJNA A KOSZTY DZIAŁAŃ WARTOŚCIOWYCH

Wyróżnia się dziesięć czynników regulujących prawidłowości związane z kosztami w obszarach działań wartościowych⁵: korzyści skali, uczenie się, model wykorzystywania potencjału produkcyjnego, zależności, wewnętrzne związki, integracja, wybór momentu, własne założenia strategiczne, lokalizacja, czynniki instytucjonalne.

Wymienione czynniki mają charakter strukturalny i jako takie, mogą być w mniejszym lub większym stopniu kontrolowane przez przedsiębiorstwo. Zwykle na koszty realizacji konkretnego działania w łańcuchu wartości wpływa kilka różnych czynników, chociaż względne ich znaczenie może być odmienne w zależności od natury tego działania. Stąd nie można przyjmować, że którykolwiek z czynników jest jedyną determinantą pozycji kosztowej przedsiębiorstwa. Wnikliwa analiza poszczególnych czynników związanych z kosztami działań wartościowych, pozwala zrozumieć pochodzenie źródeł względnej pozycji kosztowej przedsiębiorstwa oraz pożądaných zmian w tym zakresie. Jednym z istotnych elementów korygowania stanu

² Model łańcucha wartości to narzędzie zarządzania, umożliwiające analizę wewnętrzną przedsiębiorstwa. Istota łańcucha wartości polega na wyodrębnieniu za pomocą analizy całości działań firmy, zadań o znaczeniu strategicznym. Pozwala to zrozumieć zasady rządzące kosztami i wskazać istniejące oraz potencjalne źródła zróżnicowania. Więcej na ten temat: Porter (2006, s. 61-90).

³ Charakterystykę czynników przeprowadzono w oparciu o: Porter (2006, s. 102-123, 160-168).

⁴ Przykłady rozwiązań technologii informacyjnej opracowano na podstawie: Oblój (2004), Porter (2001, s. 91-119), Szymura-Tyc (2007), Szapiro, Ciemniak (1999, s. 74-98), Mroczko, Stańkowska (2006, s. 341), Mroczko, Stańkowska (2007, s. 207-212) oraz wyników badań własnych.

⁵ Porter 2005, s. 102

tych czynników jest technologia informacyjna, czego przykłady zostały za-
prezentowane w tabeli 1.

**Tabela 1. Wpływ technologii informacyjnej na czynniki determinu-
jące koszty**

Charakterystyka czynnika	Wybrane aspekty wpływu technologii informa- cyjnej na istotę czynnika
Korzyści i niekorzyści skali	
- korzyści skali w tradycyjnym ujęciu to jeden z najważniejszych czynników kształtujących koszty; - korzyści skali wynikają z możliwości wykonywania określonych działań w sposób odmienny i bardziej efektywny na większą skalę lub możliwości rozłożenia kosztów dóbr niematerialnych (np. marketingu, czy B+R) na większy wolumen sprzedaży; - niekorzyści mają swoje źródło w rosnącej złożoności koordynacji działań i wzroście jej kosztów, co wynika z rozszerzenia skali działań, w mniejszej podatności reagowania na zmiany, mniejszej elastyczności; - zjawisko skali oddziałuje praktycznie na wszystkie działania wartościowe, ale z różnym natężeniem – większym na sferę rozwoju produktu, reklamy, infrastruktury firmy; mniejszym na działania związane ze sprzedażą i zaopatrzeniem; - odpowiedni wymiar skali (globalna, krajowa, regionalna, lokalna, projektu, sprzedaży jednemu nabywcy) jest różny dla różnych działań i różnych branż, dlatego korzyści skali nie są równorzędne; dla działań z zakresu badań i rozwoju produktu właściwym wymiarem skali będzie np. skala globalna lub krajowa, natomiast dla organizacji transportu zwykle odpowiednim zakresem będzie zakres regionalny lub lokalny, co uwarunkowane jest liczbą odbiorców na danym terenie.	- technologia informacyjna zmienia istotę korzyści skali. Istniejącym liderom pozwala na zmniejszanie kosztów dzięki lepszemu przepływowi informacji i zmianie podejścia do zarządzania – wsparcie wiązki procesów odpowiednimi rozwiązaniami IT skutkuje ich lepszą efektywnością. W mniejszych firmach, atakujących liderów, rozwiązania informatyczne również stają się integralną częścią zarządzania – dzięki szybkości przetwarzania informacji i skróceniu czasu – daje im to szansę na zmniejszanie znaczenia ekonomii skali. W efekcie mniejsze firmy mogą skutecznie konkurować z dużymi i zajmować nisze rynkowe; - niekorzyści skali mogą być niwelowane poprzez pełne wykorzystanie zintegrowanych systemów informatycznych, pozwalających koordynować nawet najbardziej złożone działania, a systemy komputerowego wspomagania zarządzania i produkcji pozwalają przy dużym wolumenie i automatyzacji jednocześnie zachować elastyczność; - w nowych formach biznesu tzw. e-biznesie Internet pozwala dowolnie zwiększać korzyści skali np. w zakresie sprzedaży (sklepy i giełdy internetowe, szczególnie przy dystrybucji produktów cyfrowych); - informatyczne systemy logistyczne pozwalają przedsiębiorstwom włączać się do łańcuchów operatorów logistycznych i w ten sposób optymalizować formy i zakres dostaw, ograniczając koszty transportu, co daje to większe możliwości wyboru wymiaru skali działania.
Proces uczenia się i upowszechnianie jego skutków	
- w rezultacie procesu uczenia się ulega zwiększeniu efektywność realizacji zadań, a co za tym idzie koszty związane z wykonywaniem działań wartościowych mogą się z czasem obniżać; - do obniżenia kosztów, w wyniku uczenia	- komputerowe systemy wspomagania zarządzania, poprzez wbudowane w nie procedury, pozwalają odpowiednio kształtować i udoskonalać działania w zakresie projektowania wyrobów, planowania i harmonogramowania, sterowania procesami wytwórczymi, wspierania kontroli jakości, co w znaczny sposób skraca czas i wzmacnia

się, mogą prowadzić następujące czynniki: zmiana organizacji pracy, poprawa w zakresie planowania działań, poprawa efektywności pracy, zmiany w technologii wytwarzania produktu, doskonalenie procedur związanych z podnoszeniem poziomu wykorzystania zasobów oraz doboru surowców do procesu wytwarzania; - efekty uczenia się często upowszechniają się i przenoszą na działania firm w całej branży; przewaga kosztowa przedsiębiorstwa wynika jedynie z tych efektów procesu uczenia się, na które ma ono wyłączność (choć często przewaga wynikać może z faktu, że przedsiębiorstwo jako pierwsze opracowało i wdrożyło skutecznie dane usprawnienie); - wskaźnik uczenia się może być funkcją upływu czasu lub poziomu nakładów na zmiany dokonane w zakresie danego działania, w tym: zmiany technologiczne; w pewnych sytuacjach wskaźnik jest powiązany z szerszą skalą działania.	efekty procesu uczenia się; - na istotę procesów uczenia się mają znaczący (stymulujący) wpływ takie rozwiązania technologii informacyjnej jak: systemy wspomagania pracy zespołowej, systemy zarządzania przepływem pracy (<i>workflow</i>), systemy obiegu dokumentów, systemy eksperckie czy wreszcie portale korporacyjne; - przenoszenie efektów uczenia się w warunkach Internetu i ogólnej dostępności do informacji jest zjawiskiem powszechnym, co z jednej strony, w przypadku kooperantów jest zjawiskiem korzystnym, z drugiej zaś niekorzystnym, jeśli efekty uczenia się organizacji zostaną wykorzystane przez konkurentów; wymaga to więc od firm szczególnej dbałości o bezpieczeństwo strategicznych informacji.
Model wykorzystania potencjału produkcyjnego	
- ma istotne znaczenie w aspekcie realizacji tych działań, w których ponoszone są znaczne koszty stałe – niepełne wykorzystanie potencjału produkcyjnego pociąga za sobą straty związane z poziomem kosztów stałych; - poziom wykorzystania potencjału produkcyjnego zależy od sezonowych lub cyklicznych różnic popytu lub podaży; każda zmiana w jego poziomie wywołuje koszty związane ze zwiększaniem, czy zmniejszaniem intensywności działań, stąd w miarę stały poziom jest najbardziej pożądany; - zależny jest w pewnym stopniu od charakterystyki otoczenia firmy i posunięć konkurentów, ale w dużej mierze może być regulowany przez samą firmę, poprzez odpowiednie działania w zakresie marketingu i zestawu produktów.	- systemy informacji menedżerskiej, na podstawie danych z systemów transakcyjnych, pozwalają na bieżącą analizę kosztów (w tym kosztów stałych), związanych z realizacją poszczególnych działań; - systemy informatyczne marketingu umożliwiają wnikliwe badania rynku, dotyczące zmian w popycie oraz pozwalają kształtować asortyment wyrobów, w sposób, zapewniający ciągłość produkcji; komputerowo wspomagane projektowanie i skomputeryzowane linie produkcyjne pozwalają na elastyczne dopasowanie produkcji do popytu; - Internet stwarza możliwości dotarcia do klientów z różnych obszarów geograficznych poprzez promocję i reklamę oraz pozyskiwanie nowych odbiorców na giełdach internetowych.
Zależności	
- na koszty konkretnego działania może wpływać sposób realizacji innego działania; zależności wymagają koordynacji i optymalizacji; - można je rozpatrywać w kontekście łańcucha wartości firmy, jak również całego systemu wartości; zwykle mają unikalny charakter, co utrudnia ich identyfikację	- zintegrowane systemy informatyczne zarządzania pozwalają analizować współzależności między działaniami realizowanymi w przedsiębiorstwie, a co za tym idzie możliwa staje się prowadzona na bieżąco koordynacja i optymalizacja działalności we wszystkich ogniwach łańcucha wartości; - połączone informatyczne systemy logistyczne

i skopiowanie, stąd przewaga powstająca na ich bazie ma trwały charakter; - w obszarze łańcucha wartości występuje wiele zależności, np. między obróbką maszynową a konserwacją urządzeń, między kontrolą jakości a serwisem gwarancyjnym, między logistyką wewnętrzną a działaniami operacyjnymi; - zależności istniejące pomiędzy firmą a dostawcą wynikają głównie z charakterystyki wzoru produktu, serwisu, procedur z zakresu kontroli jakości i sposobu realizacji zamówień (częstotliwość, punktualność, rodzaj opakowania); - typowe zależności między firmą a dystrybutorem będą związane z lokalizacją magazynów dystrybutora, techniką rozdunkunku produktów, sposobem prowadzenia działań marketingowych i sprzedaży.	przedsiębiorstwa, jego dostawców i dystrybutorów oraz możliwości ekstranetu pozwalają zgłębić charakter całego systemu wartości i wpływać na zachowania kooperantów w celu obniżenia kosztów; - rozwiązania technologii komunikacyjnej, multimedia, włączenie dostawców i dystrybutorów do ekstranetu pozwalają firmie na bieżąco współuczestniczyć w pracach dotyczących cech produktu, jego rozwoju, kontroli jakości, pomocy technicznej; - intranet jest doskonałym narzędziem rozprzestrzeniania nowych rozwiązań technologicznych, know-how oraz kultury organizacyjnej w związkach przedsiębiorstw, które zorganizowane są wokół procesów dostarczających określoną wartość dla klienta.
Wewnętrzne związki	
- są to związki istniejące pomiędzy jednostkami biznesowymi, działającymi w ramach jednej firmy; - podstawowa forma wewnętrznych związków polega na uwspólnieniu pewnych działań, co pozwala obniżyć koszty ponoszone przez poszczególne jednostki w obszarze takiego działania, np. wspólna organizacja dystrybucji czy marketingu; - druga formą wewnętrznych związków jest uwspólnienie know-how między odrębnymi, a podobnymi działaniami wartościowymi; polega na przekazywaniu wyników procesu uczenia się w ramach jednego działania osobom realizującym inne działania;	- włączenie nowej jednostki biznesowej do działań marketingowych, realizowanych z wykorzystaniem Internetu i ogólnie dostępnych baz wiedzy (badanie rynku, preferencji klientów, promocja, reklama, dostęp do informacji o klientach, produktach, danych zamówienia) wymaga niewielkiego nakładu pracy i kosztów; - uwspólnienie know-how zyskuje nowy wymiar dzięki zastosowaniu baz wiedzy, systemów eksperckich, systemów wnioskowania na podstawie podobnych przypadków, komunikatorów, poczty elektronicznej, grup dyskusyjnych, wideokonferencji, e-learningu, portali korporacyjnych;
Integracja	
- poziom integracji pionowej w zakresie danego działania wartościowego może mieć znaczenie z punktu widzenia kosztów jego realizacji; - o poziomie integracji (lub dezintegracji) decyduje charakter konkretnego działania wartościowego oraz wykorzystywanych do jego realizacji czynników wytwórczych;	- systemy informacji menedżerskiej i systemy wspomagania decyzji pozwalają na wielokryterialną analizę i symulację zmian kosztów związanych z integracją lub dezintegracją określonych działań; - rozwiązania informatyczne zmieniają w znaczący sposób istotę tego czynnika – w dużych, zintegrowanych firmach umożliwiają połączenie poszczególnych funkcji w sprawnie działającą całość i zmniejszenie opóźnień w reagowaniu na zmiany, w przedsiębiorstwach decydujących się na dezintegrację łańcucha wartości pozwalają na koordynację działalności rozproszonych na inne organizacje biznesowe;

Wybór momentu	
- koszty realizacji działania wartościowego zależą od wyboru momentu; - z punktu widzenia kosztów duże znaczenie ma wybór momentu związany z cyklem koniunkturalnym i warunkami panującymi na rynku; - odpowiedni wybór momentu może być źródłem trwałej lub krótkoterminowej przewagi konkurencyjnej, np. względna pozycja kosztowa firmy może wzrosnąć w chwili zakupu aktywów po niskiej cenie, a pogorszyć się w momencie, gdy będzie zmuszona zastąpić te aktywa innymi zakupionymi mniej korzystnie; - korzyści wynikające z bycia pierwszym – mniejsze koszty związane z wypracowaniem i utrzymaniem wizerunku marki oraz szybciej rozpoczęty proces uczenia się; - korzyści późniejszego wejścia – firmy wchodzące później opierają swoją działalność na nowszych technologiach i nowszym sprzęcie, dostępnym w danym momencie, unikają kosztów wynikających z rozwoju produktu i rynku;	- pozyskiwanie i odpowiednia analiza informacji rynkowych dostępnych w Internecie, obserwacja w sieci poczynąń konkurentów, sprawne systemy informacji marketingowej mogą wpływać na odpowiedni wybór momentu; - właściwe wykorzystanie informacji dotyczących warunków makroekonomicznych dostępnych na stronach www instytucji rządowych, czasopism ekonomicznych, dostępnych w wersji on-line, publikowanych w czasie rzeczywistym notowań giełdowych, informacji dotyczących rozwoju branży (portale branżowe) oraz technologii są doskonałym wsparciem podejmowania decyzji związanych z wyborem momentu; - możliwość śledzenia kosztów aktywów i dokonywania transakcji on-line bez ograniczeń geograficznych i czasowych pozwala nabywać je w najlepszym momencie;
Własne założenia strategiczne niezależne od innych czynników	
- założenia strategiczne wynikają często z wykorzystania mechanizmu kompromisu w celu pogodzenia polityki nastawionej na koszty i polityki nastawionej na różnicowanie; - największe znaczenie przypisuje się założeniom dotyczącym: konfiguracji i cech produktu, asortymentu i odmian produktów, usług serwisowych, poziomu wydatków na marketing i rozwój technologii, polityki kadrowej, kanałów dystrybucji, wymagań odnośnie surowców i innych nabywanych czynników wytwórczych, stosowanej technologii.	- rozbudowane bazy i hurtownie danych, prezentujące dane w wielu różnych przekrojach, dostarczające wyselekcjonowanej informacji, systemy informacji menedżerskiej, systemy wspomagania decyzji, systemy eksperckie, poprzez tworzenie możliwości wnikliwej analizy i symulacji rezultatów, umożliwiają ocenę różnych posunięć strategicznych;
Lokalizacja	
- geograficzna lokalizacja działania wartościowego lub lokalizacja względem innych działań może mieć wpływ na koszty jego realizacji; - wybór lokalizacji wpływa istotnie na koszty, wyznacza: różny poziom kosztów pracy, zarządzania, surowców, energii, za-	- decyzje o wyborze lokalizacji powinny być podejmowane (kształtowane) w oparciu o gruntowną znajomość specyfiki określonego obszaru geograficznego, w czym istotną pomocą są informacje publikowane w Internecie; - decyzje o rozproszeniu geograficznym mogą

trudnienia kadry naukowej; określa: strukturę podatków, dostępną infrastrukturę, warunki klimatyczne, normy kulturowe, gusty i potrzeby klientów; - określona lokalizacja względem odbiorców i dostawców decyduje o kosztach związanych z logistyką wewnętrzną i zewnętrzną oraz marketingiem; - przy lokalizacji cechującej się rozproszeniem istotną rolę w kształtowaniu kosztów odgrywa właściwa koordynacja;	wynikać z możliwości koordynacji działalności z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi informatycznych;
Czynniki instytucjonalne	
- dotyczą przede wszystkim regulacji prawnych, okresu zwolnienia od podatku i innych finansowych form zachęty, uwarunkowań w zakresie tendencji do tworzenia organizacji związkowych, przepisów określających zawartość produktu, ochrony środowiska, wysokości opłat itp.; - uwarunkowania instytucjonalne pozostają zwykle poza kontrolą firmy.	- przedsiębiorstwo ma niewielki wpływ na kształtowanie tego czynnika, jednak wartościowe informacje, pozyskiwane ze stron www instytucji rządowych i samorządowych, portali tematycznych i branżowych, ułatwiają w istotny sposób usytuowanie się firmy w określonych warunkach.

Źródło: opracowanie własne

3. TECHNOLOGIA INFORMACYJNA A WYJĄTKOWOŚĆ OFERTY

Przyjmuje się, że firma odróżnia się konkurentów, kiedy może zaoferować nabywcy produkt o wyjątkowych cechach – Produkt, który będzie przedstawiał dla nabywcy pewną wartość, wynikającą bardziej z właściwości niż ceny. Zróźnicowanie może być dla firmy⁶:

- podstawą do tego, aby oczekiwać wyższej ceny stanowiącej gratyfikację za wyjątkowość;
- szansą na wzrost prawdopodobieństwa sprzedania większej ilości produktów o ustalonej na rynku cenie;
- źródłem innych korzyści, na przykład w postaci zwiększonej lojalności klientów w okresach cyklicznych lub sezonowych spadków obrotów.

Strategia zróźnicowania pozwala osiągnąć ponadprzeciętne wyniki, jeżeli wyższa cena, jakiej można zażądać za produkt pokryje koszty, związane z wytworzeniem wyjątkowej oferty. Efekty zróźnicowania mogą zaspakajać potrzeby przedstawicieli różnych grup nabywców lub tylko pewnej wąskiej grupy nabywców o wyrafinowanych potrzebach.

⁶ Porter 2006, s. 160

Zrozumienie istoty zróżnicowania nie jest możliwe, jeśli firmę traktuje się jako całość. Zróżnicowanie bowiem wynika z tego, jak realizowane są poszczególne działania wartościowe w łańcuchu wartości oraz z tego, jak rezultaty tych działań są postrzegane przez klienta. W zasadzie każde działanie może stanowić potencjalne źródło wyjątkowości. Przy czym, w odróżnieniu od strategii niskich kosztów, w strategii zróżnicowania przyjmuje się, że nawet działania, których koszty stanowią niewielki ułamek kosztów ogólnych, mogą mieć istotne znaczenie.

Wyjątkowy charakter działań wartościowych determinowany jest w większości przez te same czynniki, które wpływają na koszty tych działań. Przy czym moc ich oddziaływania i hierarchia ważności są odmienne. Najważniejszym bodaj z czynników, z punktu widzenia zróżnicowania, są założenia strategiczne. Kolejne to: zależności, wybór momentu, lokalizacja, wewnętrzne związki, proces uczenia się i upowszechnianie się jego rezultatów, integracja, korzyści skali i czynniki instytucjonalne. I podobnie jak w przypadku czynników kształtujących koszty działań wartościowych, technologia informacyjna w istotny sposób może wpływać na naturę czynników z punktu widzenia zróżnicowania.

W tabeli 2. zaprezentowano najważniejsze cechy czynników decydujących o wyjątkowości działań wartościowych i rozwiązania technologii informacyjnej, które mogą zmieniać istotę tych czynników.

