

ISSN 1898-6447

Uniwersytet
Ekonomiczny
w Krakowie

Zeszyty Naukowe

Cracow Review
of Economics
and Management

Nr 2 (962)

Kraków 2017



Uniwersytet
Ekonomiczny
w Krakowie

Zeszyty Naukowe

Cracow Review
of Economics
and Management

Nr 2(962)

Kraków 2017

Rada Naukowa

Andrzej Antoszewski (Polska), Slavko Arsovski (Serbia), Josef Arlt (Czechy), Daniel Baier (Niemcy), Hans-Hermann Bock (Niemcy), Ryszard Borowiecki (Polska), Giovanni Lagioia (Włochy), Tadeusz Markowski (Polska), Martin Mizla (Słowacja), David Ost (USA), Józef Pociecha (Polska)

Komitet Redakcyjny

Joanna Dżwończyk, Ryszard Kowalski (sekretarz), Barbara Pawełek, Aleksy Pocztowski (redaktor naczelny), Krystyna Przybylska, Tadeusz Sikora, Grzegorz Strupczewski (sekretarz), Wanda Sułkowska, Angelika Wodecka-Hyjek (sekretarz), Bernard Ziębicki

Redaktor statystyczny

Paweł Ulman

Redaktorzy Wydawnictwa

Joanna Kalas, Monika Rusin, Janina Ziarkowska, Seth Stevens (streszczenia w j. angielskim)

Projekt okładki i układ graficzny tekstu

Marcin Sokołowski

Streszczenia artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych i pokrewnych BazEkon <https://bazybg.uek.krakow.pl/bazekon/>

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017

ISSN 1898-6447

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Teksty artykułów są dostępne na stronie internetowej: www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl oraz w bazie CEEOL (www.ceeol.com)

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. 12 293 57 42, e-mail: wydaw@uek.krakow.pl
www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Zam. 237/2017

Spis treści

Jan Borowiec	
Pakt stabilności i wzrostu a antycykliczna polityka fiskalna w strefie euro	5
Ewa Szymanik	
Konkurencyjność polskiego eksportu artykułów przemysłowych do krajów Grupy Wyszehradzkiej a spójność ekonomiczna ugrupowania	21
Elżbieta Pohulak-Żołądowska	
Państwo w roli innowatora	43
Jakub Bartak, Łukasz Jabłoński	
Znaczenie nierówności dochodowych dla inwestycji w kapitał ludzki w latach 1970–2012	55
Magdalena Rękas	
Dzietność a aktywność zawodowa kobiet w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014	71
Danuta Kabat-Rudnicka	
Etyka międzynarodowa a odpowiedzialność za ochronę	89
Witold Szumowski	
Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia	107
Piotr Kukuryk	
Terminy zawite w projekcie księgi pierwszej Kodeksu cywilnego	121

| *Jan Borowiec*

Pakt stabilności i wzrostu a antycykliczna polityka fiskalna w strefie euro

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena roli paktu stabilności i wzrostu w stabilizowaniu gospodarki w strefie euro przez zbadanie współzależności między przestrzeganiem jego reguł przez państwa członkowskie a antycyklicznym nastawieniem ich polityki fiskalnej w latach 1999–2015. W badaniach zastosowano statystykę opisową oraz analizę korelacji. Z przeprowadzonych badań wynikają następujące wnioski: stopień poszanowania reguł paktu stabilności i wzrostu przez państwa członkowskie jest niski, zwłaszcza w odniesieniu do wymogu dotyczącego osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego; polityka fiskalna miała raczej charakter procykliczny aniżeli antycykliczny; istnieje dodatnia korelacja między przestrzeganiem numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu a antycyklicznym nastawieniem polityki fiskalnej.

Słowa kluczowe: dyscyplina budżetowa, pakt stabilności i wzrostu, polityka fiskalna, strefa euro.

Klasyfikacja JEL: E62, F15, F45.

1. Wprowadzenie

Polityka fiskalna w strefie euro podlega regułom paktu stabilności i wzrostu. Zobowiązuje on państwa członkowskie do osiągnięcia i utrzymania średniookre-

sowego celu budżetowego oraz do poszanowania dyscypliny budżetowej. Prowadzenie polityki fiskalnej zgodnie z jego regułami ma zapewnić długookresową stabilność finansów publicznych, wspierającą zrównoważony wzrost gospodarczy, a także zwiększyć możliwości stabilizacyjnego jej oddziaływania na gospodarkę bez ryzyka wystąpienia nadmiernego deficytu.

Celem artykułu jest ocena roli paktu stabilności i wzrostu w stabilizowaniu gospodarki w strefie euro na podstawie analizy współzależności między przestrzeganiem jego reguł przez państwa członkowskie a antycyklicznym nastawieniem ich polityki fiskalnej. Przedmiotem badań są ogólne ramy paktu stabilności i wzrostu, zgodność polityki fiskalnej z jego regułami numerycznymi, antycykliczne nastawienie polityki fiskalnej oraz współzależność między tym nastawieniem a poszanowaniem reguł paktu stabilności i wzrostu. W badaniach zastosowano dwie metody: statystykę opisową oraz analizę korelacji. Badania dotyczą lat 1999–2015. Źródłem danych jest Eurostat oraz bazy danych makroekonomicznych (Ameco) i wskaźników budżetowych Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej.

2. Ogólne ramy paktu stabilności i wzrostu

Przewidziana w art. 120 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich powinna zapewniać poszanowanie zasad przewodnich dotyczących stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej. Podstawą paktu stabilności i wzrostu jest dążenie do zapewnienia zdrowych finansów publicznych jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz trwałego wzrostu gospodarczego opartego na stabilności finansowej.

Część zapobiegawcza paktu ([Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97], zmienione przez [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011]) wymaga, aby każde państwo członkowskie osiągnęło i utrzymało średniookresowy cel budżetowy dotyczący jego pozycji budżetowej bliskiej równowadze lub nadwyżce. Dlatego też każde państwo należące do strefy euro przedstawia program stabilności, określający średniookresowy cel budżetowy, ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do tego celu oraz niezbędne środki. W ramach nadzoru wielostronnego Rada i Komisja badają średniookresowy cel budżetowy przedstawiony przez dane państwo w programie stabilności, a także oceniają, czy ścieżka dostosowawcza prowadząca do tego celu jest właściwa, czy przestrzegane są w ramach tej ścieżki wymogi dotyczące rocznej korekty salda strukturalnego i wzrostu wydatków publicznych oraz czy działania podejmowane lub proponowane są wystarczające do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.

towego w trakcie cyklu koniunkturalnego. Wdrażanie programu monitorują Rada i Komisja.

Drugim filarem paktu stabilności i wzrostu jest przewidziana art. 126 TFUE procedura nadmiernego deficytu. Celem tej procedury jest zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym oraz – jeśli one wystąpią – doprowadzenie do ich korekty. Jej przebieg przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Etapy procedury nadmiernego deficytu

Traktat TFUE	Etapy procedury nadmiernego deficytu
Art. 126 ust. 1	Państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu
Art. 126 ust. 2	Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie kryterium deficytu i długu publicznego
Art. 126 ust. 3	Jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie, w którym uwzględni również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględni wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego
Art. 126 ust. 4	Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydaje opinię w odniesieniu do sprawozdania Komisji