Tabela 2. Wpływ technologii informacyjnej na czynniki determinujące wyróżnienie

Charakterystyka czynnika	Wybrane aspekty wpływu technologii informacyjnej na istotę czynnika
Założenia strategiczne	
Typowe założenia strategiczne, umożliwiające wypracowanie wyjątkowości dotyczą: - właściwości produktu i jakości świadczonych usług, - usług w zakresie kredytowania, dostaw czy napraw, - intensywności realizacji wybranych działań, szczególnie w zakresie reklamy, - charakterystyki działania i zastosowanej technologii np. ilości informacji udzielanych w trakcie realizacji zamówienia, - jakości nabywanych czynników wytwórczych, - procedur decydujących o sposobie postępowania pracowników w trakcie realizacji działania, - poziomu umiejętności i doświadczenia pracowników realizujących dane działanie oraz zakresu szkoleń;	- Internet i systemy informacyjne marketingu stwarzają nieograniczone możliwości prowadzenia badań, dotyczących preferencji klientów odnośnie cech wyrobu i zakresu oczekiwanych usług; - różne, łatwo dostępne, niedrogie formy reklamy i promocji w postaci bannerów, billboardów, buttonów, wyskakujących okien, sponsoringu, artykułów sponsorowanych, umieszczanych na stronach www portali, wortalu branżowych, tematycznych, mailing, multimedialne CD-ROM-y z folderami reklamowymi, odpowiednie pozycjonowanie własnych stron www, dają firmom możliwość swobodnego regulowania intensywności i zakresu reklamy; - włączenie odbiorcy do ekstranetu pozwala mu śledzić na bieżąco postęp realizacji zamówienia; - rozwiązania informatyczne, wspomagające zarządzania wiedzą tj. systemy obiegu dokumentów, systemy zarządzania przepływem pracy, portale korporacyjne, intranet pozwalają na upowszechnianie zdefiniowanych i przyjętych procedur postępowania; - portal korporacyjny, e-learning, multimedia, bazy wiedzy, systemy eksperckie rozwijają formy organi-

	zacyjnego uczenia się i pozytywnie wpływają na poziom wiedzy i umiejętności pracowników;
Zależności	
- zależności mogą przyczyniać się do wypracowania wyjątkowego produktu, jeżeli sposób realizacji jednego działania ma wpływ na sposób wykonywania innego; - zależności obejmują nie tylko działania w łańcuchu wartości firmy, ale również działania wykonywane poza firmą – u dostawców i dystrybutorów;	- zintegrowane systemy informatyczne zarządzania oraz rozwiązania technologii komunikacyjnej pozwalają skoordynować zadania z zakresu logistyki zewnętrznej, realizacji zamówień i sprzedaży, wpływając na czas dostawy; - technologia komunikacyjna, ekstranet, multimedia, wideokonferencje pozwalają na jakość współpracy z dostawcą części, półproduktów, co może przyczyniać się do skrócenia czasu potrzebnego do opracowania nowego produktu; - włączenie dystrybutorów do ekstranetu, możliwość korzystania z baz danych i wiedzy, szkolenia online mogą wpływać na wyróżniającą jakość praktyk związanych ze sprzedażą;
Wybór momentu	
- źródłem wyjątkowości może być fakt, że firma podejmuje się realizacji pewnego nowego działania; - w zależności od sytuacji, tak wcześnie wejście, jak i wejście późne może stać się źródłem przewagi wynikającej ze zróżnicowania;	- firmy wchodzące jako pierwsze tworzą barierę w postaci utrwalonego wizerunku produktu – łatwiej go kształtować, wykorzystując możliwości promocji i reklamy w Internecie; - firmy wchodzące później korzystają z najnowszych technologii i doświadczeń poprzedników – uzyskiwanie cennych informacji z tym związanych często wynika z umiejętności penetracji zasobów Internetu
Lokalizacja	
- lokalizacja może stanowić również źródło wyróżnienia, na przykład dogodnie rozmieszczenie punktów sprzedaży często stanowi dla klienta dodatkową wartość.	- przeprowadzenie analiz dotyczących najbardziej dogodnej lokalizacji i gęstości punktów sprzedaży jest bardziej precyzyjne z wykorzystaniem systemów informacji marketingowej i komputerowym systemom, umożliwiającym symulację różnych wariantów rozwiązań
Wewnętrzne związki	
- źródłem wyjątkowości może być fakt, że firma uwspólnia pewne działania z siostrzaną jednostką biznesową; - dzięki uwspólnieniu działań firma może zapewnić klientowi bardziej kompleksową usługę;	- systemy klasy CRM (systemy zarządzania relacjami z klientem) pozwalają gromadzić i przetwarzać dane dotyczące klientów – historii zamówień, preferencji, obecnych i przyszłych potrzeb – i czerpać z nich wiedzę, umożliwiającą konfigurowanie łączonych, kompleksowych usług,
Proces uczenia się i upowszechniania jego rezultatów	
- firma może realizować dane działanie w sposób wyjątkowy, jeżeli nauczy się, jak można wykonywać je	- podobnie jak w przypadku wpływu na koszty, proces uczenia się w kontekście wyróżnienia daje lepsze efekty, jeśli zostaną wykorzystane odpowiednie narzędzia technologii informacyjnej: kom-

lepiej; - upowszechnienie rezultatów uczenia się wśród konkurentów osłabia ich znaczenie z punktu widzenia zróżnicowania;	puterowe systemy wspomagania zarządzania i produkcji, systemy wspomagania pracy zespołowej, systemy zarządzania przepływem pracy (<i>workflow</i>), systemy obiegu dokumentów, systemy eksperckie, portale korporacyjne, e-learning, technologie multimedialne, wideokonferencje; - utrzymanie przewagi konkurencyjnej w zakresie wyróżnienia (w zakresie kosztów również) wymaga od firm szczególnej dbałości o bezpieczeństwo strategicznych informacji.
Integracja	
- stopień integracji może decydować o wyjątkowości firmy; - firmy zintegrowane mogą wykorzystywać większą liczbę działań jako źródła zróżnicowania, lepiej koordynować działania ze sobą, dodatkowo przejmując zupełną nad nimi kontrolę; - w niektórych przypadkach dezintegracja może również stać się źródłem wyróżnienia, poprzez wykorzystanie potencjału produkcyjnego dostawców i dystrybutorów;	- posiadane lub będące w zasięgu możliwości finansowych firmy, rozwiązania technologii informacyjnej mogą być czynnikiem determinującym integrację lub dezintegrację;
Korzyści skali	
- w zasadzie w tradycyjnym ujęciu przyjmuje się, że skala raczej negatywnie wpływa na wyjątkowy charakter danego działania; - w niektórych jednak przypadkach, np. skala powiązana z szeroką siecią sprzedaży, ogólną dostępnością wyrobu, jak również łatwy dostęp do usług serwisowych – mogą tworzyć warunki do postrzegania oferty jako wyjątkowej;	- wpływ technologii informacyjnej w tym zakresie jest ograniczony, chociaż dostęp do baz danych, sieciowe systemy komunikacji łączące punkty sprzedaży lub serwisantów z firmą, mogą zapewnić ciągłość dostaw towarów, części zamiennych, a przede wszystkim niezbędnych informacji;
Czynniki instytucjonalne	
- czynniki instytucjonalne mogą niekiedy mieć pewne znaczenie dla firmy realizującej strategię zróżnicowania; - dobre stosunki z organizacjami związkowymi mogą przyczynić się do takiego zdefiniowania zakresu obowiązków pracowników, że staną się one źródłem wyróżnienia; - dopasowanie produktu do przepisów określających zawartość pro-	- umiejętność pozyskiwania ze stron www właściwych organizacji i instytucji informacji, określających uwarunkowania prawne, pozwalają firmie odpowiednio usytuować się w określonej rzeczywistości i szybko reagować na zmiany.

duktu i ochrony środowiska, szczególnie kiedy są one rygorystyczne i jednocześnie istotne dla klientów, może również decydować o wyjątkowości oferty.	
---	--

Źródło: opracowanie własne

4. PODSUMOWANIE

Zaprezentowane rozważania dotyczą bardzo ważnego zagadnienia, a mianowicie wykorzystania technologii informacyjnej w sposób, który pozwoli budować skuteczniej i efektywniej przewagę konkurencyjną. Jest to problem wart uwagi z tego względu, że w zasadzie wszystkie przedsiębiorstwa zmuszone zostały do wdrożenia mniej lub bardziej zaawansowanych rozwiązań technologii informacyjnej. Chodzi jednak o to, aby nie była ona tylko metodą usprawniania działań operacyjnych, ale pozwalala firmie robić określone rzeczy lepiej, niż robią to konkurenci. Możliwe to będzie jedynie wówczas, gdy odpowiednie rozwiązania informatyczne zostaną zaimplementowane w oparciu o wnikliwą ocenę ich możliwości realizacji wybranej strategii oraz przy uwzględnieniu specyfiki łańcucha wartości firmy. Sposób postrzegania technologii informacyjnej jako źródła przewagi konkurencyjnej w zakresie kosztów i wyróżnienia zaproponowany został w niniejszym artykule.

LITERATURA:

- [1] Mroczko F., Stańkowska M., *Technologie informacyjne w przedsiębiorstwie – korzyści i zagrożenia*, [w:] Jagoda H., Lichtarski J. (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem – celowość, skuteczność, efektywność*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- [2] Mroczko F., Stańkowska M., *Informatyczne uwarunkowania wdrażania koncepcji zarządzania wiedzą*, [w:] Czerwińskiej M. (red.), *Zarządzanie kapitałem intelektualnym. Istota, pomiar i instrumenty wdrażania*, Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
- [3] Obłój K., *Informatyka i Czerwona Królowa*, „Rzeczpospolita”, 2004, nr 121.
- [4] Porter M. E., *Porter o konkurencyjności*, PWE, Warszawa 2001.
- [5] Porter M. E., *Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymywanie lepszych wyników*, Helion, Gliwice 2006.
- [6] Świtalski P., *Wykorzystanie nowych technologii w utrzymaniu systemu zarządzania jakością*, [w:] *Przedsiębiorstwo wobec współczesnych wyzwań w procesie zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2005.

- [7] Szapiro T., Ciemniak R., *Internet – nowa strategia firmy*, Difin, Warszawa 1999.
- [8] Szymura-Tyc M., *Zarządzanie przez wartość dla klienta – budowa wartości firmy*, www.zti.com.pl/institute/pp/referaty (20.12.2007).

STRESZCZENIE

Budowanie trwałej przewagi konkurencyjnej – w warunkach zmiennego charakteru otoczenia, staje się dla przedsiębiorstw największym wyzwaniem. Poszukiwanie źródeł tej przewagi powinno iść w kierunku wykorzystania technologii informacyjnej. Wynika to z jej wieloaspektowego wpływu na kształtowanie czynników determinujących koszty i wyróżnienie działań wartościowych w łańcuchu wartości firmy. W artykule dokonano przeglądu form oddziaływania technologii informacyjnej na te właśnie czynniki.

SUMMARY

INFORMATION TECHNOLOGY AND COMPETITIVE ADVANTAGE IN RANGE OF COST AND DIFFERENTIATION

In conditions of variable characters of environment, creation of sustainable competitive advantage, become of biggest challenge for enterprises. It is obliged to go in direction of use of information technology as source of these advantage. It results from its multiaspect influence on forming of factors, which determine cost and differentiation of valuable operation in chain of value of enterprise. It perform review of form of interaction of information technology in article on these factors exactly.



Tadeusz Lewandowski

Wybrane elementy bezpieczeństwa informatycznego w aspekcie bezpieczeństwa w Internecie¹

ZAMIAST WPROWADZENIA

Oko sieci

„Internet nigdy nie był anonimowy. Nasze ruchy w sieci są podglądane, a wszystko zapisywane. Wchodząc na strony WWW odstawiamy się. Pół biedy, gdy świadomie, gorzej, gdy bezwiednie”

*tytuł i fragment artykułu
Piotra Stasiaka z Polityki nr 38/2006*

W 2006 r. jeden z największych w USA portali internetowych – AOL opublikował listę haseł wpisywanych przez każdego z losowo wybranej próby 658 tys. abonentów.

Przykłady wpisywanych haseł:

- imię i nazwisko abonenta - aby sprawdzić, co też o nim jest w necie,
- adres zamieszkania – aby sprawdzić, czy w pobliżu jest pizzeria, kwiaciarnia, czy klub ze striptizem,
- intymne pytania – aby ???
- mieszkańcy prestiżowych dzielnic szukali leku na depresję, psychoanalityka i detektywa, który wyśledzi podejrzanego o zdradę męża,
- pytania o bezbolesne samobójstwo, trucizny, karę za morderstwo

¹ Materiał prezentowany przez autora w formie referatu na I Powiatowej Konferencji „Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w Internecie”, Walbrzych 28.02.2008 r.

Choć dane były anonimowe – zamiast imion i nazwisk uczestników ankiety były numery – w łatwy sposób można było powiązać wyszukiwane informacje z konkretnymi osobami.

Sprawa AOL doprowadziła w USA do ogólnonarodowej debaty na temat granic prywatności w Internecie.

Problem jest również aktualny w Polsce. Według badań CBOS:

- co trzeci Polak używa Internetu,
- co dziesiąty robi w nim zakupy,
- co dziesiąty korzysta z usług bankowości.

Komputery osobiste stają się osobiste coraz bardziej – przechowują o nas mnóstwo informacji. Wchodząc do Internetu, zostawiamy po sobie mnóstwo śladów. Pokazujemy siebie jak na dłoni.

Dowód:

- gdy skończę pisać ten artykuł, włączę się do Internetu, aby go wysłać do redakcji. W momencie wejścia w globalną sieć do mojego komputera zostanie przypisany unikatowy numer identyfikacyjny, tzw. numer IP, który jest jak internetowy dowód tożsamości. Wygląda on na przykład tak: 205.143.131.236.
- Serwer w firmie, który świadczy mi usługę dostępu do sieci, odnotuje: „użytkownik Tadeusz Lewandowski połączył się z Internetem o danej godzinie i został mu nadany następujący numer IP”.
- Wyślę e-mail do redakcji. Komputery w redakcji też mają swoje niepowtarzalne IP. Serwer w firmie telekomunikacyjnej odnotuje: „o danej godzinie Tadeusz Lewandowski wysłał e-maila do następującego adresata”.

Zapis połączeń pomiędzy numerami IP jest jak biling w tradycyjnej telefonii. To ślad, kto, kiedy i z kim się kontaktował. Jeśli z domowego komputera wyślę komuś list z pogrózkami, to tak, jakbym zadzwonił do niego z domowego telefonu. W przypadku numeru IP odkrywamy się niejako na własne życzenie (świadomie lub nie). Jest to jednak konieczne – bez udostępnienia tej informacji, używanie sieci byłoby utrudnione. Bardziej niebezpieczne są te przypadki, gdy ktoś celowo włamuje się do naszego komputera, aby wyciągnąć cenne dane. W sieci pełno jest różnego rodzaju tzw. pelaczy – programów wędrujących po sieci, w poszukiwaniu niezabezpieczonych komputerów. Również w naszym codziennym życiu jest wielu takich, którzy chcieliby zajrzeć, co też cennego lub ciekawego ma w swoim komputerze konkurencja, czy też nasz kolega, współpracownik lub nasz szef.

Parafrazując powiedzenie:

„Pokaż mi twój komputer, a powiem ci, kim jesteś”.

1. PODSTAWOWE POJĘCIA BEZPIECZEŃSTWA INFORMATYCZNEGO

Bezpieczeństwo określane jest jako miara zaufania co do niepodatności na zagrożenia. Pojęcie to jest również używane w kontekście informatycznym.

W specjalistycznej literaturze informatycznej można spotkać szereg określeń występujących w tytułach opracowań:

- bezpieczeństwo teleinformatyczne ,
- bezpieczeństwo systemów informatycznych
- bezpieczeństwo informacji ,
- bezpieczeństwo danych ,
- niebezpieczeństwo komputerowe.

Zbliżonym pojęciem jest ochrona, często błędnie stosowana zamiennie z bezpieczeństwem, a nawet jedno pojęcie jest definiowane za pomocą drugiego.

Jeżeli jako bezpieczeństwo informatyczne określimy miarę zaufania, że system informatyczny (komputer) pozostanie nienaruszony, to ochrona jest środkiem do osiągnięcia bezpieczeństwa.

Jeżeli system (komputer) chronimy, to wcale nie musi oznaczać, że jest on bezpieczny. Bezpieczeństwo jest więc pojęciem nadrzędnym w stosunku do ochrony. Nie ma też jednego uniwersalnego środka ochrony, gdyż do przeciwdziałania różnym zagrożeniom konieczne jest stosowanie różnych metod.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa nie chronimy komputera, lecz zawarte w nim określone dane lub dlatego, że do tych danych umożliwia nam dostęp.

Powyższe wnioski nie oznaczają, że nie należy chronić wartości materialnych sprzętu komputerowego, ale pod tym względem ochrona ta nie różni się od ochrony innych dóbr materialnych.

Nie wszystkie dane trzeba i należy chronić, stąd podział na informacje wrażliwe i niewrażliwe.

Informacje wrażliwe dla określonego podmiotu są to wszelkie informacje, które mogą zostać wykorzystane przeciwko interesom tego podmiotu przez ujawnienie, nieudostępnienie oraz zmanipulowanie jawne lub skryte.

Wrażliwość informacji też nie jest jednorodna. Można więc wyróżnić trzy podstawowe rodzaje wrażliwości danych a tym samym trzy aspekty bezpieczeństwa danych (wrażliwych):

- poufność,
- integralność,
- dostępność.

Każdy z tych elementów podatny jest na inne zagrożenia. Trzy najważniejsze filary bezpieczeństwa informacji to:

- poufność (Confidentiality),

- nienaruszalność (Integrity),
 - dostępność (Availability).
- **poufność** jest to prawo jednostki do decydowania o tym, jakimi informacjami chce się podzielić z innymi ludźmi i jakie informacje jest skłonna od nich przyjąć,
 - **nienaruszalność** (integralność) danych to cecha określająca, że dane nie różnią się od danych źródłowych i nie zostały przypadkowo lub umyślnie zmienione, ujawnione lub zniszczone,
 - **dostępność** jest to atrybut danych opisujących stopień ochrony, jakiej one mogą podlegać, uzgodniony przez osoby lub organizacje otrzymujące te dane.

2. ZAGROŻENIA SYSTEMÓW INFORMATYCZNYCH

Można wymienić następujące najważniejsze zagrożenia systemu informatycznego:

- przechwycenie danych
- modyfikacja danych,
- zniszczenie danych,
- czasowe blokowanie dostępu do danych,
- celowe lub przypadkowe przerwy w pracy systemu (sabotaż, awarie).

Wymienione zagrożenia mogą występować pojedynczo lub w grupie. System informatyczny może być podatny na szereg różnorodnych zagrożeń. Można je podzielić na dwie podstawowe grupy:

- zagrożenia informatyczne – oddziałują na system informatyczny środkami informatycznymi (wirusy, hakerzy, itp.),
- zagrożenia nieinformatyczne – oddziałują na sprzęt komputerowy i oprogramowanie przez otoczenie i infrastrukturę (np. awaria zasilania, kradzież wyposażenia informatycznego, itp.).

Zagrożenia nieinformatyczne występują częściej i stanowią większe zagrożenie.

Statystyka typowych zagrożeń

Typy zagrożeń. Przybliżona częstość występowania podstawowych typów zagrożeń (wg FBI):

- 55% pomyłki ludzi,
- 20% problemy fizycznych zabezpieczeń (np. katastrofy, awarie zasilania),
- 10% nieuczciwy personel,

- 9% niezadowolony personel (mający korzyści z defektu systemu),
- 4% wirusy,
- 2% ataki z zewnątrz.

Przykładowe metody stosowane przez intruzów:

- zmowa kilku sprawców (dobrowolna lub wymuszona);
- celowe powodowanie awarii w momentach, gdy trzeba wykonać ważne i terminowe prace, aby np. wymusić zatrudnianie podstawionych osób do jej usunięcia;
- wywoływanie fałszywych alarmów, aby „uśpić” czujność osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo przed rzeczywistym atakiem;
- oferowanie na korzystnych warunkach „interesującego” oprogramowania, zawierającego robaki, bomby, konie trojańskie i wirusy;
- techniki typu sniffing i spoofing w celu zdobycia hasła zezwalającego na dostęp;
- świadome szyfrowanie przez intruza plików użytkownika, aby zostały one uznane za bezwartościowe lub uszkodzone;
- stara, prosta metoda poszukiwania na śmietnikach zlokalizowanych w pobliżu firmy (banki, zakłady ubezpieczeń) wyrzuconych tabulogramów (dyskietek, taśm magnetycznych), w celu pozyskania z nich informacji;
- rozmowy towarzyskie z osobami, które mają skłonności do chwalebnia się swoją pozycją w firmie; jeśli kilka mało znaczących z osobna faktów zostanie dobrze skojarzonych i zinterpretowanych, może dać bezcenną informację intruzowi;
- podszywanie się pod kontrolera legalności oprogramowania („policja softwareowa”), co pozwala na dostęp do komputera;
- penetracja systemu poprzez pocztę elektroniczną;
- rozmaite techniki podsłuchu poczynawszy od podłączania się do przewodów sygnałowych, a skończywszy na emisji ujawniającej;
- zbieranie wywiadu od niezadowolonych pracowników firmy lub świeżo zwolnionych;
- szantaż, korupcja;
- „wyludzanie” informacji pod pozorem zawierania umów, oferowania usług, współpracy;
- tzw. „ankietowanie”, czyli rozsyłanie do firm „niewinnych” ankiet, zapytań, propozycji.

3. PODSTAWOWE ŚRODKI OCHRONY DANYCH

1. Kontrola dostępu do systemu informatycznego – polega na ograniczeniu dostępu do systemu informatycznego lub niektórych jego zasobów. Tylko wybrane osoby mają dostęp na podstawie: hasła, karty lub klucza elektronicznego lub cech biometrycznych. W ten sposób chronimy poufność, integralność i dostępność danych.

2. Ochrona kryptograficzna – polega na takim przekształceniu danych, że odczytanie ich jest możliwe jedynie przy wykorzystaniu specjalnego oprogramowania lub urządzeń. Jest to obecnie powszechnie stosowana metoda ochrony poufności danych. Nawet jeśli intruzowi uda się przechwycić dane, będą one dla niego bezużyteczne.

3. Podpis elektroniczny – jest technologią informatyczną służącą do potwierdzania autentyczności i integralności dokumentów elektronicznych.

4. Sieciowe systemy zaporowe – przez blokowanie niepożądanego ruchu sieciowego chronią komputer lub sieć przed zewnętrzną ingerencją. W ten sposób przez ograniczanie dostępu do danych chronimy ich poufność, integralność i dostępność.

5. Tworzenie kopii zapasowych – przez wytworzenie dodatkowej kopii danych i umieszczenie jej na bezpiecznym nośniku, chronimy się przed utratą dostępu do danych.

6. Ochrona przed oprogramowaniem destrukcyjnym – stosując oprogramowanie antywirusowe, chronimy się przed atakiem programów szkodliwych na integralność, poufność i dostępność danych.

7. Regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa danych – znajomość przepisów prawa związanych z bezpieczeństwem informatycznym i użytkowaniem oprogramowania jest konieczna, by spełnić prawne wymogi ochrony danych (np. dane osobowe, informacje niejawne), znać prawne możliwości ścigania przestępstw informatycznych, jak również, żeby samemu nie popełniać nieświadomie przestępstw (prawo licencyjne programów komputerowych, prawo autorskie). Dobrze opracowane prawo jest również środkiem ochrony danych.

4. BEZPIECZEŃSTWO SYSTEMÓW OPERACYJNYCH

Bezpieczeństwo systemu operacyjnego jest ważnym, aczkolwiek często niedocenianym elementem bezpieczeństwa informatycznego. Można je podzielić na:

A. Bezpieczeństwo funkcjonalne systemu operacyjnego

W zakresie bezpieczeństwa funkcjonalnego (strukturalnego), czyli tego, które zapewnia producent, mogą się znaleźć następujące środki ochrony:

- bezpieczny system plików, umożliwiający przydzielanie uprawnień do zasobów oraz szyfrowanie danych,
- mechanizmy szyfrowania danych,
- zarządzanie kluczami prywatnymi i publicznymi,
- zarządzanie dostępem do zasobów (hasła, zabezpieczenia przy pomocy kart elektronicznych i urządzeń biometrycznych),
- zaporę sieciową,
- centrum zabezpieczeń koordynujące współdziałanie zabezpieczeń integralnych systemu operacyjnego i zewnętrznych (np. programów antywirusowych, zapór sieciowych).

Po systemie operacyjnym możemy się spodziewać co najwyżej tylko takiego poziomu bezpieczeństwa, jaki zaprojektował dla niego producent i przedstawił w jego parametrach.

B. Bezpieczeństwo skonfigurowane przez użytkownika

Po instalacji systemu operacyjnego, Service Pack-ów i poprawek konieczne jest wykonanie między innymi następujących czynności:

- skonfigurowanie konta administratora – zmienić nazwę, ustalić bezpieczne hasło, praca powinna odbywać się na koncie, które nie ma uprawnień administratora,
- utworzenie i skonfigurowanie kont użytkowników,
- zainstalowanie bezpiecznego systemu plików np. NTFS,
- ustalenie praw dostępu do plików i katalogów,
- niedopuszczanie osób postronnych,
- zabezpieczenie dostępu do rejestru i plików konfiguracyjnych,
- stosowanie zabezpieczeń sprzętowych,
- pozostawienie tylko niezbędnych protokołów sieciowych,
- wyłączenie usług, które nie są wykorzystywane,
- skonfigurowanie zapory sieciowej.

System operacyjny, w którym nie dokonano włączenia zabezpieczeń i ich odpowiedniej konfiguracji jest tak samo mało bezpieczny, jak system który, nie ma żadnych zabezpieczeń.

5. WYBRANE METODY KONTROLI DOSTĘPU DO SYSTEMU

5.1. Kontrola dostępu na podstawie haseł

Hasła są integralną częścią zabezpieczeń systemów informatycznych. Pomimo wielu wad tej metody kontroli dostępu do elementów systemu, jest ona wybierana najczęściej jako podstawowe zabezpieczenie. Główną zaletą stosowania haseł jest łatwość ich stosowania dla przeciętnego użytkownika, w przeciwieństwie do metod skomplikowanych, wymagających pewnej wprawy i czasu potrzebnego do pokonania wymagań dostępu.

Matematyczne podstawy wyliczenia ilości możliwych haseł:

$$(\text{ilość haseł}) = (\text{ilość znaków})^{\text{długość hasła}}$$

gdyż z matematycznego punktu widzenia są to wariacje z powtórzeniami.

Przykład 1 – hasło silne

Przyjmując w przybliżeniu:

- ilość znaków na klawiaturze = 100
- długość hasła = 8,

otrzymujemy:

- ilość haseł = $100^8 = 10^{16}$
- czas łamania hasła = $10^{16} : (1000 \text{ haseł na sekundę}) = \mathbf{2,77 \cdot 10^{10} \text{ godzin}}$

Przykład 2 – hasło średnie

Przyjmując:

- ilość używanych znaków = 24 (podstawowe litery duże lub małe)
- długość hasła = 6,

otrzymujemy:

- ilość haseł = $24^6 = 191\,102\,976$
- czas łamania hasła = $24^6 : (1000 \text{ haseł na sekundę}) = \mathbf{53 \text{ godziny}}$

Przykład 3 – hasło słabe

Przyjmując:

- ilość używanych znaków = 10 (cyfry)
- długość hasła = 6,

otrzymujemy:

- ilość haseł = $10^6 = 1.000.000$
- czas łamania hasła = $10^6 : (1000 \text{ haseł na sekundę}) = \mathbf{16,7 \text{ min.}}$

Warto zatem pamiętać, aby nie ułatwiać życia potencjalnym Intruzom, tworząc łatwe do przełamania hasła.

Lista wskazówek, które powinno się uwzględnić przy wyborze haseł

Nie wybieraj jako hasła:

- nazwiska (imienia, pseudonimu, przezwiska) twojego lub twojej żony, rodziców, dzieci, przyjaciół, współpracowników, ulubionych postaci (aktorów, sportowców itp.) – w ogóle nie stosuj żadnych nazwisk i imion, nazwy używanego systemu operacyjnego, nazwy twojego komputera, numeru twojego telefonu,
- numeru rejestracyjnego i marki twojego samochodu,
- numeru twojego ubezpieczenia, prawa jazdy, dowodu osobistego, paszportu, żadnej informacji, którą łatwo o tobie uzyskać (np. nazwy ulicy), czyjejkolwiek daty urodzenia lub w ogóle daty,
- nazwy kontynentu, kraju, miejscowości i w ogóle nazw geograficznych (rzek, mórz, gór),
- słów ze słowników,
- ciągu złożonego z identycznych znaków, liter lub cyfr (np. aaaaaaaaa, 99999999, #####),
- ciągów kolejnych znaków na klawiaturze (np. qwerty, asdfgh), ciągów liczących mniej niż osiem znaków,
- niczego, co wymieniono wyżej, w jakiegokolwiek formie (wspak, dublowanie, wyłącznie duże litery),
- przekleństw i wulgaryzmów.

Wybieraj hasła, które:

- zawierają małe i duże litery,
- zawierają cyfry i znaki specjalne, takie jak: znaki interpunkcyjne, nawiasy, symbole #@%\$* itp.,
- mają minimum osiem znaków (niektórzy preferują system 4x2 czyli dwie duże litery i dwie małe, dwie cyfry, dwa znaki specjalne),
- są łatwe do zapamiętania (aby nie trzeba było ich zapisywać), lecz trudne do odgadnięcia, np. pierwsze litery wybranego wiersza, piosenki, aforyzmu,
- można łatwo i szybko wprowadzić z klawiatury (wskazane nie jednym palcem ani jedną ręką), aby utrudnić podglądanie
- są złożone z dwóch wyrazów złączonych znakiem specjalnym (np. okocim&lech)
- są tworzone na podstawie ważnej tylko dla Ciebie daty, np. 14.02.2001 (środa) w ten sposób, że bierzemy dwie pierwsze litery nazw cyfr końcowych: dnia, miesiąca, roku oraz nazwy dnia tygodnia (czdwjesr),
- są tworzone losowo i podpowiadane przez system.

Dobre hasło – to hasło łatwe do zapamiętania przez właściciela, a trudne do odgadnięcia przez intruza.

5.2. Specyficzne formy kontroli dostępu do systemu:

Prostota metody dostępu na podstawie haseł ma jednak poważną wadę – można ją szybko złamać. Czas niezbędny do tego zależy od wielu czynników, w tym od zastosowanego systemu operacyjnego, sposobu przechowywania haseł, algorytmu szyfrowania, sposobu tworzenia i zmieniania haseł.

Istnieje jednak wiele sposobów, aby nie wymieniać tylko haseł lub całych haseł, lecz podawać wynik obliczony na podstawie specjalnej funkcji lub losowo wybrane znaki z hasła:

- jednorazowe hasła według listy,
- hasła uwarunkowane zegarem procesora,
- kontrola typu challenge-response (hasło-odzew),
- kontrola typu dialogowego.
- metoda wybranych znaków (maskowanie hasła).

5.3. Biometryczne sposoby kontroli dostępu

Biometria oznacza identyfikację ludzi poprzez ich niepowtarzalne cechy charakterystyczne. Takimi cechami są np. wielkość i kształt dłoni, odciski palców, głos, a także budowa oka. Systemy biometryczne zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa oraz wygody. Osoby podlegające autoryzacji nie muszą nosić z sobą żadnych specjalnych kart, pamiętać skomplikowanych haseł.

W weryfikacji biometrycznej używane są zazwyczaj:

- odciski palców,
- obraz tęczówki oka,
- geometria dłoni,
- głos,
- obraz twarzy.

Prowadzone są także prace nad innymi metodami, m.in.:

- chód
- mimika twarzy
- siatkówka oka
- asymetria twarzy
- portrety pamięciowe
- rozkład temperatury ciała
- sposób pisanie na klawiaturze
- kształt ucha
- identyfikacja DNA

Wrażliwość na zakłócenia:

1. Analiza linii papilarnych – skałeczenie, brud

2. Analiza kształtu dłoni – opuchnięcie dłoni
3. Analiza tęczówki – okulary
4. Analiza siatkówki – okulary, pęknięcie naczynia krwionośnego oka
5. Analiza kształtu twarzy – wąsy, broda, okulary, opuchnięcie twarzy
6. Podpis odręczny, analiza pisanie na klawiaturze – naderwanie ścięgna
7. Analiza głosu – chrypka, hałas

Najważniejszą kwestią związaną z działaniem systemów biometrycznych jest akceptacja użytkownika przez czytnik. Niestety, żadne urządzenie nie jest doskonałe, a więc i czytnik biometryczny może popełniać błędy. Obecne systemy biometryczne mają wskaźniki błędnej akceptacji lub błędnego odrzucenia na poziomie 0,001% do 0,1%.

Zbyt silne procedury kontroli dostępu powodują, iż użytkownicy systemu szukają metod na ich obejście np. blokowanie pewnych zabezpieczeń.

6. OCHRONA KRYPTOGRAFICZNA

Jednym z najefektywniejszych sposobów zabezpieczenia informacji przed dostępem osób nieupoważnionych jest jej szyfrowanie. Proces szyfrowania danych polega na takim ich przekształceniu, aby mogły być odczytane tylko przez osoby upoważnione.

Szyfrowanie odbywa się zgodnie z pewnym przyjętym przez zainteresowanych algorytmem matematycznym, a efektywność szyfrowania, zależy zarówno od samej metody, jak i zastosowanego tzw. klucza. Z punktu widzenia liczby używanych kluczy mamy:

- jeśli nadawca i odbiorca używają tego samego klucza, system nazywamy szyfrowaniem symetrycznym lub szyfrowaniem konwencjonalnym;
- jeśli nadawca i odbiorca używają różnych kluczy, system nazywamy szyfrowaniem asymetrycznym lub szyfrowaniem z kluczem jawnym.

6.1. Standard dla szyfrowania konwencjonalnego

Algorytm dla standardu szyfrowania danych **DES** (ang. *Data Encryption Standard*) został utworzony przez IBM, jako kontynuacja prac nad systemem szyfrowania LUCIFER.

W 1977 roku DES został zatwierdzony i wprowadzony przez Narodowe Biuro Normalizacji do ochrony informacji („nieutajnionych, ale ważnych”) podczas przesyłania ich pomiędzy agendami rządowymi USA.

Informacje ogólne o algorytmie DES:

- DES jest algorytmem szyfrującym symetrycznym, tzn. ten sam klucz służy szyfrowania, jak i do deszyfrowania;
- DES jest szyfrem przestawieniowo- podstawieniowym o 64-bitowej długości bloków danych, co odpowiada 8 znakom wiadomości w kodzie ASCII, natomiast klucz szyfrujący ma długość 56 bitów, uzupełnionych 8 bitami parzystości;
- DES może być implementowany zarówno sprzętowo (hardwareowo), jak i programowo (softwareowo);
- DES został uznany w USA za standard do celów pozamilitarnych;
- dotychczas nie zostały opublikowane żadne prace dające metodzie solidne podstawy matematyczne;
- algorytm DES nie jest odporny na tzw. zmasowany atak, polegający na poszukiwaniu właściwego z jego wszystkich 256 kluczy.

Obecnie nie zaleca się stosowania tego algorytmu w wersji podstawowej. W jego miejsce proponuje się najczęściej użycie potrójnego DES-a (**3DES** lub **Triple DES**).

Istnieje kilka innych algorytmów z kluczem prywatnym, które są dostępne dla różnych systemów bezpieczeństwa. Wśród nich można wymienić: **Skipjack**, **Idea**, **RC2**, **RC4**, **RC5**.

6.2. Przykłady szyfrowania asymetrycznego

RSA to obecnie jeden z dwóch najpopularniejszych (obok algorytmu ElGamala) algorytmów kryptografii asymetrycznej. Stworzony został przez zespół Ronald Rivest, Adi Shamir i Leonard Adelman. RSA jest akronimem utworzonym z pierwszych liter nazwisk jego twórców. Idea algorytmu opiera się na trudności (złożoności obliczeniowej) rozkładu liczb na czynniki pierwsze.

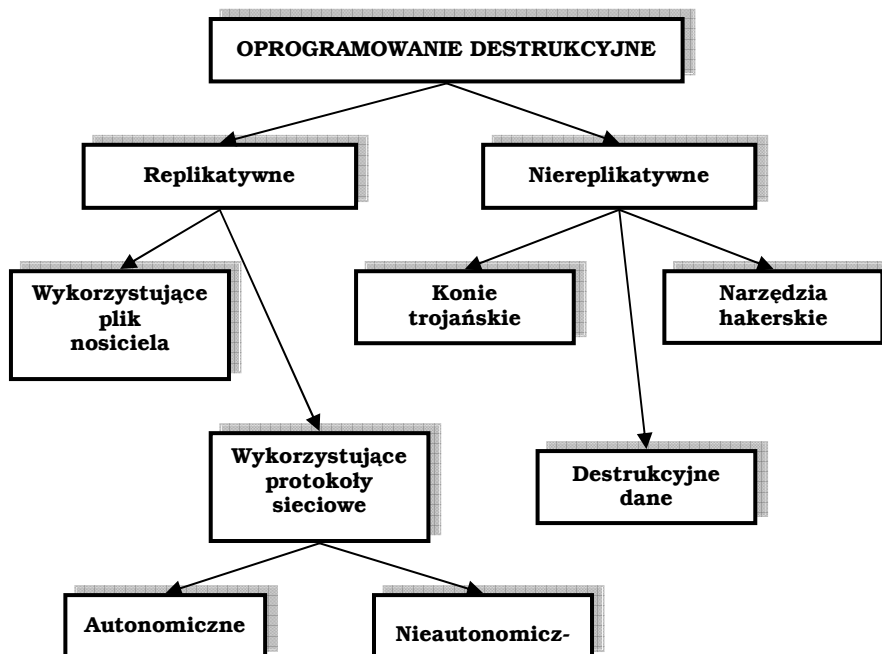
Inne algorytmy z kluczem publicznym:

- system szyfrowania z kluczem publicznym W. Diffiego i M. Hellmana – bezpieczna metoda do wspólnego ustalania klucza prywatnego bez potrzeby wysyłania klucza innym sposobem.
- DSA – od 1994 roku jest standardem podpisu dla administracji rządowej USA.
- PGP – to jedno z najpopularniejszych narzędzi do szyfrowania poczty elektronicznej.

Techniki kryptograficzne znalazły szerokie zastosowanie w zabezpieczeniu informacji.

7. OCHRONA PRZED OPROGRAMOWANIEM DESTRUKCYJNYM

7. 1. Klasyfikacja oprogramowania destrukcyjnego (źródło: [4]).



7.2. Wirusy

- Destrukcyjne programy replikatywne, które do powielania swojego kodu potrzebują pliku nosiciela, powszechnie nazywane są wirusami komputerowymi.
- Wirusy, nawet te o niewielkich rozmiarach, są na tyle rozbudowane, że możemy w nich wyróżnić kilka funkcjonalnych modułów realizujących: infekcję, aktywację, destrukcję (ładunek) a nawet obronę przed wykryciem.
- Moduł ładunku w zależności od intencji twórcy wirusa może być różnorodny. Ładunkiem może być komunikat wizualny, dźwiękowy lub nawet zniszczenie danych. Ładunku może nie być, wtedy sam fakt rozprzestrzeniania wirusa i absorbowanie zasobów systemu jest ładunkiem.

7.3. Robaki

- Destrukcyjne programy replikatywne, które do powielania swojego kodu wykorzystują protokoły sieciowe, nazywa się robakami sieciowymi.
- Również w robakach sieciowych można dostrzec kilka funkcjonalnych części służących do: wykrywania celu ataku, realizacji propagacji kodu, aktywacji, realizacji destrukcji (ładunek).
- Do wykrywania ofiar robaki mogą wykorzystywać następujące metody:
 - skanowanie adresów – sekwencyjne lub losowe w określonym zakresie,
 - wykorzystanie wcześniej przygotowanej listy ofiar,
 - według zewnętrznie przygotowanych list – robak wykorzystuje w tym przypadku listy dostępne na zewnętrznych serwerach np. wyszukiwarkach, serwerach gier, itp.,
 - wewnętrzna lista – na podstawie informacji z już zaatakowanych komputerów,
 - metoda pasywna – robak nie poszukuje celów, lecz czeka na działanie użytkownika, to jest uruchomienie aplikacji, która zawiera błąd lub listę celów.
- Moduł ładunku może zawierać:
 - konia trojańskiego – zdalna administracja, rozsyłanie spamu, serwer rozproszonego ataku DoS, serwer open proxy nielegalnych stron internetowych, kradzież danych,
 - procedury niszczenia danych,
 - wpływ na obiekty nieinformatyczne – zdalne zarządzanie urządzeniami, DoS rzeczywistych obiektów, zniszczenie urządzeń,
 - sam fakt masowego rozprzestrzeniania się robaka i blokowania sieci jest ładunkiem.

7.4. Destrukcyjne programy niereplikatywne

- konie trojańskie:
 - kradnące dane: hasła, wpisywane znaki na klawiaturze (keyloggery),
 - narzędzia zdalnego dostępu,
 - dialery – dokonujące przełączenia modemu na droższe połączenie na korzyść atakującego,

- spyware – programy szpiegowskie rejestrujące działania użytkownika,
 - serwer rozproszonego ataku odmowy wykonania usługi (DoS – Denial of Service),
 - bomby logiczne – realizują jednorazowe działanie po spełnieniu określonych warunków,
 - żarty – wytwarzają jedynie efekty dźwiękowe i wizualne: sygnalizują nieprawidłowe działanie komputera, istnienie wirusa itp.
- narzędzia hakerskie:
 - łamacze haseł oraz generatory haseł,
 - Sniffery – programy służące do podsłuchiwania i rejestracji pakietów danych w sieci,
 - Exploity – specjalistyczne programy do wykorzystywania wad ukrytych (dziur) w systemach operacyjnych
 - programy do spoofingu - umożliwiają podszywanie się pod legalnego użytkownika systemu.
 - skanery – skanują sieć w poszukiwaniu aktywnych komputerów,
- destrukcyjne dane.
 - Hoax – fałszywe alarmy o zagrożeniach, szczególnie o wirusach,
 - Spam – przesyłanie niezamówionych materiałów reklamowych na skrzynkę e-maliową. Spim – rodzaj spamu wykorzystujący jako medium komunikatory internetowe,
 - Łańcuszki szczęścia – namawiają użytkownika do wysyłania identycznej przesyłki zawierającej jakieś przesłanie do kilku innych użytkowników, aby zapewnić komuś pomoc lub szczęście osobie wysyłającej.

7.5. Zwalczanie oprogramowania destrukcyjnego

Techniki walki z programami destrukcyjnymi

Do wykrywania i unieszkodliwiania programów destrukcyjnych wykorzystuje się różnorodne techniki, najczęściej stosuje się:

- skanowanie plików,
- monitorowanie systemu,
- tworzenie sum kontrolnych plików.

Techniki te są wykorzystywane w specjalistycznych aplikacjach: skanerach, monitorach, szczepionkach, programach autoweryfikujących, programach sprawdzających sumy kontrolne.

Oprogramowanie komercyjne

Profesjonalne programy zwalczające programy destrukcyjne, tzw. programy antywirusowe najczęściej składają się z dwóch podstawowych modułów: skanera i monitora. Podstawą działania takich programów jest możliwość częstego uaktualniania bazy sygnatur wirusów przez Internet. Większość tych programów nastawiona jest na wykrywanie wszystkich zidentyfikowanych wirusów i robaków, a oprócz tego wykrywają konie trojańskie, narzędzia hakerskie, spam, phishing. Niektóre firmy udostępniają na swoich stronach bezpłatnie tzw. skanery on-line.

Do likwidacji koni trojańskich, spyware'ów i spamu stosowane są również specjalistyczne aplikacje, ale tendencje rozwojowe programów antywirusowych zmierzają do tworzenia uniwersalnych narzędzi.

Obecnie większość firm wytwarza pakiety Internet Security zawierające również zintegrowaną z modułami antywirusowymi zaporę sieciową.

8. SIECIOWE SYSTEMY ZAPOROWE

Sieciowy system zaporowy (popularnie zwany firewallem) jest systemem lub grupą systemów, które działają na styku chronionej sieci wewnętrznej (lokalnej) z siecią zewnętrzną (np. Internet). Jest to najczęściej sprzętowo – programowe rozwiązanie blokujące niepożądane transmisje do lub z sieci chronionej.

W zależności od wielkości chronionego systemu (pojedynczy komputer, sieć lokalna, mała firma, duża firma) stosuje się różne realizacje ścian ogniowych.

Może to być:

- a) system operacyjny z wbudowanymi funkcjami ścian ogniowych,
- b) aplikacja instalowana lokalnie,
- c) osobne urządzenie (lub nawet grupa urządzeń), stanowiące element sieci.

Sieciowe systemy zaporowe działają w oparciu o trzy podstawowe mechanizmy:

- filtrowanie pakietów – polega na odrzucaniu pakietów pochodzących z zabronionych adresów lub portów, działa w warstwie sieciowej i transportowej,
- translacja adresów sieciowych – polega na dokonywaniu zamiany adresu IP komputera w celu ukrycia go przed zewnętrznym monitorowaniem, mechanizm ten jest również nazywany maskowaniem adresu i służy także do zwiększenia puli adresów w routerach umożliwiających dostęp do Internetu,
- usługi proxy – ściana ogniowa dokonuje połączenia na poziomie aplikacji w imieniu komputera w sieci lokalnej (klient – serwer).

Przez połączenie filtrów pakietów, serwerów proxy i translacji adresów można uzyskać różne konfiguracje zapór sieciowych.

9. TWORZENIE KOPII ZAPASOWYCH

Do momentu pierwszej poważniejszej utraty danych wielu użytkowników podchodzi do problemu tworzenia kopii rezerwowych w sposób lekceważący, jeżeli już wykonuje kopie rezerwowe, to robi je rzadko i spontanicznie. Backup wykonywany jest więc przez ręczne kopiowanie plików i katalogów, nieregularnie, w przypadkowych momentach, na jakieś „bezpieczne” miejsce przypadkowo dobrane i dostępne w danym momencie, np. katalog na innym dysku czy akurat dostępny nośnik zewnętrzny (CD, DVD, pendrive).

Wady: po pewnym czasie, w przypadku wystąpienia awarii, nie pamiętamy, co i gdzie zapisaliśmy, a jeżeli nawet wiemy, gdzie są przechowywane dane, to kopia była robiona tak dawno, że wykorzystanie jej niewiele daje.

Kopie rezerwowe należy więc wykonywać regularnie w ściśle określonych odstępach czasu. Cykl wykonywania kopii rezerwowych zależy jest od ilości przechowywanych danych.

10. PODSUMOWANIE

Bezpieczeństwo jest pojęciem, powszechnie funkcjonującym w świecie, który podatny jest na tak wiele zagrożeń. Dlatego też pojęcie to występuje na gruncie wielu nauk i w wielu dziedzinach życia człowieka, w tym oczywiście także i w informatyce.

Zapewnienie bezpieczeństwa nie jest procesem łatwym. Wynika to z wielu przyczyn, jedną z ważniejszych jest to, że wymaga on wielu nakładów:

- finansowych – środki ochrony – zarówno fachowy personel, jak i sprzęt – kosztują,
- czasowych – implementacja i stosowanie środków ochrony angażuje czas pracowników i urządzeń,
- utraty funkcjonalności systemu – dla ochrony trzeba stosować dodatkowe procedury (np. logowanie do systemu i potwierdzanie hasłem lub kartą).

Nie jest też możliwe zapewnienie całkowitego bezpieczeństwa, implikują to następujące ograniczenia:

- pojawiają się coraz to nowe zagrożenia,
- koszt ochrony przekroczyłby wartość chronionego systemu.

Konieczne jest więc przeprowadzenie analizy strat i kosztów, analizy ryzyka przed zastosowaniem środków ochrony.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA – CIEMNA STRONA INTERNETU?

Internet ze swoimi zasobami to kopalnia cennych informacji. Wielu z nas nie wyobraża już sobie życia bez niego. To optymistyczne spojrzenie na Internet. To jego jasna strona.

Ale też Internet to brutalna przemoc, twarda pornografia, polujący na swe ofiary pedofile, zdumiewająco bezradne organy sprawiedliwości – to ponury obraz Internetu, jego ciemna strona. Jak bronić się przed ciemną stroną Internetu.

Pokazane w artykule narzędzia pozwalają chronić nasze komputery, nasze dane. Technika pozwala filtrować niechciane treści. Filtry są dostępne w większości portali, można je również zainstalować w komputerach domowych lub w szkolnych pracowniach. Ale to tylko półśrodek.

Z ciemną stroną Internetu trzeba nauczyć się żyć. Internet to nie rajska przestrzeń, do której można beztrudno wpuścić dzieci. Większość rodziców nie ma pojęcia, co ich dzieci robią w Internecie. Nie wiedzą o pisanych przez dzieci blogach, o odwiedzanych przez nie czatach, o oglądanych witrynach. Tylko 19 % gimnazjalistów miało określony przez rodziców zakres korzystania z Internetu. 79 % dzieci i młodzieży korzysta z sieci bez żadnego nadzoru rodzicielskiego (na podstawie wyników badań dr Lucyny Kirwil z Uniwersytetu Warszawskiego). Niewiele większe pojęcie o internetowych zagrożeniach mają nauczyciele. W ramach zajęć z informatyki zachęcają dzieci do robienia osobistych witryn WWW, zawierających nierzadko dane personalne i fotografie. Idealny cel dla pedofilów.

Co należy więc robić – nieustannie szkolić dorosłych rodziców, nauczycieli, policjantów, prokuratorów i sędziów, czym jest Internet. Ciemna strona Internetu, choć wyjątkowo obrzydliwa i agresywna, jest tylko małym fragmentem cybernetycznej przestrzeni, nad którym można zapanować.

LITERATURA:

- [1] Barczak A., Sydoruk T., *Bezpieczeństwo systemów informatycznych zarządzania*, Dom Wydawniczy Belona, Warszawa 2003.
- [2] Czarny P., *PGP. Szyfrowanie informacji*, Ćwiczenia praktyczne. Helion 2002.
- [3] Ferguson N., Schneider B., *Kryptografia w praktyce*, Helion 2004.
- [4] Januszewicz J., Lewandowski T., *Bezpieczeństwo systemów informatycznych* Skrypt WWSZiP, Wałbrzych 2008 (w druku).
- [5] Kutyłowski M., Strothmastron W., *Kryptografia. Teoria i praktyka zabezpieczania systemów komputerowych*. Wyd. Read Me 1997.
- [6] Molski M., Opala S., *Elementarz bezpieczeństwa systemów informatycznych*, Mikom, 2002.
- [7] Stallings W., *Ochrona danych w sieci i intersieci*, WNT, Warszawa 1997.
- [8] Stinson D.R., *Kryptografia*, WNT, Warszawa 2005.

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono zagrożenia, jakie występują przy korzystaniu z Internetu ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży. Za szczególnie ważne, z punktu widzenia bezpieczeństwa informatycznego, uznano dane przechowywane w komputerze. W dalszej części artykułu omówiono podstawowe środki ochrony danych. W zakończeniu zaproponowano kilka rad dla nauczycieli i rodziców, jak korzystać bezpiecznie z Internetu.

SUMMARY

Selected problems of computer security related to Internet safety

Threats which occur during using Internet are presented in the paper. Special attention was paid for threats connected with children and youngsters. The author especially appreciates the importance of stored data for the computer's security. Basic means of data protection are presented in the next part of article as well. Some advices how to use the Internet in the safe way are proposed for teachers and parents in the paper summary.



Włodzimierz Pawlak

Numeryczne obliczenia całki oznaczonej funkcji złożonej

1. WPROWADZENIE

W najprostszych zagadnieniach związanych z optymalizacją parametrów układów anten dipolowych zachodzi potrzeba obliczenia olbrzymiej ilości całek z funkcji złożonych dla różnych parametrów [1]. Podprogramy różnych języków programowania do obliczania numerycznego całek, oparte na ogół na metodzie Simsona, są nieprzydatne, dlatego że obliczanie ich trwa za długo. Zatem przy obliczeniach natężenia pola elektrycznego wytwarzanego w strefie dalekiej od anteny zachodzi konieczność znalezienia specjalnych algorytmów do obliczania całek w postaci szybko zbieżnych szeregów, niewymagających dużej mocy obliczeniowej maszyny. Na przykładzie funkcji

$$S(M, t) = \int_0^t \frac{\sin \sqrt{y^2 + M^2}}{\sqrt{y^2 + M^2}} dy \quad (1)$$

pokazany zostanie algorytm obliczenia takiej całki [2].

2. ALGORYTM OBLICZENIA FUNKCJI

Na podstawie rozwinięcia w szereg funkcji $\sin(u)$

$$\sin(u) = u - \frac{u^2}{3!} + \frac{u^5}{5!} \dots$$

otrzymujemy

$$\frac{\sin(u)}{u} = 1 - \frac{u^2}{3!} + \frac{u^4}{5!} \dots$$

Dla

$$u = \sqrt{x^2 + M^2}$$

kładąc

$$A_n = (-1)^{n+1} \int_0^t \frac{(x^2 + M^2)^{n-1}}{(2n-1)!} dx \quad (2)$$

na podstawie (1) otrzymujemy

$$S(M, x) = \sum_{n=1}^{\infty} A_n \quad (3)$$

Stosując metodę całkowania przez części otrzymujemy

$$\begin{aligned} \int_0^x (x^2 + M^2) dx &= x(x^2 + M^2) \Big|_0^x - 2n \int_0^x (x^2 + M^2)^{n-1} x^2 dx = \\ &= x(x^2 + M^2)^n - 2n \int_0^x \left[(x^2 + M^2)(x^2 + M^2)^{n-1} dx - M^2(x^2 + M^2)^{n-1} \right] dx = \\ &= x(x^2 + M^2)^n - 2n \int_0^x (x^2 + M^2)^n dx - 2nM^2 \int_0^x (x^2 + M^2)^{n-1} dx \end{aligned}$$

skąd

$$\begin{aligned} (2n+1) \int_0^x [x^2 + M^2]^n dx &= x[x^2 + M^2]^n + 2nM^2 \int_0^x [x^2 + M^2]^{n-1} dx \quad \text{lub} \\ \int_0^x [x^2 + M^2]^n dx &= \frac{x[x^2 + M^2]^n}{2n+1} + \frac{2nM^2}{2n+1} \int_0^x [x^2 + M^2]^{n-1} dx \end{aligned} \quad (4)$$

Na podstawie (2)

$$\int_0^x [x^2 + M^2]^{n-1} dx = [-1]^{n+1} [2n-1]! A_n$$

oraz

$$\int_0^x [x^2 + M^2]^n dx = [-1]^n [2n+1]! A_{n+1}$$

co po podstawieniu do (4) daje

$$[-1]^n [2n+1]! A_{n+1} = \frac{x[x^2 + M^2]^n}{2n+1} + [-1]^{n+1} [2n-1]! \frac{2nM^2}{2n+1} A_n$$

skąd

$$A_{n+1} + \frac{M^2}{[2n+1]^2} A_n = [-1]^n \frac{x[x^2 + M^2]^n}{[2n+1][2n+1]!} \quad (5)$$

Podstawiając do (5) $n+1$ zamiast n otrzymujemy

$$A_{n+2} + \frac{M^2}{[2n+1]^2} A_{n+1} = [-1]^{n+1} \frac{x[x^2 + M^2]^{n+1}}{[2n+3][2n+3]!} \quad (6)$$

Dzieląc (6) przez (5) otrzymamy

$$\frac{A_{n+2} + \frac{M^2}{[2n+3]^2} A_{n+1}}{A_{n+1} + \frac{M^2}{[2n+1]^2} A_n} = - \frac{[2n+1][x^2 + M^2][2n+1]!}{[2n+3][2n+3]!}$$

Skąd ostatecznie otrzymujemy

$$A_{n+2} = - \frac{[2n+2]M^2 + [2n+1][x^2 + M^2]}{[2n+2][2n+3]2} A_{n+1} - \frac{M^2[x^2 + M^2]}{[2n+1][2n+2][2n+3]^2} A_n \quad (7)$$

Przyjmując w zależności (2) $n=1$ otrzymamy

$$A_1 = x \quad (8)$$

oraz $n=2$ otrzymamy
$$A_2 = -\frac{x^3}{18} - \frac{M^2 x}{6} \quad (9)$$

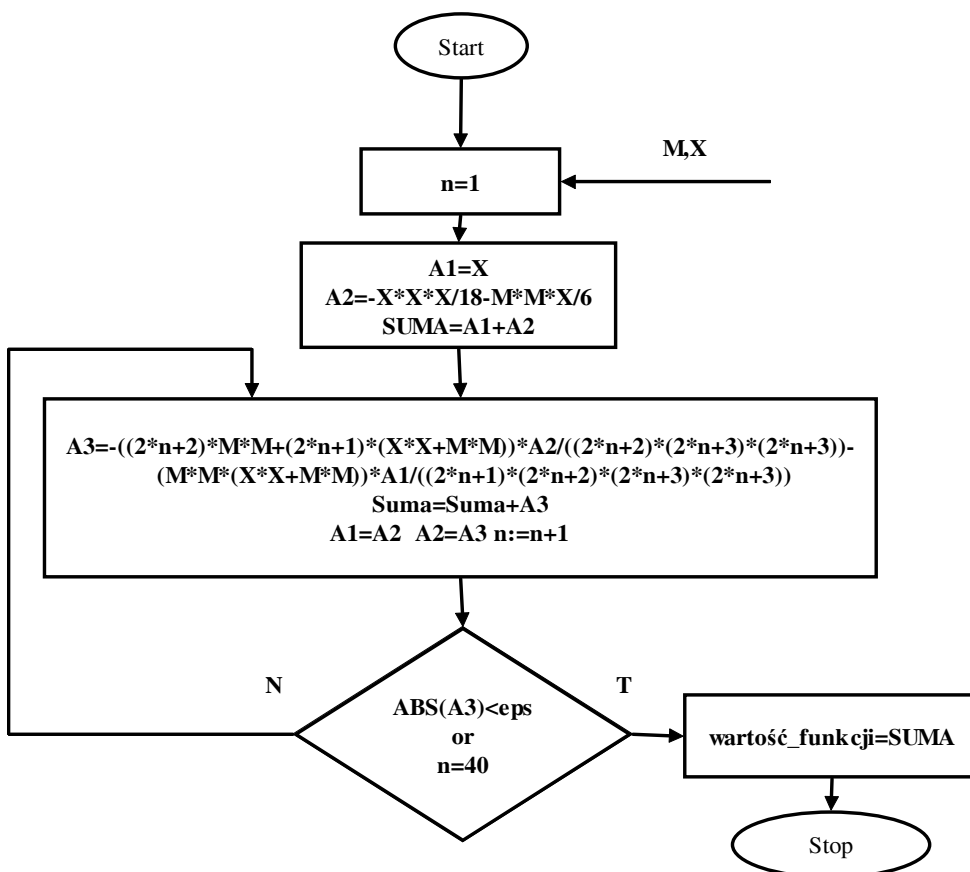
Zależności (7), (8) i (9) dają możliwość obliczenia kolejnych wyrazów rozwinięcia. Przy żądanym stopniu dokładności obliczeń ε otrzymamy wyrażenie na szukaną całkę

$$S[M, x] = \sum_{j=1}^n A_j \quad (10)$$

przy czym ilość wyrazów rozwinięcia dobieramy tak, aby $(A_{j+1}) < \varepsilon$. Wyrazy A_1 i A_2 obliczamy ze wzorów (8) i (9) a wyrazy A_j dla $j > 2$ ze wzoru rekurencyjnego (7).

2. PRZYKŁADOWY PROGRAM FUNKCJI OBLICZAJĄCEJ WARTOŚĆ CAŁKI

Algorytm obliczeń przedstawiono na rysunku nr 1.



Rysunek 1. Schemat funkcjonalny algorytmu obliczeń

Komputer wykonuje proste sumowanie i mnożenie, realizując zależności przedstawione we wzorze rekurencyjnym (7) oraz zależności (8), (9) i (10). Można także opracować wersję rekurencyjną przedstawionego algorytmu.

Kod programu obliczającego wartość całki (1) z wykorzystaniem przedstawionego algorytmu jest bardzo prosty. Poniżej przedstawiono przykładową wersję programu realizującego opisany algorytm. Przedstawiona funkcja jest elementem pełnego programu obliczającego pole elektryczne wytwarzane przez antenę w tzw. strefie dalekiej. Program był napisany w języku Delphi i realizował wiele innych obliczeń, lecz przedstawienie całego programu wykracza poza możliwości niniejszego opracowania.

```
function TDataModule1.FunkcjaSMX(M,X: double):double;
var A1,A2,A3,Suma: double;
    n: byte;
begin
    n:=1;
    A1:=X;                                     {pierwszy wyraz rozwinięcia}
    A2:=-X*X*X/18-M*M*X/6;                   {drugi wyraz rozwinięcia}
    Suma:=A1+A2;
    Repeat                                     {obliczanie kolejnego wyrazu}
        A3:= -((2*n+2)*M*M+(2*n+1)*(X*X+M*M))*A2/((2*n+2)*(2*n+3)*(2*n+3))-
        (M*M*(X*X+M*M))*A1/((2*n+1)*(2*n+2)*(2*n+3)*(2*n+3));
        Suma:=Suma+A3;
        A1:=A2; A2:=A3; n:=n+1;               {przepisywanie kolejnych wyrazów sumy}
    until (ABS(A3)<eps) or (n=40);
        {eps – dokładność obliczeń oraz ograniczenie liczby wyrazów n do 40}
    FunkcjaSMX:=Suma;
end;
```

Kod funkcji umieszczony był w module standardowym o nazwie DataModule1, obok szeregu innych funkcji. O skali trudności obliczeń może świadczyć fakt, że podobne całki są obliczane dla funkcji o zmiennych zespolonych.

3. WNIOSKI KOŃCOWE

- Przedstawiony algorytm obliczający złożoną funkcję całkową pozwala w bardzo skuteczny sposób obliczyć wartość funkcji w zależności od jej argumentów, wykorzystując prosty wzór rekurencyjny, który stanowi w zasadzie sumowanie i mnożenie argumentów funkcji przy znajomości dwu poprzednich wyrazów funkcji.
- Przy ustaleniu dokładności obliczeń $\varepsilon = 10^{-6}$, ilość wyrazów szeregu nie przekraczała 20, choć dla bezpieczeństwa ustalono maksymalną liczbę wyrazów rozwinięcia równą 40.
- Poszukiwanie algorytmów rozwiązujących złożone funkcje całkowe jest kłopotliwe, ale znalezienie ich znacznie przyspiesza obliczenia.

LITERATURA:

- [1] Andrzejewski N., Cudo T., Dzieciolowski K., Głodek E., *Odbijająca powierzchnia skuteczna anteny cylindrycznej obciążonej w środku impedancją liniową*, Biuletyn WAT nr 1, 1981r.
- [2] Pawlak W., *Modulacja promieniowania wtórnego anteny ścianowej wibratrowej obciążonej impedancją liniową*, WAT, 1981r.

STRESZCZENIE

W artykule opisano algorytm rozwiązania całki oznaczonej funkcji złożonej wykorzystywanej w obliczeniach natężenia pola elektromagnetycznego w przestrzeni dalekiej.

Słowa kluczowe: programowanie, algorytmy, rozwiązanie całki oznaczonej funkcji złożonej.



Dolata Aleksander Piotr*

Ubezpieczenia jako forma ograniczenia ryzyka w działalności podmiotów gospodarczych

RYZYO W DZIAŁALNOŚCI PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH

W miarę rozwoju gospodarki rynkowej procesy zarządzania przedsiębiorstwem komplikują się ze względu na znaczną zmienność warunków jego działania oraz wzrastającą konkurencję. W związku z tym, wszelkie decyzje dotyczące zarządzania ryzykiem przez przedsiębiorstwo, stają się coraz bardziej istotne i skomplikowane.

Jedną z możliwych metod zarządzania ryzykiem są ubezpieczenia, które oferują ochronę ubezpieczeniową za cenę składki ubezpieczeniowej. Metoda ta polega na tym, że przedsiębiorstwo zabezpiecza się przed ryzykiem poprzez transfer tego ryzyka na zakład ubezpieczeń¹.

Głównym celem każdego przedsiębiorstwa i decyzji w nim podejmowanych jest maksymalizacja jego wartości rynkowej, a co za tym idzie – zwiększenia stanu posiadania jego właścicieli². Jest to możliwe dzięki odpowiedniemu zarządzaniu finansami firmy, które polega na pozyskiwaniu niezbędnych do funkcjonowania firmy kapitałów, tj. źródeł finansowania jej działalności oraz na ich racjonalnym lokowaniu w składnikach majątkowych. Wszelkie decyzje, jak i sama działalność przedsiębiorstwa, związane

* magister ekonomii, magister filologii – język biznesu, współpracuje z Wałbrzyską Wyższą Szkołą Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wydział Zarządzania, Administracji i Informatyki; SC. „ANNA” Biuro Rachunkowe w Opolu, A. Sitarczyk-Czajkowska i C. Czajkowski, samodzielny księgowy.

¹ A. P. Dolata, *Ubezpieczenia finansowe jako czynnik wspomagający rozwój przedsiębiorstw*, [w:] *Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Educator”, Częstochowa 2007.

² J. Czekał, Z. Dresler, *Podstawy zarządzania finansami firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 12.

są ściśle z występowaniem niepewności i ryzyka. Ryzyko można zdefiniować nie tylko jako niebezpieczeństwo poniesienia strat, ale przede wszystkim w kategoriach prawdopodobieństwa uzyskania rezultatów odmiennych niż oczekiwane³.

W przypadku ryzyka najczęściej ujawnia się określona zależność: im większa oczekiwana skala zysków w stosunku do zaangażowanego kapitału, tym większa skala ryzyka, tj. niepewność sprawdzenia się prognozowanych korzyści i na odwrót – im większa skala pewności sprawdzenia się przewidywanych korzyści, czyli mniejszego ryzyka, konieczne jest usatysfakcjonowanie się mniejszą skalą korzyści, ponieważ towarzyszący im „koszt ryzyka” jest niższy⁴. Źródłem ryzyka są zmiany przyszłych uwarunkowań zewnętrznych, które charakteryzują się ogromną trudnością trafnego określenia, jak również niedoskonałości zarządzania przedsiębiorstwem np. błędna polityka personalna, inwestycyjna itp.. Ze względu na rodzaj jak i rozmiar prowadzonej działalności przez przedsiębiorstwo oraz ze względu na jakość zarządzania finansami przedsiębiorstwa (np. strategicznych i bieżących decyzji finansowych) wyróżnia się dwa główne rodzaje ryzyka, związane ze zmianą uwarunkowań zewnętrznych:

- ryzyko gospodarcze
- ryzyko finansowe.

Ryzyko gospodarcze polega na tym, iż przedsiębiorstwo przy założeniu, że cały majątek firmy finansowany jest wyłącznie kapitałami własnymi odnosi gorsze wyniki od zamierzonych lub ponosi (wszelkiego rodzaju) straty (np. wzrost konkurencji, spadek sprzedaży itp.)⁵.

Ryzyko finansowe ma miejsce wtedy, gdy część majątku przedsiębiorstwa pokryta jest obcymi kapitałami (zobowiązaniami) i jest w pewien sposób uzależniona od jej kredytodawców. Wraz ze wzrostem zadłużenia w strukturze kapitału wzrasta ryzyko finansowe. Jednak racjonalne wykorzystanie kapitałów obcych (jeżeli ich koszt pozyskania jest niższy od stopy zyskowności majątku) sprzyja wzrostowi zyskowności kapitałów własnych, co skłania do ponoszenia tego ryzyka⁶. Zmiany zewnętrznych uwarunkowań mają istotny wpływ na decyzje i działalność przedsiębiorstwa.

Do najważniejszych uwarunkowań zewnętrznych decyzji finansowych przedsiębiorstwa zalicza się koniunkturę gospodarczą, inflację, politykę fiskalną i monetarną państwa, interwencjonizm państwowy. Brak reakcji ze strony kierownictwa firmy na występowanie i zmianę uwarunkowań zewnętrznych lub opóźnione decyzje dostosowawcze mogą prowadzić do obniżenia potencjalnych zysków, powstania strat, a nierzadko do zaostrzonego ryzyka niewypłacalności. Konieczna jest zatem dostateczna znajomość tych uwarunkowań nie tylko aktualnych, ale również trafna ich prognoza przyszłościowa⁷.

³ Porównaj: tamże, s. 38.

⁴ W. Bień, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2002, s. 18.

⁵ Eugene F. Brigham, *Podstawy zarządzania finansami 2*, PWE, Warszawa 1996, s. 169-170.

⁶ D. Redel, *Ryzyko i niepewność w działalności przedsiębiorstwa*, [w:] *Finanse przedsiębiorstwa*, red. L. Szyszko, J. Szczepański, PWE 2003, s. 33.

⁷ W. Bień, *Zarządzanie finansami...*, s. 20-22.

W przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność z zagranicą mogą wystąpić dodatkowo innego rodzaju ryzyka, między innymi: ryzyko polityczne, kulturowe, kursowe.

KLASYFIKACJA RYZYKA UBEZPIECZENIOWEGO

Zdefiniowanie ryzyka jest zadaniem niezwykle trudnym, a podanie uniwersalnej jednoznacznej definicji jest wręcz niemożliwe. Jednak pojęcie ryzyka i zrozumienie jego istoty ma podstawowe znaczenie, zarówno dla teorii, jak i praktyki ubezpieczeń⁸.

Prace nad zdefiniowaniem ryzyka ubezpieczeniowego ciągle trwają i wzbogacają współczesną teorię ubezpieczeń. Uświadomiły one, że ryzyko nie jest czymś jednorodnym i że wobec tego nie ma możliwości skonstruowania uniwersalnej i jednoznacznej definicji. Ryzyko może być badane w różnych aspektach i w związku z różnymi okolicznościami. Ponadto ryzyko jest czymś zmiennym, uzależnionym od czasu, stąd ma charakter dynamiczny, czyli powinno być traktowane jako pewien proces, a nie stan świata zewnętrznego⁹.

Ryzyko można podzielić na obiektywne i subiektywne. Ryzyko w znaczeniu obiektywnym ogranicza się jedynie do oszacowania prawdopodobieństwa ryzyka. Ryzyko subiektywne uwzględnia osobiste uwarunkowania psychologiczne lub nastroj duchowy. W związku z tym ryzyko subiektywne można określić jako indywidualną ocenę szansy wystąpienia określonego rezultatu¹⁰.

Ryzyko można klasyfikować na różne sposoby, biorąc pod uwagę różne kryteria i cele. Do najbardziej istotnych i najczęściej spotykanych klasyfikacji zalicza się:

- ryzyka finansowe i niefinansowe,
- ryzyka fundamentalne i partykularne,
- ryzyka czyste i spekulatywne,
- ryzyka estymacyjne i probabilistyczne,
- ryzyka przyrodnicze i społeczne,
- ryzyka ubezpieczalne i nieubezpieczalne.

Podział ryzyka na finansowe i niefinansowe dokonywany jest według kryterium charakteru strat. Straty w ryzyku finansowym można ująć finansowo natomiast, w niefinansowych – jest to niemożliwe¹¹.

⁸ W. Ronka-Chmielowiec, *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, [w:] *Ubezpieczenia rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002, s. 129.

⁹ Tamże, s. 130.

¹⁰ Tamże, s. 134-135.

¹¹ T. Michalski, *Teoria ryzyka ubezpieczeniowego część 1 (Podstawowe pojęcia i metody)*, Katedra metod ilościowych, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna w Warszawie, Warszawa 1999, s. 23.

W ryzyku statycznym i dynamicznym jako kryterium podziału przyjmuje się wpływ czasu na dane ryzyko. Zatem ryzyko dzieli się na takie, które występuje niezależnie od czasu oraz na takie, które jest funkcją czasu.

Pierwsza grupa to ryzyko statyczne, które występuje niezależnie od zmian związanych z postępem ekonomicznym, technologicznym i cywilizacyjnym (wszelkiego rodzaju żywioły przyrodnicze oraz starzenie się materiałów i środowiska geologicznego). Druga grupa, to ryzyko dynamiczne związane ściśle ze zmianami ekonomicznymi, organizacyjnymi i technologicznymi. Są to zmiany cen, moda, gusty konsumenckie, kryzysy gospodarcze itp.¹².

Ryzyko: fundamentalne i partykularne – różnią się od siebie ze względu na źródło ryzyka, masowość oddziaływania oraz rozmiary ich następstw. Ryzyko fundamentalne jest przykładem ryzyka bezosobowego, wywierającego wpływ na dużą ilość osób lub nawet całe społeczeństwo. Jego źródłami są przyczyny ekonomiczne, społeczne, polityczne, a także siły przyrody. Przykładem ryzyk fundamentalnych są trzęsienia ziemi, katastrofalne powodzie, huragany, wojny, niepokoje społeczne, inflacja, bezrobocie. Natomiast ryzyko partykularne powoduje straty w interesach indywidualnych. Źródłem tego ryzyka jest aktywność poszczególnych jednostek, jednakże czasami wynika z przyczyn niezależnych od tych jednostek. Przykładem ryzyka zależnego od jednostek jest np. rabunek, podpalenie, a ryzyka wynikającego z czynników niezależnych od jednostek: uderzenie pioruna, pożar w wyniku samozapalenia¹³.

Podział na ryzyko czyste i spekulatywne jest niezmiernie ważnym, istotnym elementem w praktyce ubezpieczeniowej. Ryzyko czyste wiąże się z tym, iż jego spełnienie wywołuje stratę, a niezrealizowanie – nie przynosi żadnych korzyści. Natomiast wystąpienie ryzyka spekulatywnego może spowodować powstanie straty, zysku lub brak straty i zysku. Przykładem ryzyka spekulatywnego mogą być różnego rodzaju inwestycje¹⁴. W praktyce ubezpieczeniowej ubezpieczeniu podlegają w zasadzie jedynie ryzyka czyste (z małymi wyjątkami), bowiem charakteryzują się większą mierzalnością i większą przewidywalnością od ryzyka spekulatywnego.

Kryterium podziału w przypadku ryzyka probabilistycznego i estymacyjnego są możliwości i różne metody kwantyfikacji ryzyka. Ryzyko probabilistyczne może być określone poprzez metody matematyczne, tzw. ryzyko aprioryczne lub poprzez dane statystyczne, tzw. ryzyko statystyczne. Natomiast ryzyko estymacyjne ze względu na dużą niepewność w jego dokładnym określeniu, może zawierać wiele błędów, co sprawia, że często należy do ryzyk nieubezpieczalnych. Podział ten jest podobnie użyteczny dla praktyki ubezpieczeniowej, jak podział na ryzyko czyste i spekulatywne, bowiem pozwala na rozdzielenie ryzyka na podlegające i niepodlegające ubezpieczeniu.

¹² *Ubezpieczenia gospodarcze Ryzyko i metodologia oceny*, red. T. Michalski, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2004, s. 62.

¹³ T. Michalski, *Ryzyko w działalności człowieka*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń tom I – mechanizmy i funkcje*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2002, s. 35.

¹⁴ W. Ronka-Chmielowiec, *Ryzyko w ubezpieczeniach – metody oceny*, Wydawnictwo A.E. im. O. Langego, Wrocław 1997, s. 18.

Kryterium podziału ryzyka na przyrodnicze i społeczne jest źródło niebezpieczeństwa. Przyczyną ryzyka przyrodniczego są działania samej przyrody, działań naturalnych, natomiast ryzyko społeczne – jest to ryzyko sztucznie wykreowane przez człowieka jako jednostki bądź przez społeczeństwo.

Ubezpieczenie nie jest w stanie wyeliminować – bądź w istotny sposób zredukować każdego rodzaju ryzyka, gdyż nie wszystkie ryzyka są ryzykami ubezpieczalnymi. Przyjmuje się, iż ryzyko, aby mogło być niwelowane poprzez ubezpieczenie, a więc aby było ubezpieczalne, musi spełniać następujące warunki¹⁵:

- istnienie wystarczającej liczby i wielkości obiektów, aby skalkulować prawdopodobne szkody,
- ewentualne zdarzenia muszą być incydentalne i niezamierzone z punktu widzenia ubezpieczonego,
- szkody muszą być możliwe do ustalenia i oceny,
- interes majątkowy będący przedmiotem ochrony był ubezpieczalny, tj. był legalny i możliwy do wyrażenia w pieniądzu.

UBEZPIECZENIA JAKO INSTRUMENTY OGRANICZANIA POZIOMU RYZYKA

Działalność przedsiębiorstw jest ściśle związana z występowaniem niepewności i ryzyka, dlatego, też przedsiębiorstwa w celu maksymalnego ograniczenia ryzyka oraz zabezpieczenia przed jego skutkami powinno zarządzać ryzykiem tzn. identyfikować, mierzyć i kontrolować ryzyko. Podstawowym elementem zarządzania ryzykiem jest zabezpieczenie przed skutkami ryzyka. Podmiot gospodarczy może wybrać w tym zakresie postawę aktywną bądź pasywną.

Postawa pasywna polega na biernym ponoszeniu ryzyka, bez podejmowania prób wyeliminowania go lub ograniczenia. Może ona wynikać z faktu nieświadomości występowania ryzyka, nieumiejętności oszacowania jego rozmiarów lub braku znajomości technik zabezpieczających. Przykładem postawy pasywnej jest tworzenie funduszy rezerwowych w celu zamortyzowania wpływu ewentualnych strat przez inwestorów instytucjonalnych¹⁶.

Postawa aktywna natomiast charakteryzuje się próbą eliminacji lub ograniczenia strat, jakie mogłyby się pojawić w skutek przeprowadzonych transakcji, poprzez odpowiednie działanie podejmowane przez podmiot.

Wyróżnia się fizyczną i finansową kontrolę ryzyka. Fizyczna kontrola ryzyka zawiera w sobie wszelkie możliwe działanie, mające na celu redukcję wielkości i ilości strat. Finansowa kontrola ryzyka sprowadza się do samodzielnego zarządzania ryzykiem przez podmiot, bądź transferze tego ryzyka na inny podmiot.

¹⁵ I. Kwiecień, *Istota i rola ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002, s. 38.

¹⁶ D. Dziawgo, *Credit – rating, Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*, PWN, Warszawa 1998, s. 32.

Jedną z najbardziej popularnych i najczęściej stosowanych metod transferu ryzyka jest ubezpieczenie. Posiadanie polisy ubezpieczeniowej jest jedną z możliwości kontroli finansowych aspektów nieznanej przyszłości w pewnych ściśle określonych przypadkach. Opłacenie składki ubezpieczeniowej daje możliwość przesunięcia, przeniesienia ryzyka poniesienia szkody z ubezpieczającego na ubezpieczyciela. Posiadacz polisy, który wykupił ubezpieczenie pełne, zastępuje za pomocą ubezpieczenia nieznaną wielkość straty znanym kosztem tj. kosztem polisy¹⁷. Oprócz polis pełnych firmy ubezpieczeniowe oferują również polisy częściowe, które charakteryzują się tym, iż posiadacz polisy zachowuje część ryzyka.

Ubezpieczenia to umowa pomiędzy dwoma stronami, ubezpieczycielem i posiadaczem polisy. W umowie tej ubezpieczyciel zobowiązany jest do wypłaty określonej sumy pieniędzy drugiej stronie (ubezpieczonemu) w momencie poniesienia przez niego finansowej straty. W skutek tego firma ubezpieczeniowa przejmuje odpowiedzialność za pokrycie strat posiadacza polisy. Natomiast ubezpieczony – w zamian za zaakceptowanie ciężaru pokrycia ewentualnych strat finansowych przez ubezpieczyciela – zobowiązany jest uiścić opłatę w postaci składki ubezpieczeniowej na rzecz ubezpieczyciela.

Ubezpieczenie, jako metoda transferu ryzyka, ma zarówno zalety, jak i wady. Do zalet ubezpieczenia zalicza się¹⁸:

- posiadacz polisy może transferować ryzyko nieoczekiwane dużych albo częstych strat na firmę ubezpieczeniową;
- osoba ubezpieczona może zastąpić nieznaną koszt kosztami znanymi, tj. wysokością składki, która jest dla firm kosztem, przez co obniża się płacony przez nie podatek dochodowy od osób prawnych;
- w danym roku płacona składka reprezentuje tylko część możliwej do wystąpienia straty;
- ubezpieczenie może pokrywać nawet bardzo duże szkody, które bez posiadania polisy mogłyby doprowadzić firmę do bankructwa;
- ubezpieczony może korzystać z dodatkowych funkcji ubezpieczyciela, jak np. korzystać z rad specjalistów, dotyczących sposobów obniżenia ryzyka wystąpienia straty.

Natomiast do wad ubezpieczenia zalicza się¹⁹:

- nie każde ryzyko jest możliwe do ubezpieczenia,
- ubezpieczenie pokrywa straty jedynie do określonej kwoty,
- ubezpieczyciel nie pokrywa pełnej, rzeczywistej wysokości straty,
- umowa o ubezpieczenie może nie przewidywać wystąpienia jakiegoś zdarzenia, przez co nie nastąpi wypłata odszkodowania,
- nie wszystkie składki są stałe co do kwoty i czasu, na jaki opiewają,

¹⁷ A. P. Dolata, *Ubezpieczenia finansowe i ich rozwój w Polsce w latach 1994-2004*, [w:] *Refleksje społeczno-gospodarcze*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 10, Wałbrzych 2007, s. 126.

¹⁸ D. Dziawgo, *Credit – rating, Ryzyko i obligacje* ..., s. 35.

¹⁹ Tamże, s. 36.

- w długim okresie ubezpieczony może zapłacić więcej w postaci składek, niż otrzyma w przypadku powstania szkody.

Ubezpieczenie – jako podstawowe pojęcie w działalności ubezpieczeniowej – jest trudne do zdefiniowania, bowiem inaczej na ubezpieczenie patrzy ekonomista, statystyk, teoretyk podejmowania decyzji, prawnik i wreszcie praktyk ubezpieczeń.

Istnieje wiele definicji określających ubezpieczenie, z uwagi na aspekt praktyczny warto przytoczyć definicję ubezpieczenia w sensie prawnym. Jest ona przydatna, bowiem na bazie kodeksu cywilnego, będącego źródłem przepisów prawnych, konstruowane są umowy ubezpieczeniowe (między ubezpieczającym, ubezpieczonym a ubezpieczycielem). Kodeks cywilny określa ubezpieczenie jako umowę między zakładem ubezpieczeń (ubezpieczycielem) a ubezpieczającym, w której ten pierwszy zobowiązuje się do spełnienia określonego świadczenia w postaci umówionej sumy pieniężnej, renty lub innego świadczenia w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się do zapłacenia składki²⁰.

Na podstawie tej definicji jak i innych można wysnuć wniosek, że podstawowym zadaniem ubezpieczenia jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych, polegająca głównie na dostarczeniu środków finansowych osobom prawnym i fizycznym, które zostały dotknięte działaniem zdarzeń losowych, określonych w umowie ubezpieczeniowej. Tak więc – rola ubezpieczenia polega na kompensacji szkód, tzn. na wyrównywaniu skutków zdarzeń losowych²¹.

Każdy podmiot, czyli człowiek bądź podmiot gospodarczy, jest zawsze i wszędzie narażony na utratę majątku, praw, spodziewanych korzyści lub na nagle poniesienie nakładów, na które go nie stać. Tylko połączenie środków dostatecznej liczby podmiotów daje możliwość wystarczającej kompensaty strat lub pokrycia potrzeb losowych. Taka solidarność jest znana od zarania ludzkości i miała postać wspólnot ludzkich (solidarność wspólnoty). Formy wspólnoty kompensującej straty jednostek ewoluowały poprzez tysiąclecia. Doprowadziło to do wykształcenia się instytucji gospodarczych, świadczących usługi w zakresie kompensowania skutków losowych strat, czyli zakładów ubezpieczeń²².

Warunkiem koniecznym do funkcjonowania ochrony ubezpieczeniowej jest zgromadzenie odpowiednich środków tworzących fundusz ubezpieczeniowy, z którego mogą być wypłacone świadczenia.

Do tego celu służy przede wszystkim składka, czyli świadczenie pieniężne realizowane przez ubezpieczającego na rzecz zakładu ubezpieczeń, w zamian za ochronę ubezpieczeniową. Podstawową funkcją składki jest gromadzenie funduszu ubezpieczeniowego²³.

Świadczenie ubezpieczeniowe jest to wypłata, w wysokości wynikającej z umowy ubezpieczenia, do której ubezpieczyciel jest zobowiązany w przypadku zajścia zdarzenia losowego określonego w umowie ubezpieczeniowej

²⁰ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93).

²¹ Tamże.

²² B. Hadyniak, *Ubezpieczenie jako urządzenie gospodarcze*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń tom I – mechanizmy i funkcje*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2002, s. 53, 54.

²³ B. Hadyniak, *Ubezpieczenie jako...*, s. 57

(wypadku ubezpieczeniowego). Gdy świadczenie służy kompensacie strat majątkowych, najczęściej nazywane jest odszkodowaniem. Zadaniem świadczenia jest finansowa kompensata (całkowita lub częściowa) strat w mieniu, utraty praw, szkód osobistych lub braków finansowych. Świadczenie z zasady nie może przekraczać poniesionych strat, czyli przekraczać kwot wynikających z interesu ubezpieczeniowego²⁴.

Ubezpieczenie obecnie jest związane z wyspecjalizowanym podmiotem, który świadczy tego typu usługi. Jest to spowodowane tym, iż działalność ubezpieczeniową mogą prowadzić wyłącznie podmioty o określonej formie prawnej, odpowiedniej nazwie i posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej. Podmioty te nazywane są zakładami ubezpieczeń. Zakład ubezpieczeń (ubezpieczyciel) jest podmiotem prowadzącym działalność ubezpieczeniową, na podstawie zezwolenia, będącą działalnością gospodarczą, prowadzoną dla zysku lub bezdochodowo.

Działalność ubezpieczeniowa jest to działalność prowadzona na podstawie zezwolenia, przez zakład ubezpieczeń, która polega na zobowiązaniu się zakładu (w umowie ubezpieczenia) do udzielenia, w zamian za składkę, ochrony ubezpieczeniowej, polegającej na wypłacaniu przez zakład świadczenia w razie zajścia wypadku ubezpieczeniowego²⁵.

Podczas udzielania ochrony ubezpieczeniowej wywiązuje się między podmiotami stosunek ubezpieczenia. Podmiotami mogącymi być stroną w umowie ubezpieczeniowej zawieranej z zakładem ubezpieczeń są: ubezpieczający, ubezpieczony, uprawniony.

Ubezpieczający to osoba, która zawiera z zakładem ubezpieczeń umowę ubezpieczenia i zobowiązana jest do płacenia składki ubezpieczeniowej. Natomiast ubezpieczony jest to osoba, której mienie albo życie, albo zdrowie jest przedmiotem ubezpieczenia²⁶. W praktyce bywa tak, iż ubezpieczający i ubezpieczony nie muszą być zawsze tą samą osobą prawną lub fizyczną. Jednakże w przypadku ubezpieczeń majątkowych, ubezpieczający i ubezpieczony w większości wypadków to te same osoby fizyczne lub prawne.

Osobą wskazującą, wybierającą osobę uprawnioną do pobrania świadczenia jest ubezpieczony. W praktyce jednak bywa inaczej i zakłady ubezpieczeń niekiedy nadają to prawo ubezpieczającemu. Uprawniony – w ubezpieczeniach na wypadek śmierci – jest to osoba wskazana (przez ubezpieczonego) jako uprawniona do pobrania sumy ubezpieczenia²⁷. Zwyczajowo, osoba, której wypłaca się sumę ubezpieczenia nazywana jest „uposażonym” lub „beneficjentem”.

Aby mogło występować ubezpieczenie, musi ono dotyczyć określonego przedmiotu, który może zostać utracony lub uszkodzony, prawo, które może być utracone albo osoby, które mogą doznać uszczerbku lub rozstać się z życiem. Przedmiot ubezpieczenia jest to interes ubezpieczeniowy chroniony w ramach stosunku ubezpieczenia. Jednakże ochrona ta nie polega na

²⁴ Tamże, s. 57.

²⁵ Tamże, s. 57.

²⁶ Tamże, s. 8.

²⁷ Tamże, s. 16.

przeciwdziałaniu wypadkowi ubezpieczeniowemu, lecz na gotowości do kompensowania jego skutków²⁸.

Interes ubezpieczeniowy jest to „rodzaj finansowego interesu”, który jednostka musi posiadać, aby mieć prawo do świadczenia. Jednostka ma interes ubezpieczeniowy, jeśli zajście wypadku ubezpieczeniowego może powodować np. stratę finansową lub szkodę osobistą. Z interesem ubezpieczeniowym wiąże się pojęcie wypadku ubezpieczeniowego, którego pojawienie się rodzi prawo do realizacji świadczeń do wysokości interesu ubezpieczeniowego²⁹.

Wypadkiem ubezpieczeniowym jest zdarzenie losowe objęte działalnością ubezpieczeniową, z nastąpieniem którego zakład ubezpieczeń jest zobowiązany spełnić określone, w nawiązanym stosunku ubezpieczeniowym, świadczenie ubezpieczeniowe. O tym, jakie zdarzenie losowe jest jednocześnie wypadkiem ubezpieczeniowym, decydują czynniki kształtujące treść prawnego stosunku ubezpieczenia, a w szczególności treść złożonych zgodnie oświadczeń woli³⁰.

Ubezpieczenie jest metodą zarządzania ryzykiem poprzez transfer ryzyka z jednostki – w drodze umowy – na wyspecjalizowany podmiot (zakład ubezpieczeń), który organizuje dystrybucję tego ryzyka pomiędzy większą liczbę podmiotów, którym podobne ryzyko zagraża. Organizacja ta polega na stworzeniu scentralizowanego funduszu z wpłat odpowiednio dużej grupy podmiotów (składek ubezpieczeniowych) i pokrywaniu z niego strat doznanych przez wpłacających. Wysokość tych wpłat zakład ubezpieczeń tak kalkuluje na własne ryzyko, aby zapewnić pokrycie ewentualnych strat grupie, jak i stosowne wynagrodzenie dla siebie³¹.

PODSTAWOWE CHARAKTERYSTYKI UBEZPIECZENIA

Cechą podstawową nowoczesnych systemów ubezpieczeń jest umowność. Źródłem ochrony ubezpieczeniowej może być jedynie umowa ubezpieczenia zawarta z zakładem ubezpieczeń. Nawet jeżeli w systemie istnieją ubezpieczenia obowiązkowe, realizacja tego obowiązku następuje poprzez zawarcie umowy ubezpieczenia. W obecnym stanie prawnym wszystkie ubezpieczenia w Polsce są umowne³².

Ubezpieczenie powinno zapewniać nie tylko pełną, ale i realną ochronę. Kontrakt ubezpieczeniowy (transfer ryzyka na inny podmiot) jest kontraktem zaufania. Ubezpieczony musi mieć pewność, że w razie nastąpienia określonego wypadku, doznane przez niego straty (bądź powstałe potrzeby) zostaną przez ubezpieczyciela zaspokojone. Bowiem realność ochrony ubezpieczeniowej polega na tym, że ubezpieczony może liczyć, iż strata losowa zostanie mu wyrównana przez ubezpieczyciela, jeżeli nie popełnił błędu. Granice realności ochrony określone są postanowieniami umowy

²⁸ A. Banasiński, *ubezpieczenia gospodarcze*, s. 86 – 88.

²⁹ B. Hadyniak, *Ubezpieczenie jako...*, s. 60.

³⁰ A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, s. 77.

³¹ I. Kwiecień, *Istota i rola ubezpieczeń*, s. 36.

³² Tamże, s. 38.

ubezpieczenia, ogólnych warunków i przepisów prawa ubezpieczeniowego. Ocena tych postanowień ciąży na ubezpieczającym, podobnie jak ocena kondycji finansowej zakładu ubezpieczeń, który został wybrany na partnera kontraktu. Jednak każdy system ubezpieczeń zapewnia pewne gwarancje realności ochrony ubezpieczeniowej³³.

W związku z tym, że kontrakt ubezpieczeniowy jest kontraktem zaufania, zobowiązuje to także ubezpieczającego do działania w dobrej wierze, bowiem istnieje wiele sankcji prawnych za nierzetelne poinformowanie ubezpieczyciela o ryzyku lub jego zmianach.

Ubezpieczenie może być również postrzegane jako produkt lub jako usługa, która służy zaspokojeniu pewnych określonych potrzeb. Jest to jednak usługa specyficzna z uwagi na swój niematerialny charakter. To powoduje problemy i trudności w ocenie jej jakości przy zakupie. Klient otrzymuje dokument ubezpieczenia (polisę), który stanowić ma materialny wyraz (dowód) ubezpieczenia. Dopiero po zrealizowaniu się wypadku ubezpieczeniowego i wystąpieniu szkody (powstania potrzeby) możliwe jest dokonanie oceny produktu, na podstawie efektów postępowania likwidacyjnego, przeprowadzonego przez zakład ubezpieczeń. Jednak wypadek ubezpieczeniowy może wystąpić po stosunkowo długim czasie od zawarcia umowy lub w ogóle nie wystąpić.

Szczególne cechy ubezpieczenia sprawiają, że ubezpieczyciel w celu sprzedaży swojego produktu musi wzbudzić w kliencie potrzebę ubezpieczenia, zwłaszcza w odniesieniu do ubezpieczeń na życie, bowiem ochronna skłonność do zabezpieczania majątku jest nieco bardziej naturalna. Ogólnie określa się, że skłonność do ubezpieczenia³⁴:

- jest oznaką poziomu cywilizacyjnego obywateli – świadomości ubezpieczeniowej;
- zależy od zamożności społeczeństwa – relacji kosztów ubezpieczenia do dochodu;
- zależy od stopnia zagrożenia mienia, majątku i bogactwa przez działania przestępcze, przewroty polityczne, wojny – ten element wydaje się tłumaczyć większy popyt na ubezpieczenia życiowe i oszczędnościowe w niektórych krajach.

W związku z tym, że klient nie jest w stanie dokładnie ocenić jakości produktu ubezpieczeniowego na podstawie ogólnych warunków ubezpieczenia, ubezpieczyciele starają się w jak najlepszy sposób sprzedać swój wizerunek jako gwaranta bezpieczeństwa finansowego a czasem nawet jako „przyjaciela rodziny”.

Ubezpieczenia dzieli się na dwie główne grupy, a mianowicie: ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia gospodarcze. Podział ten jest typowym podziałem wyodrębniającym dwa, jak dotąd, wyłączające się wzajemnie systemy ubezpieczeń³⁵. Umożliwia ich lepsze poznanie z uwzględnieniem

³³ Tamże, s. 50 – 51.

³⁴ I. Kwiecień, *Istota i rola...*, s.40 – 41.

³⁵ A. Kufel-Siemińska, *Podział ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 2000, s. 143 – 144.

podobieństw i uwypukleniem różnic pomiędzy poszczególnymi ubezpieczeniami oraz obrazuje funkcje i znaczenie ubezpieczeń jako instrumentu polityki społecznej i gospodarczej.

Ubezpieczenie społeczne jest jedną z technik zabezpieczenia społecznego, rozumianego jako całokształt urządzeń publicznych chroniących przed niedostatkiem³⁶. Ubezpieczenie społeczne jest więc instrumentem polityki socjalnej państwa. Ponieważ techniki zabezpieczenia społecznego coraz rzadziej stosowane są w czystej postaci, dlatego też obecnie ubezpieczenie społeczne powiązane jest często z techniką zaopatrzenia i uzupełniane jest opieką (pomocą) społeczną³⁷.

Mimo tego, że ubezpieczenia społeczne istotnie różnią się od ubezpieczeń gospodarczych, to obie grupy ubezpieczeń łączy wiele cech wspólnych. Ubezpieczenia społeczne, podobnie jak ubezpieczenia gospodarcze, pełnią funkcję ochrony ubezpieczeniowej. Oznacza to, że umożliwiają one kompensowanie skutków zdarzeń losowych zarówno o charakterze negatywnym jak i pozytywnym, jednakże pociągających za sobą określone potrzeby majątkowe. Następstwa tychże zdarzeń kompensowane są z funduszu ubezpieczeniowego, jaki powstaje z zebranych składek ubezpieczeniowych. W ubezpieczeniach społecznych oraz ubezpieczeniach gospodarczych jest to fundusz *sensu stricto*. Fundusz ten jest tworzony w sposób zdecentralizowany, jednakże gromadzony i rozdzielany jest w sposób scentralizowany.

Obok podobieństwa celów i funkcji społeczno-gospodarczych dostrzegalny jest ścisły związek między ubezpieczeniami społecznymi a osobowymi ubezpieczeniami gospodarczymi. Ubezpieczenia społeczne i osobowe ubezpieczenia gospodarcze cechuje ten sam przedmiot ubezpieczenia. Poza tym „ubezpieczenia społeczne jako prawna forma koncepcji zabezpieczenia społecznego wywodzi się z ubezpieczeń gospodarczych, zwłaszcza różnorodnych form ubezpieczeń osobowych”³⁸. Jest to wynikiem tego, iż instytucja ubezpieczeń społecznych jest stosunkowo młodą instytucją, która pojawiła się w drugiej połowie XIX w. i została stworzona przez ustawodawcę. Natomiast ubezpieczenia gospodarcze znane już były w średniowieczu i funkcjonowały przez wiele stuleci, a dopiero później zostały uregulowane przez prawo.

Każda z przedstawionych grup ubezpieczeń regulowana jest odrębnymi przepisami prawnymi. W Polsce podstawowym aktem prawnym regulującym instytucję ubezpieczeń gospodarczych do 2004 r. była ustawa z 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej³⁹ a obecnie ustawa z 2003 r. o działalności

³⁶ J. Piotrkowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 13.

³⁷ A. Kufel-Siemirńska, *Podział...*, s. 144

³⁸ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 1996, s. 96.

³⁹ Ustawa z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, (Dz. U. z 1996 r. nr 11, poz. 62, z 1997 r. nr 43, poz. 272, nr 88, poz. 554, nr 107, poz. 685, nr 121, poz. 769 i 770, nr 139, poz. 934, z 1998 r. nr 155, poz. 1015, z 1999 r. nr 49, poz. 483, nr 101, poz. 1178, nr 110, poz. 1255, z 2000 r. nr 43, poz. 483, nr 48, poz. 552, nr 70, poz. 819, nr 114, poz. 1193, nr 116, poz. 1216, z 2001 r. nr 37, poz. 424, nr 88, poz. 961, nr 100, poz. 1084, nr 110, poz. 1189, z 2002 r. nr 25, poz. 253, nr 41, poz. 365, nr 153, poz. 1271, z 2003 r. nr 50, poz. 424, nr 60, poz. 535).

ubezpieczeniowej⁴⁰. Ubezpieczenia społeczne regulowane są przez wiele aktów normatywnych w randze ustawy⁴¹.

Kolejna różnica pomiędzy tymi ubezpieczeniami sprowadza się do instytucji prowadzących poszczególne grupy ubezpieczeń. Zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych realizowane są przez instytucje publiczne. W Polsce są nimi: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasa Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych (KRUS) oraz specjalne organy kolejowe, wojskowe i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z kolei ubezpieczenia gospodarcze oferowane są przez zakłady ubezpieczeń, które mogą prowadzić działalność ubezpieczeniową wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych⁴².

Ubezpieczenia społeczne – ze względu na przedmiot ubezpieczenia – są ubezpieczeniami osobowymi. Z tytułu ubezpieczeń społecznych wypłacane są świadczenia przybierające formę pieniężną lub rzeczową. Ubezpieczenia społeczne obejmują świadczenia pieniężne w postaci zasiłków, emerytur i rent. Do świadczeń rzeczowych z tytułu tych ubezpieczeń zaliczane są świadczenia lecznicze, położnicze, rehabilitacyjne, zaopatrzenie w leki, przedmioty ortopedyczne, protezy, środki opatrunkowe i pomocnicze oraz pobyt w domu pomocy społecznej. Ubezpieczenia społeczne różnią się również od ubezpieczeń gospodarczych zakresem świadczonej ochrony ubezpieczeniowej. Świadczenia ubezpieczeń społecznych są zazwyczaj mniejsze od świadczeń ubezpieczeń gospodarczych a wynika to z tego, iż ubezpieczenia społeczne zapewniają jedynie niezbędne minimum ochrony ubezpieczeniowej⁴³.

Ubezpieczenia gospodarcze obejmują szerszy zasięg ryzyk niż ubezpieczenia społeczne, bowiem oferują one zarówno ubezpieczenia osobowe, jak i majątkowe. W przypadku ubezpieczeń majątkowych zakłady ubezpieczeń wypłacają kompensatę w postaci odszkodowania. Natomiast w przypadku ubezpieczeń osobowych kompensata wypłacana jest w postaci świadczenia.

⁴⁰ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1151, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, z 2005 r. Nr 48, poz. 447, Nr 83, poz. 19, Nr 143, poz. 1204, Nr 167, poz. 1396, Nr 183, poz. 1538, Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z 2007 r. Nr 50, poz. 331, Nr 82, poz. 557, Nr 102, poz. 691, Nr 112, poz. 769).

⁴¹ Wśród których do ważniejszych zalicza się: Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, Nr 17, poz. 95, Nr 21, poz. 125, Nr 112, poz. 769, Nr 115, poz. 791, 792 i 793), Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r., nr 39, poz. 353, z 2004 r., nr 64, poz. 593, z 2004 r., nr 99, poz. 1001, z 2004 r., nr 120, poz. 1252, z 2004 r., nr 121, poz. 1264, z 2004 r., nr 144, poz. 1530, z 2004 r., nr 191, poz. 1954, z 2004 r., nr 210, poz. 2135, z 2004 r., nr 236, poz. 2355, z 2005 r., nr 167, poz. 1397, z 2005 r., nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r., nr 104, poz. 708 i 711, Nr 208, poz. 1534, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558), Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r., nr 7, poz. 25, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756, z 1999 r. Nr 60, poz. 636, z 2000 r. Nr 45, poz. 531, z 2001 r. Nr 73, poz. 764, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z 2003 r. Nr 45, poz. 391, Nr 228, poz. 2255, Nr 229, poz. 2273, z 2004 r. Nr 91, poz. 873, Nr 146, poz. 1546, Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 132, poz. 1110, Nr 150, poz. 1248, Nr 163, poz. 1362, z 2006 r. Nr 75, poz. 519, Nr 170, poz. 1217, Nr 195, poz. 1437, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 115, poz. 791).

⁴² A. Kufel-Siemńska, *Podział...*, s. 145.

⁴³ A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, s. 110.

Obie formy kompensaty (tj. odszkodowania i świadczenia) w przypadku ubezpieczeń gospodarczych przybierają formę pieniężną⁴⁴.

Charakterystyczną cechą ubezpieczeń gospodarczych jest to, że w większości przypadków są one ubezpieczeniami dobrowolnymi, polegającymi na tym, że ubezpieczający sam decyduje o swoich potrzebach związanych z ubezpieczeniem poszczególnych przedmiotów ryzyka. Natomiast ubezpieczenia społeczne są ubezpieczeniami powszechnymi, bowiem nawiązanie stosunku ubezpieczeniowego następuje z mocy ustawy lub – w niektórych prawem określonych przypadkach – poprzez zgłoszenie. Ubezpieczeniu społecznemu podlegają wszyscy pracownicy, z pewnymi wyjątkami wymienionymi w ustawie⁴⁵.

W przypadku ubezpieczeń gospodarczych nawiązanie stosunku ubezpieczeniowego jest możliwe jedynie poprzez zawarcie umowy ubezpieczenia pomiędzy zakładem ubezpieczeń a ubezpieczającym.

Ceną usługi ubezpieczeniowej jest składka ubezpieczeniowa płacona przez ubezpieczającego. Jest ona dość ważnym elementem, bowiem z finansowaniem ubezpieczeń wiąże się kwestia ustalania wysokości składek i świadczeń. W przeciwieństwie do ubezpieczeń gospodarczych – w przypadku ubezpieczeń społecznych – naruszana jest zasada równowagi składek i świadczeń, czego wyrazem jest stosowanie dopłat z budżetu państwa. W ubezpieczeniach społecznych nieprzestrzegane są również zasady równowartości oraz proporcjonalności składek i świadczeń, co usprawiedliwia się celem, jakiemu służą te ubezpieczenia⁴⁶.

Gwarantem wypłat świadczeń, przysługujących z ubezpieczenia społecznego, jest państwo. Jeżeli chodzi o ubezpieczenia gospodarcze to za zobowiązania instytucji oferujących je odpowiadają zakłady ubezpieczeń. W przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń, prowadzącego ubezpieczenia gospodarcze, ubezpieczeni generalnie nie mogą liczyć na zaspokojenie swoich roszczeń. Wyjątkiem są umowy niektórych ubezpieczeń obowiązkowych oraz umowy ubezpieczenia na życie, z tytułu których – w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń – roszczenia osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania lub świadczenia zaspokajają, w całości lub części, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Podobieństwa i różnice między ubezpieczeniami gospodarczymi i społecznymi przedstawione zostały w tabeli 1.

Podstawowym podziałem ubezpieczeń gospodarczych jest podział ze względu na przedmiot ubezpieczenia. W ramach tego podziału wyróżnia się ubezpieczenia osobowe i ubezpieczenia majątkowe.

Ubezpieczenia osobowe są ubezpieczeniami życia, zdrowia i zdolności do pracy, a ubezpieczenia majątkowe są ubezpieczeniami majątku w postaci rzeczy lub ubezpieczeniami sytuacji majątkowej (interesu majątkowego) ubezpieczonego. W przypadku ubezpieczeń majątkowych przedmio-

⁴⁴ T. Michalski, R. Pajewska, *Ubezpieczenia gospodarcze*, s. 63 – 64.

⁴⁵ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 321.

⁴⁶ T. Michalski, R. Pajewska: *Ubezpieczenia gospodarcze*, s. 64.

tem ubezpieczenia mogą być więc nie tylko konkretne dobra materialne, lecz także bieżące lub przyszłe aktywa i pasywa podmiotu ubezpieczenia⁴⁷.

Tabela 1. Podobieństwa i różnice między ubezpieczeniami gospodarczymi i społecznymi

Podobieństwa	Różnice
Pełnią funkcję ochrony ubezpieczeniowej	Regulacje prawne
Kompensata pobierana z funduszu ubezpieczeniowego (składki ubezpieczonych)	Instytucje prowadzące – publiczne (ZUS, KRUS) - w przypadku ubezpieczeń społecznych. Zakłady ubezpieczeń (w postaci S.A. i TUW, itp.) - w przypadku ubezpieczeń gospodarczych.
Ubezpieczenia społeczne wywodzą się z osobowych ubezpieczeń gospodarczych	Zakres świadczonej usługi ubezpieczeniowej większy w ubezpieczeniach gospodarczych
	Zakres ubezpieczanych ryzyk szerszy w ubezpieczeniach gospodarczych – osobowe i majątkowe
	W zakresie obowiązku nawiązywania stosunku ubezpieczeniowego: - ubezpieczenia społeczne – powszechne, - ubezpieczenia gospodarcze – dobrowolne

Źródło: Opracowanie własne.

Ubezpieczenia osobowe charakteryzują się tym, iż dotyczą ryzyk osobowych, w wyniku których może dojść do szkody, niedającej się ująć w pieniądzu. Ponadto, w ubezpieczeniach osobowych wypadek ubezpieczeniowy nie musi być negatywnym zdarzeniem losowym. Ubezpieczenia osobowe oraz ochrona ubezpieczeniowa z nimi związana może dotyczyć również pozytywnych zdarzeń losowych, czyli takich, które nie pociągają za sobą szkód, lecz powodują powstanie określonych potrzeb majątkowych. Pojawienie się tych potrzeb może być związane z osiągnięciem wieku emerytalnego, którego konsekwencją jest wygaśnięcie aktywności zawodowej, pogorszenie stanu zdrowia itp., a także np. z osiągnięciem pełnoletności, narodzinami dziecka⁴⁸.

Natomiast przedmiotem ubezpieczeń majątkowych są prawa i obowiązki majątkowe osoby objętej ochroną ubezpieczeniową, a nie – jak w przypadku ubezpieczeń osobowych – określone dobra osobiste człowieka. Kolejna różnica polega na tym, że ubezpieczenia majątkowe dotyczą wyłącznie negatywnych zdarzeń losowych, czyli takich, które pociągają za sobą szkodę wymiarną w pieniądzu.

Suma ubezpieczenia w przypadku ubezpieczeń osobowych jest umowna, czyli uwarunkowana od decyzji stron umowy (zakładu ubezpieczeń

⁴⁷ E. Kowalewski, *Wprowadzenie do teorii interesu ubezpieczeniowego*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. A. Wasiewicz, tom III, Oficyna wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 1994, s. 77 – 79.

⁴⁸ A. Kufel-Siemńska, *Podział...*, s. 149.

i ubezpieczającego) oraz od możliwości finansowych ubezpieczającego, bowiem wysokość składki ubezpieczeniowej zależna jest przede wszystkim (wprost proporcjonalnie) od wysokości sumy ubezpieczenia, będącej maksymalną granicą spodziewanego świadczenia (zasada proporcjonalności składek i świadczeń)⁴⁹.

Suma ubezpieczenia, w przypadku ubezpieczeń majątkowych, ustalana jest na podstawie wartości przedmiotu ubezpieczenia⁵⁰.

Wypłaty w przypadku realizacji zdarzeń losowych związanych z ubezpieczeniami osobowymi noszą miano świadczeń, natomiast wypłaty z tytułu ubezpieczeń majątkowych to odszkodowania.

Ochrona ubezpieczeniowa z tytułu ubezpieczeń osobowych dotyczy wyłącznie osób fizycznych, natomiast ochrona ubezpieczeniowa z tytułu ubezpieczeń majątkowych dotyczy zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Ubezpieczenia osobowe można podzielić na: ubezpieczenia życiowe i ubezpieczenia wypadkowe. Podział ten wynika z rodzaju zdarzeń losowych objętych ochroną ubezpieczeniową⁵¹. W ramach ubezpieczeń majątkowych, ze względu na przedmiot ubezpieczenia, można wyróżnić ubezpieczenia rzeczowe i ubezpieczenia majątkowe sensu stricto. Ubezpieczenia rzeczowe są ubezpieczeniami majątku w postaci rzeczy (dóbr materialnych), a ubezpieczenia majątkowe sensu stricto dotyczą wartości majątkowych należących do ubezpieczonego, które mogą mieć postać wierzytelności (np. należności kredytowe), wartości, których uzyskania oczekuje ubezpieczony w przyszłości (np. zysk) oraz wartości, które mogą pomniejszyć majątek osoby objętej ochroną ubezpieczeniową (np. zobowiązania). Ubezpieczeniami majątkowymi sensu stricto są w szczególności ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej oraz ubezpieczenia różnych ryzyk finansowych⁵².

Natomiast ze względu na rodzaj zdarzeń losowych, objętych ochroną ubezpieczeniową w ramach ubezpieczeń majątkowych, wyróżnia się wiele grup ubezpieczeń majątkowych np.: ubezpieczenia od ognia, ubezpieczenia od rabunku, ubezpieczenia nieosiągnięcia (utruty) zysków, ubezpieczenia strat finansowych itp.⁵³.

Ubezpieczenia spełniają wiele funkcji, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć:

- funkcję ochronną,
- funkcję prewencyjną,
- funkcję finansową,
- funkcję kontrolną.

⁴⁹ Tamże, s. 149.

⁵⁰ Tamże, s. 149-150.

⁵¹ Tamże, s. 150.

⁵² T. Sangowski, *Charakterystyka podstawowych produktów na polskim rynku ubezpieczeniowym*, [w:] *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych (pośrednika ubezpieczeniowego)*, SAGA, Poznań 2000, s. 200-201.

⁵³ T. Michalski, R. Pajewska, *Ubezpieczenia gospodarcze*, s. 69-70.

Główną zasadą ubezpieczenia jest zapewnienie ubezpieczonemu bezpieczeństwa, ochrony na wypadek pewnych zdarzeń. Ochrona ta ma najczęściej charakter finansowy, polegający na tym, że świadczenie ubezpieczyciela ma pomóc w zaspokojeniu zwiększonych nagle potrzeb, zrekomensować nieoczekiwane szkody. Jednakże ochrona ubezpieczeniowa nie ogranicza się jedynie do kwestii finansowych, bowiem umożliwia ona również rozwiązanie problemów w sposób organizacyjny, czyli poprzez np. przekazanie informacji, blokowanie utraconych kart kredytowych, usługę zastępczego kierowcy, zapewnienie noclegu⁵⁴.

Jak już wspomniano, ubezpieczenie związane jest ściśle z pojęciem ryzyka, dlatego też, aby usługa ubezpieczenia miała sens, konieczna jest kontrola ryzyka i przeprowadzanie działań prewencyjnych. Odpowiednie działania prewencyjne, wszelkie próby zapobiegania szkodzie, umożliwiają funkcjonowanie instytucji ubezpieczeniowych. Ubezpieczony zobowiązany jest zapobiegać szkodzie, bowiem w momencie spowodowania jej umyślnie bądź w skutek wyraźnego niedbalstwa, zakład ubezpieczeń ma prawo odmówić świadczenia. Jest to konieczne, bowiem świadomość posiadania ubezpieczenia prowadzi do podświadomej skłonności do wypadków, bardziej nonszalanckiego zachowania wobec ewentualnych szkód. Działania prewencyjne mogą przybierać formę działania samych zakładów ubezpieczeń w celu zmniejszenia częstotliwości występowania szkód oraz ich wielkości⁵⁵.

Funkcje finansowe ubezpieczeń gospodarczych polegają przede wszystkim na gromadzeniu środków w postaci funduszy i rezerw, oraz na spełnianiu funkcji finansowych jak: funkcje redystrybucyjną, fiskalną, lokacyjną, interwencyjną i kontrolną⁵⁶.

Funkcja interwencyjna – zwana także stymulacyjną – charakteryzuje się tym, że ubezpieczenia poprzez pewne bodźce zmniejszają stopień zagrożenia ubezpieczonego przedmiotu. Ubezpieczenia mogą być również wykorzystane jako narzędzie skłaniające ubezpieczających do lepszej dbałości o ubezpieczone przedmioty⁵⁷. Funkcja kontrolna sprowadza się głównie do kontroli postępowania ubezpieczonego z ubezpieczonym przedmiotem, bowiem w przypadku złego postępowania zakład ubezpieczeń może interweniować za pomocą różnych instrumentów techniczno – ubezpieczeniowych. Wraz ze wzrostem znaczenia ubezpieczeń gospodarczych wzrasta znaczenie funkcji finansowych w systemie finansowym państwa. Należy pamiętać, że funkcje finansowe są funkcjami uzupełniającymi funkcję ochronną, dlatego też należy je traktować w sposób komplementarny a nie substytucyjny. Konieczność występowania zjawiska komplementarności między funkcjami ubezpieczeń wynika z tego faktu, iż spełnienie przez ubezpieczenia swojego nadrzędnego celu, czyli ochrony ubezpieczeniowej wymaga olbrzymich środków służących zaspokajaniu zobowiązań. Olbrzymie środki finansowe są wynikiem dobrze prowadzonej polityki finansowej zakładu ubezpieczeń, czyli prawidłowego procesu akumulacji kapitałowej.

⁵⁴ J. Łańcucki, *Finanse ubezpieczeń gospodarczych*, Poltext, Warszawa 1993, s. 15.

⁵⁵ I. Kwiecień, *Istota i rola...*, s. 49.

⁵⁶ J. Handschke, *Gospodarcze i społeczne...*, s. 59.

⁵⁷ Tamże, s. 59-60.

W ramach ubezpieczeń majątkowych szczególne miejsce zajmują ubezpieczenia finansowe. W ustawie o działalności ubezpieczeniowej wyodrębniono ubezpieczenia finansowe jako szczególną grupę ubezpieczeń działu II – „pozostałe ubezpieczenia osobowe oraz ubezpieczenia majątkowe”, ze względu na wysoki stopień złożoności oraz wielość procesów zarówno gospodarczych, jak i politycznych, mających bezpośredni bądź pośredni wpływ na nie. Do ubezpieczeń finansowych zalicza się⁵⁸:

- ubezpieczenie kredytu, w tym:
 - ogólnej niewypłacalności,
 - kredytu eksportowego,
 - spłaty rat,
 - kredytu hipotecznego,
 - kredytu rolniczego,
- gwarancję ubezpieczeniową, w tym:
 - bezpośrednią,
 - pośrednią,
- ubezpieczenie różnych ryzyk finansowych, w tym:
 - ryzyka zatrudnienia,
 - niewystarczającego dochodu,
 - złych warunków atmosferycznych,
 - utraty zysków,
 - stałych wydatków ogólnych,
 - nieprzewidzianych wydatków handlowych,
 - utraty wartości rynkowej,
 - utraty stałego źródła dochodu,
 - pośrednich strat handlowych (poza wymienionymi),
 - innych strat finansowych.

Ubezpieczenia finansowe

Początki ubezpieczeń finansowych sięgają czasów starożytnych. Pewne informacje dotyczące gwarantowania przyjętych zobowiązań pojawiły się już w Mezopotamii około 2750 r. p.n.e., gdzie pewien rolnik na skutek powołania do służby u króla wyraził zgodę na uprawę swojej ziemi przez sąsiada, za którą żądał połowę zysków. Rolnik służący u króla, aby mieć pewność, iż sąsiad rzeczywiście spełni przyjęte zobowiązanie i podzieli się z nim osiągniętymi zyskami, zażądał, aby lokalny bogaty kupiec zagwarantował spełnienie tych obietnic. Podobne sytuacje miały miejsce w 1750 r. p.n.e. i dotyczyły Imperium Rzymskiego i Kartaginy, w których to przy realizacji transakcji kupna – sprzedaży wykorzystywano gwarancje⁵⁹.

⁵⁸ A. P. Dolata, *Ubezpieczenia finansowe* ..., s. 128-129.

⁵⁹ *Ubezpieczenia finansowe i gwarancje ubezpieczeniowe*, red. r. Holly, Poltext, Warszawa 2003, s. 17.

Pewne elementy współczesnych ubezpieczeń finansowych można odnotować także w powstałej w starożytności instytucji pożyczki morskiej (*foenus nauticum*), która była udzielana najczęściej przez bankierów właścicielom statków. Zwrot pożyczki wraz z wyższymi niż zwykle odsetkami następował wówczas, gdy statek wraz z ładunkiem zawijał szczęśliwie do końcowego portu. W niesprzyjających sytuacjach, gdy statek uległ uszkodzeniu czy zniszczeniu, właściciel statku nie zwracał pożyczki w ogóle bądź jedynie część. Bankier, udzielając kredytu, był jednocześnie kredytodawcą i ubezpieczycielem kredytu, ponosząc ryzyko utraty kapitału za cenę podwyższonych odsetek, stanowiących formę składki ubezpieczeniowej⁶⁰.

W związku ze wzrastającą liczbą transakcji opartych na kredytowaniu, pojawiła się konieczność poszukiwania różnych form zabezpieczania kontraktów handlowych, co sprzyjało szybkiemu rozwojowi ubezpieczeń kredytu. Szczególnie w XIX wieku dynamiczny rozwój gospodarki kapitalistycznej przyczynił się do wyodrębnienia instytucji zajmującej się zawodowo zabezpieczaniem transakcji handlowych z wykorzystaniem metod ubezpieczeniowych. Pierwsze tego typu firmy, proponujące ubezpieczenie kredytu, utworzono właśnie na początku XIX wieku. W 1820 r. założono *British Commercial Insurance Company*, w 1831 r. we Włoszech powstał *Banco Adriatico Assicurazioni* prowadzący podobną działalność (tam również powstał pierwszy podręcznik o ubezpieczeniach kredytu napisany przez *Paulo Saugunetiego*)⁶¹.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia powstawały w Anglii i Stanach Zjednoczonych zakłady udzielające ochrony przed niewypłacalnością kontrahentów. W tym właśnie okresie powstały istniejące do dzisiaj *Credit Indemnity Company* in Baltimore oraz *Fidelity and Deposit Company of Maryland*. Był to jednak okres „prób i błędów”, bowiem wiele firm – oferujących ochronę przed niewypłacalnością odbiorców – zbankrutowało. Było to wynikiem ubezpieczania bardzo ryzykownych pojedynczych transakcji, a także pokrywania przez ubezpieczyciela 100% ryzyka. Jednakże zakłady ubezpieczeń powstające na początku XX wieku wyciągnęły wnioski z tych zdarzeń i zaczęły wprowadzać w życie zasady ubezpieczania kredytu, które obowiązują do dzisiaj, np.: wykluczenie antyselekcji ryzyka oraz stosowanie udziału własnego kredytodawcy (dostawcy towarów i usług). Ciągły wzrost zainteresowania w gospodarce tymi ubezpieczeniami spowodował, że instytucja „ubezpieczenia kredytu” została prawnie uregulowana w kodeksach handlowych: w 1872 r. w belgijskim, w 1882 r. we włoskim, natomiast w 1908 r. w niemieckim (wprowadzono określenie asekuracji kredytu jako jednego z rodzajów ubezpieczeń). W 1918 r. w Londynie powstał jeden z największych zakładów ubezpieczeń kredytu *Trade Indemnity Company* (obecnie *Euler Trade Indemnity*). W 1917 r. w Niemczech rozpoczął działalność istniejący do dziś „Hermes” *Kreditversicherung Aktiengesellschaft*⁶².

⁶⁰ L. Michalik, D. Seliga, *Ubezpieczenia finansowe*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń tom II – produkty*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2002, s. 281.

⁶¹ *Ubezpieczenia finansowe i gwarancje...*, s. 17 – 18.

⁶² Tamże, s. 18.

Obecnie ubezpieczyciele kredytu zrzeszeni są w dwóch międzynarodowych instytucjach. W 1924 r. w Zurichu powstało Międzynarodowe Stowarzyszenie Ubezpieczenia Kredytu (International Credit Insurance Association – ICIA), zrzeszające głównie prywatne towarzystwa oraz w 1934 r. Międzynarodowa Unia Ubezpieczycieli Kredytu i Inwestycji z siedzibą w Paryżu, skupiająca państwowe firmy ubezpieczające głównie kredyt eksportowy. Zadaniem pierwszej z nich jest prowadzenie centrum informacji o ubezpieczanych operacjach, badanie rynku oraz rozwijanie współpracy między zrzeszonymi członkami w celu podnoszenia konkurencyjności w stosunku do innych niezrzeszonych ubezpieczycieli. Natomiast celem drugiej jest prowadzenie wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy poszczególnymi członkami oraz analiza bieżących problemów ubezpieczania kredytu eksportowego⁶³.

Już w okresie międzywojennym starano się wprowadzić w Polsce instytucję ubezpieczenia kredytu eksportowego. Jednakże prowadzone prace komisji, która przygotowała projekt utworzenia zakładu ubezpieczającego kredyty eksportowe, zakończyły się fiaskiem. Pożądanego wyniku nie przyniosły także rozmowy prowadzone z niemieckim zakładem ubezpieczającym kredyty eksportowe „Hermes” AG⁶⁴. Dopiero w okresie powojennym w 1957 r. Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji „Warta” wprowadziło na polski rynek ubezpieczenia kredytu eksportowego, którego zadaniem było zagwarantowanie krajowym przedsiębiorcom, podpisującym kontrakty z firmami zagranicznymi, wyrównywanie strat poniesionych wskutek niewypłacalności zagranicznych kontrahentów. Do końca lat osiemdziesiątych działalność ta była prowadzona pod patronatem i ścisłą kontrolą państwa gwarantującego realizację udzielonej ochrony ubezpieczeniowej. Początkowo kontrakty eksportowe były ubezpieczane wyłącznie od ryzyk handlowych, jednakże po 1974 r. „Warta” rozszerzyła zakres ochrony o asekurację ryzyka niehandlowego (politycznego, katastroficznego i kursowego)⁶⁵.

Dzięki ustawie z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (wraz ze zmianą z 17 maja 1989 r.) powstała możliwość przełamania monopolu państwa w zakresie działalności ubezpieczeniowej. Nowo powstałe zakłady ubezpieczeń tworzyły swoją ofertę w odpowiedzi na popyt zgłaszany z rynku, wprowadzając coraz odważniej niewykorzystywane do tej pory instrumenty finansowe⁶⁶.

Przykładem przełamania monopolu państwa było wprowadzenie w 1988 r. przez łódzkie towarzystwo ubezpieczeniowe „Westa” ubezpieczeń chroniących wierzycieli. Jednym z takich ubezpieczeń było ubezpieczenie spłaty kredytu zaciągniętego przez krajowe osoby fizyczne. Odpowiedzialność odszkodowawcza zakładu ubezpieczeń obejmowała śmierć kredytobiorcy lub niezdolność do zarobkowania na skutek następstw nieszczęśliwego wypadku. Podobną ofertę wprowadził Państwowy Zakład Ubezpieczeń

⁶³ L. Michalik, D. Seliga, *Ubezpieczenia finansowe*, s. 282.

⁶⁴ K. Secomski, *Ubezpieczenie kredytów eksportowych*, Izba Przemysłowo-Handlowa, Warszawa 1995, s. 25.

⁶⁵ A. Tonderska, *Rozwój ubezpieczeń finansowych w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1999, nr 1-2, s. 19.

⁶⁶ *Ubezpieczenia finansowe i gwarancje...*, s. 19.

poprzez produkt zapewniający ochronę ubezpieczeniową kredytobiorców – osób fizycznych, który gwarantował bankowi odszkodowanie w przypadku niemożności spłaty kredytu przez kredytobiorcę. Oferty te jednak na tak wczesnym etapie rozwoju rynku nie zostały należycie docenione i wykorzystane⁶⁷. Niemniej można przyjąć, iż do 1990 r. ubezpieczenia finansowe w Polsce były zjawiskiem praktycznie nieznanym.

Bardzo duży wpływ na rozwój rynku ubezpieczeń finansowych miało ujęcie w 1990 r., w załączniku do Ustawy o działalności ubezpieczeniowej, gwarancji ubezpieczeniowej (bezpośredniej i pośredniej). Przyczyniło się to do oferowania przez zakłady ubezpieczeń również gwarancji. Jednakże oferta ta była skierowana wyłącznie do podmiotów gospodarczych⁶⁸. To wszystko spowodowało, że działające na polskim rynku zakłady – Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji „Warta” S.A., Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. i inne – zaczęły stopniowo wprowadzać coraz bogatszą ofertę ubezpieczeń, w tym także finansowych, jak np.: ubezpieczenie krajowego kredytu kupieckiego, kredytu eksportowego oraz gwarancje ubezpieczeniowe.

W 1991 r. została utworzona – specjalizująca się w ubezpieczeniach kredytu eksportowego – Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.). Początkowo korporacja ta miała bardzo ograniczoną możliwość działania, natomiast teraz – obok ochrony ubezpieczeniowej zabezpieczającej wierzyciela przed skutkami ryzyka kredytowego, KUKE zapewnia także eksporterom sprawdzanie wiarygodności zagranicznych kontrahentów. Jest to możliwe dzięki ścisłej współpracy z siecią Credit Alliance, a dzięki współpracy z COFACE (Compagnie Francaise Assurance pour le Commerce Exterieur), największym francuskim ubezpieczycielem w zakresie asekuracji kredytu, uzyskała możliwość korzystania z bazy danych o podmiotach gospodarczych z niemal całego świata⁶⁹.

W 1992 r., oprócz ubezpieczenia kredytu, na polskim rynku pojawiły się nowe, dotąd nieznanne, produkty asekurujące przed ryzykiem niewypłacalności, takie jak⁷⁰:

- ubezpieczenie należności ratalnych,
- ubezpieczenie należności leasingowych,
- ubezpieczenie faktoringu.

Przełomem było pojawienie się w 1999 r. firmy Hermes Serwis Ubezpieczeń Kredytowych Sp. z o.o., początkowo prowadzącej działalność jako agent TU Allianz Polska S.A, a od maja 2003 r., na podstawie licencji wydanej przez ministra finansów, samodzielnie jako TU Euler Hermes S.A. W czerwcu 2003 r. zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczenio-

⁶⁷ Tamże, s. 20.

⁶⁸ S. Wieteska, R. Pastusiak, *Ubezpieczenia kredytu jako sposób zabezpieczania jego spłaty*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1997, nr 5-6, s. 8.

⁶⁹ M. Wymimko, *Ubezpieczenia kontraktów eksportowych*, Prawo, Ubezpieczenia, Reasekuracja 1997, s. 8.

⁷⁰ *Ubezpieczenia finansowe i gwarancje...*, s. 21.

wej w Polsce otrzymał, drugi po firmie Euler Hermes światowy ubezpieczyciel kredytu, austriacki ÖKV Coface AG⁷¹.

Należy podkreślić, że obecnie ubezpieczeniami finansowymi – poza tradycyjnie działającymi na rynku polskim zakładami ubezpieczeniowymi – zajmuje się wiele prywatnych instytucji finansowych.

W ostatnich latach ubezpieczenia finansowe stały się alternatywnym rozwiązaniem dla produktów bankowych. Dzieje się tak, gdyż koszty ubezpieczeń finansowych są mniejsze niż produktów bankowych oraz dlatego, że produkt ubezpieczeniowy jest łatwiejszy do uzyskania.

Ubezpieczenia finansowe są ciągle mało znanym sposobem zabezpieczenia ryzyk wśród managerów zarządzających podmiotami gospodarczymi⁷².

Perspektywy rozwoju ubezpieczeń finansowych na polskim rynku są bardzo obiecujące. Spowodowane jest to dojrzałością przedsiębiorców dostrzegających zalety płynące z zawierania takich umów, a także czasami koniecznością ich zawierania w celu prowadzenia określonej działalności. Ubezpieczenia finansowe będą się prężnie rozwijać w związku z powstawaniem nowych zagrożeń oraz nowych okoliczności, wymagających zabezpieczeń. Wzrośnie więc popyt na nowe produkty ubezpieczeń finansowych⁷³.

Należy jednak zaznaczyć, iż ze względu na to, że są to ubezpieczenia skomplikowane, znacznie różniące się od klasycznych ubezpieczeń majątkowych, nie osiągną one takiej powszechności, jak inne produkty ubezpieczeniowe (np. ubezpieczenie od ognia, autocasco)⁷⁴, a ich popularność jest i będzie znacznie zróżnicowana.

LITERATURA

- [1] Bień W., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2002.
- [2] Bojanowska A., *Konkurencja na rynku ubezpieczeń finansowych w Polsce*, <http://ekonom.univ.gda.pl/mikro/konferencja/pdf/Bojanowska.pdf>.
- [3] Brigham E. F., *Podstawy zarządzania finansami 2*, PWE, Warszawa 1996.
- [4] Czekaj J., Dresler Z., *Podstawy zarządzania finansami firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- [5] Dolata A. P., *Ubezpieczenia finansowe i ich rozwój w Polsce w latach 1994-2004*, [w:] *Refleksje społeczno-gospodarcze*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 10, Wałbrzych 2007.

⁷¹ A. Bojanowska, *Konkurencja na rynku ubezpieczeń finansowych w Polsce*, <http://ekonom.univ.gda.pl/mikro/konferencja/pdf/Bojanowska.pdf>, s. 10.

⁷² H. Mrowiec-Nalepa, W. Powąła, *Ubezpieczenia finansowe*, Centrum Informacji Gospodarczej w Gliwicach, Centrum Informacji Gospodarczej przy RAR "INWESTOR" sp. z o.o. W Rudzie Śląskiej, PARP, 2004

⁷³ A. P. Dolata, *Ubezpieczenia finansowe jako czynnik*, s. 192.

⁷⁴ *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998, s. 144.

- [6] Dolata A.P., *Ubezpieczenia finansowe jako czynnik wspomagający rozwój przedsiębiorstw*, [w:] *Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej, Wybrane problemy*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Educator”, Częstochowa 2007.
- [7] Dziawgo D., *Credit – rating, Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*, PWN, Warszawa 1998.
- [8] Hadyniak B., *Ubezpieczenie jako urządzenie gospodarcze*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń tom I – mechanizmy i funkcje*, red. Monkiewicz J., Poltext, Warszawa 2002.
- [9] Kowalewski E., *Wprowadzenie do teorii interesu ubezpieczeniowego*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. Wąsiewicz A., tom III, Oficyna wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 1994.
- [10] Kufel-Siemiąska A., *Podział ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. Sangowski T., Poltext, Warszawa 2000.
- [11] Kwiecień I., *Istota i rola ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia rynek i ryzyko*, red. Ronka-Chmielowiec W., PWE, Warszawa 2002.
- [12] Michalik L., Seliga D., *Ubezpieczenia finansowe*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń tom II – produkty*, red. Monkiewicz J., Poltext, Warszawa 2002.
- [13] Michalski T., *Ryzyko w działalności człowieka*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń tom I – mechanizmy i funkcje*, red. Monkiewicz J., Poltext, Warszawa 2002.
- [14] Michalski T., *Teoria ryzyka ubezpieczeniowego część 1 (Podstawowe pojęcia i metody)*, Katedra metod ilościowych, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna w Warszawie, Warszawa 1999.
- [15] Mrowiec-Nalepa H., Powala W., *Ubezpieczenia finansowe*, Centrum Informacji Gospodarczej w Gliwicach, Centrum Informacji Gospodarczej przy RAR "INWESTOR" sp. z o. o. W Rudzie Śląskiej, PARP, 2004.
- [16] Piotrkowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996.
- [17] Redel D., *Ryzyko i niepewność w działalności przedsiębiorstw*, [w:] *Finanse przedsiębiorstwa*, red. Szyszko L., Szczepański J., PWE 2003.
- [18] Ronka-Chmielowiec W., *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, [w:] *Ubezpieczenia rynek i ryzyko*, red. Ronka-Chmielowiec W., PWE, Warszawa 2002.
- [19] Ronka-Chmielowiec W., *Ryzyko w ubezpieczeniach – metody oceny*, Wydawnictwo A.E. im. O. Langego, Wrocław 1997.
- [20] Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996.

- [21] Sangowski T., *Charakterystyka podstawowych produktów na polskim rynku ubezpieczeniowym*, [w:] *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych (pośrednika ubezpieczeniowego)*, SAGA, Poznań 2000.
- [22] Secomski K., *Ubezpieczenie kredytów eksportowych*, Izba Przemysłowo-Handlowa, Warszawa 1995.
- [23] Tonderska A., *Rozwój ubezpieczeń finansowych w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1999, nr 1-2.
- [24] *Ubezpieczenia finansowe i gwarancje ubezpieczeniowe*, red. Holly R., Poltext, Warszawa 2003.
- [25] *Ubezpieczenia gospodarcze Ryzyko i metodologia oceny*, red. Michalski T., Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2004.
- [26] *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998,
- [27] Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93).
- [28] Ustawa z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, (Dz. U. z 1996 r. nr 11, poz. 62, z 1997 r. nr 43, poz. 272, nr 88, poz. 554, nr 107, poz. 685, nr 121, poz. 769 i 770, nr 139, poz. 934, z 1998 r. nr 155, poz. 1015, z 1999 r. nr 49, poz. 483, nr 101, poz. 1178, nr 110, poz. 1255, z 2000 r. nr 43, poz. 483, nr 48, poz. 552, nr 70, poz. 819, nr 114, poz. 1193, nr 116, poz. 1216, z 2001 r. nr 37, poz. 424, nr 88, poz. 961, nr 100, poz. 1084, nr 110, poz. 1189, z 2002 r. nr 25, poz. 253, nr 41, poz. 365, nr 153, poz. 1271, z 2003 r. nr 50, poz. 424, nr 60, poz. 535).
- [29] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, Nr 17, poz. 95, Nr 21, poz. 125, Nr 112, poz. 769, Nr 115, poz. 791, 792 i 793), Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r., nr 39, poz. 353, z 2004 r., nr 64, poz. 593, z 2004 r., nr 99, poz. 1001, z 2004 r., nr 120, poz. 1252, z 2004 r., nr 121, poz. 1264, z 2004 r., nr 144, poz. 1530, z 2004 r., nr 191, poz. 1954, z 2004 r., nr 210, poz. 2135, z 2004 r., nr 236, poz. 2355, z 2005 r., nr 167, poz. 1397, z 2005 r., nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r., nr 104, poz. 708 i 711, Nr 208, poz. 1534, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558).
- [30] Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r., nr 7, poz. 25, 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756, z 1999 r. Nr 60, poz. 636, z 2000 r. Nr 45, poz. 531, z 2001 r. Nr 73, poz. 764, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z 2003 r. Nr 45, poz. 391, Nr 228, poz. 2255, Nr 229, poz. 2273, z 2004 r. Nr 91, poz. 873, Nr 146, poz. 1546, Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 132, poz. 1110, Nr 150, poz. 1248, Nr 163, poz. 1362, z 2006 r. Nr 75, poz. 519, Nr 170, poz. 1217, Nr 195, poz. 1437, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 115, poz. 791).
- [31] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1151, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, z 2005 r. Nr 48, poz. 447, Nr 83, poz. 19, Nr 143, poz. 1204, Nr 167,

poz. 1396, Nr 183, poz. 1538, Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z 2007 r. Nr 50, poz. 331, Nr 82, poz. 557, Nr 102, poz. 691, Nr 112, poz. 769).

- [32] Wieteska S., Pastusiak R., *Ubezpieczenia kredytu jako sposób zabezpieczania jego spłaty*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1997, nr 5-6.
- [33] Wynimko M., *Ubezpieczenia kontraktów eksportowych*, Prawo, Ubezpieczenia, Reasekuracja 1997.

STRESZCZENIE

Każda działalność gospodarcza obarczona jest ryzykiem. Jedną z możliwych metod zarządzania ryzykiem są ubezpieczenia.

Wychodząc z tych założeń, w artykule przedstawione zostały zagadnienia dotyczące ryzyka w działalności podmiotów gospodarczych oraz klasyfikacja ryzyka ubezpieczeniowego. Przedstawiono nim ubezpieczenia jako jeden z ważnych instrumentów ograniczania poziomu ryzyka. Zaprezentowano zakres, zalety i wady ubezpieczeń, ich definicje oraz warunki konieczne do funkcjonowania ochrony ubezpieczeniowej. W dalszej części artykułu przedstawiono podstawowe charakterystyki ubezpieczenia, koncentrując się na ukazaniu różnic pomiędzy ubezpieczeniami społecznymi i gospodarczymi oraz prezentacji ich funkcji i roli w działalności podmiotów gospodarczych. Na tym tle przedstawiono ogólną charakterystykę ubezpieczeń finansowych w Polsce – ich rozwój w latach 1900 – 2007 oraz główne ich rodzaje i znaczenie.

SUMMARY

Insurance as a form of limitation risk in activity of entrepreneur

Every business is risky, one of the method to manage a risk are insurances. In article was shown issue of risk in activity of entrepreneurs and classification of risk insurance. The article presents insurance as one of the important element of limitation risk level.

In article was presented range, advantages, disadvantages of insurance, their definition and obligatory conditions to insurance protection function.

In further part of article was shown basic profile of insurance, especially differences between social and economy insurances and presentation of their functions and role in business.

On that background was presented general profile of financial insurances in Poland – their progress in 1990-2007 and their main types and importance.



Tadeusz Gospodarek

Quasi adaptatywne zarządzanie teatrem

WSTĘP

Zarządzanie adaptatywne (agile management)¹ oraz jego wersja scrum management², związane są głównie ze skomplikowanymi projektami informatycznymi. Jednak atrakcyjność koncepcji oraz prostota i logika wdrożenia skłaniają ku próbom wykorzystania praktycznego w systemach ekonomicznych opartych na wiedzy. W szczególności takim obiektem jest teatr. Jest bardzo mało publikacji na temat zarządzania teatrami, ponieważ kultura nie jest szczególnie eksponowanym przedsięwzięciem biznesowym, a tematyka wydaje się być trudna już na poziomie ontologicznym, bo nie wiadomo, czy teatr jest typową organizacją biznesową, czy raczej jednostką budżetową z elementami samofinansowania. Ale i tak problem zarządzania teatrem jest zagadnieniem bardzo interesującym z punktu widzenia teorii nauk o zarządzaniu, ponieważ żadna ze znanych koncepcji nie da się tu zastosować w czystej formie. Konieczne jest zastosowanie modeli mieszanych, a strategie rozwoju muszą być budowane w dwóch warstwach wzajemnie sprzężonych: rozwoju artystycznego oraz finansów i zaplecza.

CHARAKTERYSTYKA ORGANIZACJI

Teatr jest organizacją biznesową, w której:

1. Zysk nie jest najważniejszym kryterium wyniku.

¹ Highsmith J., *APM Agile Project Management. Jak tworzyć innowacyjne produkty*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, ISBN: 9788301152307

² Schwaber K., *Sprawne zarządzanie projektami metodą Scrum*, Microsoft Press A.P.N. Promise Warszawa, 2005 ISBN: 83-88440-68-3

2. Przetrwanie w czasie stanowi nadrzędny cel strategiczny.
3. Zasadnicze procesy biznesowe stanowi oryginalna twórczość.
4. Podstawą funkcjonalności jest zespół artystyczny.
5. Teatr jest instytucją biznesową opartą o wiedzę.
6. Teatr stanowi organizację wysoko elastyczną.
7. Teatr jest jednostką o wysokim poziomie innowacyjności.

Już z powyższych punktów wynika, że z jednej strony mamy do czynienia z organizacją o wysokim poziomie kultury wewnętrznej, innowacyjności oraz poziomie humanizacji procesów biznesowych, ale trudnym do oszacowania wynikiem mierzalnym. Z drugiej zaś występują zagadnienia klasycznego, sformalizowanego zarządzania finansami, majątkiem trwałym oraz zasobami materialnymi, bez których poważny teatr nie będzie mógł funkcjonować. A zatem, z teoretycznego punktu widzenia, podejście systemowe (holistyczne) do zarządzania w teatrze nie ma uzasadnienia, za to model redukcjonistyczny, z małymi elementami holizmu, w odniesieniu do jego wybranych podstruktur oraz procesów – tak. W dodatku możliwe jest wyznaczenie wyraźnej granicy pomiędzy sferą humanistyczną (twórczą), a sformalizowaną (ekonomiczną) teatru. Istnieje zatem linia podziału sfery biznesowej na część formalną, zasobowo-finansową, nadającą się do komputeryzacji i przewidywalną w czasie (przynajmniej w prognozach rocznych) oraz część procesową, związaną z produkcją spektakli lub wartości niematerialnych oraz ich eksploatacją, trudną repertuarowo do przewidzenia i bazującą bardziej na okazjach oraz chwilowych preferencjach otoczenia, aniżeli na planowym działaniu strategicznym. Występuje tu również zagadnienie przywództwa przez osobowość dyrektora artystycznego, którego decyzje mają często charakter mocno ograniczonej racjonalności. W niewielu teatrach istnieje organ typu rady repertuarowej lub rady programowej, mogący ingerować w nieomylność dyrektora. I w ten sposób zarysowują się w dwa nurty strategii rozwoju teatru, a dotyczące:

- planowanego rozwoju w sferze materialnej, możliwy do oszacowania z przyzwoitą dokładnością w średniookresowym horyzoncie czasowym,
- rozwoju artystycznego, trudno przewidywalnego, nawet w ujęciu rocznym, a związanego z aktualną wizją dyrektora artystycznego i/lub rady artystycznej.

Oba te nurty powinny pozostać zbieżne w jakimś przedziale czasu, ponieważ sfera materialna musi sfinansować działalność artystyczną w określonym momencie, np. składania bilansu rocznego, a dodatkowo sfera materialna odpowiada za spełnienie norm prawnych oraz ekonomicznych, obowiązujących w otoczeniu. Ponieważ wspomniana zbieżność przebiega dwoma względnie niezależnymi od siebie torami, co wynika z faktu, że finansowanie działalności nie jest związane wyłącznie z produkcją artystyczną, mamy do czynienia z procesem zarządzania adaptatywnego, polegającym na dopasowaniu produkcji do finansów i zasobów oraz relację zwrotną

– wpływu finansów pochodzących z dotacji i grantów wskutek realizacji repertuaru oraz sprzedaży biletów, praw autorskich i produktów ubocznych (np. nagrania, dekoracje, usługi świadczone na zewnątrz) na zmienność oferty repertuarowej i programowej. Wymaga to wdrożenia swoistego procesu samouzgodnienia finansowo-repertuarowego, silnie zależnego od sytuacji zewnętrznej oraz okazji pojawiających się w otoczeniu. Jest to właśnie pierwszy i najważniejszy element typu *agile* w zarządzaniu teatrem – doprowadzić do równowagi bilansu ekonomicznego i artystycznego w określonym czasie.

Drugim elementem globalnym jest strategia rozwoju artystycznego, która powinna stanowić proces adaptatywny w czasie, prowadzony metodą kolejnych przybliżeń pomiędzy wizją dyrektora artystycznego, a akceptacją społeczną grupy docelowej (widza standardowego³ dla danego typu widowiska). Już po dwuletniej działalności teatru – przy zdefiniowanych kryteriach akceptacji oraz ustalonym modelu widza standardowego dla repertuaru, osiągnięty może zostać kompromis pomiędzy wizją dyrektora artystycznego, która zwykle leży poza zasięgiem intelektualnym przeciętnego widza (ale niekoniecznie widza standardowego), a potrzebami społeczności lokalnej, która poprzez liczny udział w spektaklach zagłusuje za teatrem. Taka konstrukcja strategii rozwoju artystycznego wydaje się być optymalnym podejściem do problemu, ponieważ w jej wyniku tworzy się trwały konsensus społeczny, warunkujący stabilność i zrównoważony rozwój. Tym samym zarządzanie strategiczne, oparte o koncepcję *agile management*, gwarantuje stabilny, średni poziom artystyczny, umożliwiający od czasu do czasu wyjście do społeczeństwa z jakimś ponadprzeciętnym utworem. Przedstawiona recepta wydaje się być tak oczywista, że aż dziw, że jest wyjątkowo rzadko stosowana.

Proces polegający na dostosowaniu repertuaru i standardowego widza jest doskonałym przykładem zarządzania adaptatywnego, które – nie tylko łatwo wdrożyć, ale również kontynuować. A poprzez coraz lepsze przybliżenie modelu widza standardowego do założeń rozwoju kulturalnego jednostki, osiąga się kolejne cele stawiane przed teatrem.

ZARZĄDZANIE PROCESAMI GŁÓWNYMI

W teatrze mamy do czynienia z trzema procesami głównymi. Są to:

- produkcja spektakli i widowisk
- produkcja do rozpowszechniania lub zwielokrotniania
- eksploatacja spektakli

³ Widz standardowy jest umownym modelem. Pojęcie to należy rozumieć w kategoriach socjologicznych, jako grupa społeczna, spełniająca określone wymagania rozumienia lub posiadająca określone kwalifikacje dla prawidłowej oceny dzieła. Określając widza standardowego, możliwy jest wybór grupy docelowej dla badania opinii publicznej i tym samym dopasowanie repertuaru nie do poziomu dyletanta ale do średniego poziomu oglądy kulturalnej, ustalonego na drodze badawczej nauk społecznych.

Pozostałe procesy mają charakter pomocniczych. Zarządzanie procesami produkcji, i eksploatacji jest zwykle rozłączne na poziomie operacyjnym, ale posiada jeden obszar wspólny – planowanie repertuaru, co stanowi element kluczowy w zarządzaniu działalnością teatru. Składa się nań harmonogram czasowo zadaniowy oraz obsada kadrowa spektakli, prób i innych zajęć z udziałem zespołów twórczych. W tym miejscu pojawia się kolejny element zarządzania adaptatywnego teatrem, związany z produkcją zespołów artystycznych.

Stworzenie nowego spektaklu można uznać za projekt w ontologii nauk o zarządzaniu. Ma on jednak pewne specyficzne właściwości. Pracuje na niego cały teatr, ale bezpośrednim uczestnikiem i kluczowym wykonawcą są zespoły artystyczne, w szczególności: zespół aktorski, zespół muzyczny i zespół scenograficzny. Zespoły te wnoszą wkład twórczy do finalnego produktu. Ale żeby efekt twórczy mógł zostać wdrożony w formie premiery spektaklu, konieczne są działania wspomagające zaplecza sceny oraz zespołów inżynieryjno-technicznych. To powoduje, że projekt ma dwa elementy zarządzania: część aktorska oraz część technologiczna. Najbardziej efektywnym działaniem operacyjnym jest zatem stworzenie grupy zespołów typu „scrum”⁴ stanowiących kolejno: obsadę aktorską, muzyczną oraz scenograficzno-choreograficzną danego widowiska. Dobór osób do danego zespołu jest procesem zarządzania repertuarem i jest typu adaptatywnego (osoby niepasujące lub zajęte w danym momencie, są zastępowane dla kolejnych produkcji – innymi). W czasie tworzenia danego spektaklu zasada niedokonywania zmian w obrębie zespołu scrum zostaje zachowana z dokładnością do dublerów. Może następować pewna rotacja aktorów w zespole, zakładając z góry nadmiar obsady.

System zarządzania działalnością operacyjną twórców w oparciu o tworzone zadaniowo zespoły scrum jest najbardziej wyraźnym przykładem agile management w teatrze. Zespół wykonujący określoną część spektaklu jest nadzorowany przez reżysera, scenarzystę, choreografa lub scenografa, którzy stanowią jednocześnie odbiorców produktu finalnego w imieniu sfery zarządzania na poziomie dyrektoriatu. Terminami prezentacji wyniku są kolejne próby aktorów, muzyków, tancerzy, odsłony dekoracji sceny wraz ze strojami, kończące się zawsze próbą generalną skonsolidowanego spektaklu. W czasie trwania produkcji każdy zespół cząstkowy scrum wykonuje swoje zadania twórcze, pozostając pod nadzorem określonego lidera-twórcy (scenografa, choreografa, kompozytora lub dyrygenta, reżysera). Z chwilą stworzenia produktu częściowego przez dany zespół w wersji finalnej, nadającego się do integracji z pozostałymi, następuje połączenie wszystkich wyników w formie próby generalnej spektaklu.

Taki algorytm powoduje, że premiera powstaje metodą kolejnych przybliżeń, a każdy zespół scrum zarządza się samodzielnie z dokładnością do ograni-

⁴ Scrum oznacza pojęcie młyna w grze w rugby i używane jest do określenia specyficznego typu zarządzania projektami, zwanego scrum management.

czeń formalnych, czasu prób, regulaminu pracy w teatrze oraz budżetu. Co zyskuje teatr w procesie zarządzania typu agile na poziomie tworzenia spektaklu:

- Ograniczenie problemów międzyludzkich do relacji w małym zespole.
- Brak konieczności definiowania szczegółowych relacji oraz zadań, które są tworzone online przez zespół scrum w warunkach zbliżonych do rzeczywistych.
- Obniżenie kosztów tworzenia dokumentacji oraz analiz sytuacyjnych.
- Przyspieszenie procesu tworzenia i skrócenie czasu realizacji zadania.
- Możliwość improwizacji twórczej zespołu i wprowadzenie bliżej nieokreślonych modyfikacji lub inowacji.
- Wyższą odporność projektu na nieprzewidziane sytuacje, które zespół scrum potrafi najczęściej rozwiązać samodzielnie.
- Brak konieczności używania systemów informatycznych, wspomagających zarządzanie w obrębie działania zespołu scrum i na poziomie integracji produktu finalnego.
- Efektywny proces uczenia się zespołu i innowacyjność produkcji.

Jednak, aby zespół scrum mógł zajmować się wyłącznie tworzeniem produktu, musi być wspomagany na warunkach priorytetowych przez zespoły otoczenia sceny, logistów oraz administrację. Pozostają oni na zewnątrz zespołów scrum, a zarządzanie ich działalnością operacyjną jest zdeterminowane bieżącymi potrzebami zespołu twórczych. Stąd też z racji konieczności elastycznych reakcji na zapotrzebowanie zespołów scrum, konieczne jest stosowanie metod agile management w stosunku do tych grup zasobowych teatru. To powoduje, że tworzenie planów i budżetów dla poszczególnych działów i pracowni obszaru otoczenia sceny, jest mocno utrudnione i bardziej polega na ekstrapolacji wyników lat ubiegłych, aniżeli na ścisłym planowaniu zadań. Stąd też, wychodząc z danych szacunkowych, zarządzanie sferą otoczenia sceny polega na comiesięcznej weryfikacji harmonogramów czasowo-zadaniowych oraz budżetu, stosując np. harmonogramy Gantta. Takie podejście umożliwia oszacowanie bieżących możliwości produkcyjnych oraz planowanie operacyjne kosztów takich jednostek otoczenia sceny, jak:

- zespół elektryków,
- zespół inżynierii sceny,
- zespół akustyków,
- zespół oświetlenia,
- pracownia kostiumów,
- pracownia fryzjersko-perukarska,
- pracownia wizażystów.

Generalnie optymalnym podziałem zaplecza otoczenia sceny dla modelu agile management w teatrze jest:

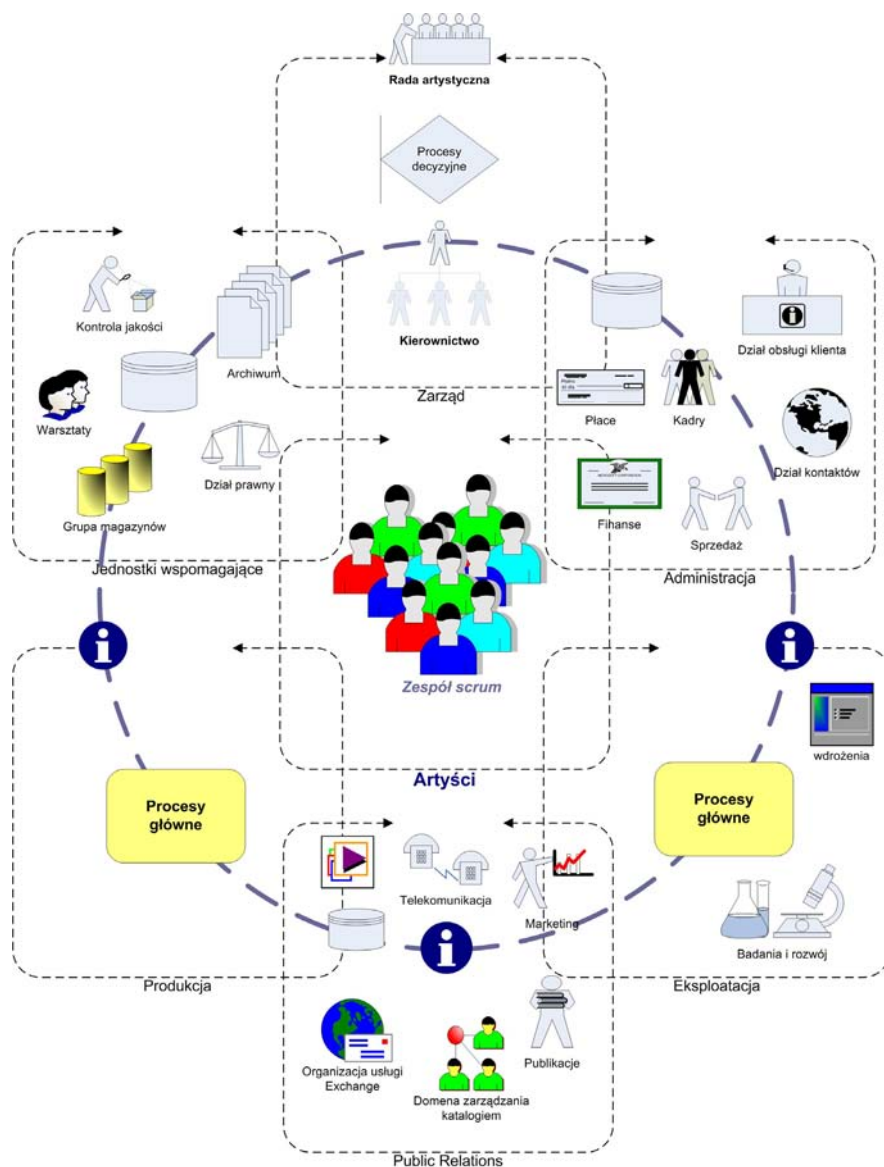
- dział przygotowania sceny,
- dział przygotowania postaci
- dział techniczny
- dział administracji (w tym księgowość)
- marketing i PR.

Stanowią one pięć współdziałających grup usługowych w stosunku do zespołów scrum. Ponieważ model zarządzania agile przygotowaniem spektaklu w teatrze składa się z kilku elementów, które sobie formalnie nie podlegają, a ich relacje ograniczają się do świadczenia usług, musi istnieć koordynator działań zespołów otoczenia sceny oraz obieg dokumentów, wypełniających relacje między nimi (np. zapotrzebowanie na wykonanie elementu dekoracji, przygotowanie aktora do wyjścia na scenę, zużycie materiałów, zamówienie zakupu materiałów, itp.). Dokumentacja taka stanowi precyzyjną informację o kosztach i wykorzystaniu każdego zasobu. Takie dane są gromadzone w systemie finansowo-księgowym i przetwarzane na raporty operacyjne oraz sprawozdania kontrolingowe.

Drugą grupę procesów twórczych stanowi produkcja wartości niematerialnych i prawnych, stanowiących własność intelektualną teatru oraz produkcja druków, multimediów oraz innych form edytorskich. Ta działalność ma charakter wspomagający produkcję nowych spektakli oraz ich eksploatację. Jest to możliwość zapisu audio-video spektaklu, prezentacja online w Internecie, wydawnictwo okazjonalne, materiały dla marketingu, zapis archiwalny do zbiorów własności intelektualnej teatru. Zarządzanie tą grupą związane jest przede wszystkim z klasycznym ujęciem redukcjonistycznym, ograniczonym do poszczególnych komórek organizacyjnych, związanych z eksploatacją unikalnych zasobów, głównie sprzętu multimedialnego. Komórki stanowią samodzielne jednostki, działające na zlecenie dyrekcji. Mają jednak znaczącą swobodę podejmowania decyzji merytorycznych. Stąd też można mówić o znaczącej innowacyjności tych jednostek. Nie ma bowiem identycznych rozwiązań dla wszystkich spektakli oraz produkcji. Stąd wymagana jest znaczna elastyczność działania i twórcze podejście. Ograniczeniem jest zawsze budżet oraz uregulowania prawne (prawo autorskie, regulamin pracy, itp.).

Trzecia grupa procesów – to eksploatacja wytworzonych spektakli oraz wartości niematerialnych i prawnych. Dzieli się ona na trzy kategorie:

- Powtórzenia widowisk i spektakli (repertuar).
- Sprzedaż produktów wytworzonych (płyty, druki, gadżety, elementy dekoracji).
- Usługi materialne i niematerialne świadczone na zewnątrz (wynajem strojów, dekoracji, pomieszczeń)



Rysunek 1. Funkcjonowanie zarządzania adaptatywnego w teatrze

W przypadku powtórzeń widowisk zarządzanie adaptatywne ma ograniczone zastosowanie i o ile zespół artystyczny podlega mu w sensie dostarczenia gotowego widowiska na określony dzień, o tyle nie jest to proces wytworzenia nowego produktu. Jednak ze względu na możliwe zmiany obsady oraz cykl przygotowawczy, polegający na uczestniczeniu w próbach, każde powtórzenie spektaklu można określić jako modyfikację produktu. W tym sensie metoda scrum w dalszym ciągu może stanowić model ontologiczny i ma zastosowanie.

STRATEGIA ADAPTATYWNA ROZWOJU TEATRU

Jak już wykazano wcześniej strategia teatru składa się z dwóch podstawowych elementów:

- Strategia rozwoju zasobów (finanse, logistyka, zaplecze otoczenia sceny)
- Strategia rozwoju artystycznego (zespół, repertuar, twórczość)

Strategia rozwoju zasobów jest planowym dokumentem o sztywnych ramach, związana z realizacją budżetu teatru oraz rozliczeniem dotacji. Jej budowa wynika z przeszłych okresów i istnieje wąski margines odchyień od istniejącego stanu równowagi finansowej. Ten element planowania strategicznego jest kwantyfikowalny i mierzalny w wymiarze finansowym. Podlega ścisłej kontroli w czasie, co pozwala na jego komputeryzację i w miarę dobre przewidywanie w czasie. Ewentualne działania ponadprogramowe, związane z: wykorzystaniem okazji, z dotacjami celowymi oraz projektami współfinansowanymi ze środków zewnętrznych, np. Unii Europejskiej, które teatr może pozyskać, biorąc udział w konkursach. Najbardziej odpowiednim modelem tworzenia strategii rozwoju zasobów jest sformalizowana metoda LFA (macierzy logicznej)^{5,6}. Umożliwia ona logiczny podział na logiczne i kwantyfikowalne programy cząstkowe, co ma w tym przypadku znaczenie kluczowe.

Drugi element strategii to rozwój artystyczny. W tym miejscu strategia ma charakter wyłaniający się, co można uznać za model adaptacyjny w czasie. Adaptacja repertuaru do sytuacji zewnętrznej ma wyraźnie okazjonalny charakter, związany z możliwością zaangażowania reżysera zewnętrznego o uznanej pozycji, powstania interesującego scenariusza, zapotrzebowania na konkretne przedstawienie. Nie da się tego zaplanować w perspektywie rocznej. Ponieważ cykl produkcji nowego spektaklu nie przekracza trzech miesięcy, a liczba premier może wynosić 6-10 przy określonym poziomie zasobów oraz finansowania, strategia rozwoju artystycznego może zostać ograniczona właśnie przez te czynniki. Dopasowanie repertuarowe ma charakter bieżący do sytuacji ekonomicznej oraz wydolności zespołu. Należy mieć na względzie fakt, że zespół ten równolegle realizuje proces eksploatacji istniejących spektakli. Tym samym planowanie repertuarowe jest możliwe z wyprzedzeniem maksymalnie 3-miesięcznym, a naturalnym elementem tego procesu jest system informatyczny planowania, wspomagający optymalizację wykorzystania zasobów i likwidacji efektów „wąskich gardeł”. Tym sposobem można wskazać istniejące sprzężenie zwrotne pomiędzy rozwojem artystycznym i rozwojem ekonomicznym teatru. Oba elementy są współzależne. Każdy z nich warunkuje rozwój drugiego, przy czym ważniejszym elementem jest utrzymanie stanu produk-

⁵ Logical Frame Approach (metoda macierzy logicznej), znana również pod innymi nazwami w zmodyfikowanych wersjach: GOPP (Goal Oriented Project Planning) oraz ZOPP (niemiecki wariant – Zielorientierte Projectplanung).

⁶ Gospodarek T., Metoda LFA przy tworzeniu strategii powiatu, „Samorząd terytorialny”, 2007, No 12, str. 20-31

tywności zespołu nad zasobami materialnymi. Zespół bowiem może zostać przeniesiony do innego otoczenia (teatru), wykonując poprawnie swoje zadania. Można postawić pytanie: czy strategia scenariuszowa może mieć w tym przypadku zastosowanie? Odpowiedź wydaje się być twierdząca. Mając bowiem określone perspektywy w krótkoterminowym okresie planowania repertuaru, najczęściej pozostaje do wyboru kilka wariantów układających się w sensowny scenariusz czasowy. A zatem, adaptatywny charakter strategii rozwoju artystycznego zostaje uzupełniony o cechę scenariuszowości ze sprzężeniem zwrotnym do strategii rozwoju zasobów.

PODSUMOWANIE

Przedstawiony model funkcjonalny adaptatywnego zarządzania teatrem świadczy o jego funkcjonalności w obszarze równowagi typu Nasha⁷ ze znacznym poziomem zdolności jej utrzymania w długim okresie czasu. To sugeruje również, że na działanie teatru turbulencja otoczenia ma stosunkowo mały wpływ, a wykorzystywanie każdej, nadarzającej się okazji, nie stanowi celu strategicznego.

Pewnym problemem strategicznym oraz metrycznym jest ocena funkcji celu. Zgodnie z twierdzeniem Debreu⁸ powinna być to funkcja ciągła. Jednak wielokryterialność oceny wyniku w kategoriach jakościowo-ilościowych wskazuje na konieczność zbudowania takiego modelu syntaktycznego, specyficznego dla teatru.

Stosowalność zasady Simona, ograniczonej racjonalności decyzji⁹, w przypadku przedstawionego modelu jest zredukowane, ponieważ z jednej strony, zastosowano w modelu zarządzanie adaptatywne w części trudnej do formalizacji, z drugiej zaś ograniczono możliwość nieracjonalnych decyzji poprzez sztywny pancierz ustaw i prawa wewnątrzorganizacyjnego. W rezultacie model jest dobrym systemem kontrolnym, umożliwiającym monitoring wspomagany komputerowo.

Przedstawiony model semantyczny zarządzania teatrem umożliwił stworzenie reprezentacji numerycznej. Dzięki temu możliwe jest wdrożenie zintegrowanego systemu informatycznego, wspomagającego zarządzanie. System ten bazuje na systemie obiegu dokumentów oraz wymiany informacji w sieci LAN/WAN w połączeniu z przetwarzaniem hierarchicznym raportów o coraz wyższym poziomie ogólności. W konsekwencji dyrekcja otrzymuje wystarczające dane dla oceny ryzyka, podejmowania racjonalnych decyzji oraz monitoringu na poziomie operacyjnym i strategicznym.

⁷ Strafin P. D., „Teoria gier” wydanie II, Wydawnictwo naukowe Scholar Warszawa 2004, s. 83-93

⁸ Klima G., Programowanie dynamiczne i modele rekursywne w ekonomii, w Materiały i studia, Nr 201, Narodowy Bank Polski Departament Komunikacji Społecznej Warszawa 2005.

⁹ Simon H.A., Administrative Behavior, Free Press, New York 1957. Polskie wydanie: Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych, przekł. K. Poznański, PWN, Warszawa 1976

LITERATURA:

- [1] Gospodarek T., Metoda LFA przy tworzeniu strategii powiatu, „Samorząd terytorialny”, 2007, No 12, str. 20-31
- [2] Highsmith J., APM Agile Project Management. Jak tworzyć innowacyjne produkty, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- [3] Klima G., Programowanie dynamiczne i modele rekursywne w ekonomii, w Materiały i studia, Nr 201, Narodowy Bank Polski Departament Komunikacji Społecznej Warszawa 2005.
- [4] Schwaber K., Sprawne zarządzanie projektami metodą Scrum, Microsoft Press A.P.N. Promise Warszawa, 2005.
- [5] Simon H.A., Administrative Behavior, Free Press, New York 1957. Polskie wydanie: Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych, przekł. K. Poznański, PWN, Warszawa 1976
- [6] Strafin P. D., „Teoria gier” wydanie II, Wydawnictwo naukowe Scholar Warszawa 2004, str. 83-93

STRESZCZENIE

W pracy przedstawiono model zarządzania quasi adaptatywnego teatrem. Pokazano zastosowanie podejścia scrum w strukturze organizacji oraz procesie tworzenia widowiska. Omówiono dwutorowość planowania strategicznego oraz adaptatywnego dopasowania wersji finalnej. Wprowadzono pojęcie standardowego widza, umożliwiające kwantyfikację aksjologiczną. Wskazano zalety zarządzania adaptatywnego jako najbardziej elastycznego oraz dopasowanego do typu organizacji.

SUMMARY

Quasiadaptive model of theater managing was presented in this paper. Scrum approach was introduced into the organization structure and its functionality in the performance creation was discussed. It was pointed that there were two parallel ways of strategic planning in theatre, which had been fitted together with adaptive process. Standard observer was defined what allowed axiological quantification of theatre production. From the above discussion it follows that adaptive management was the most elastic and the best fitted one to type of organization.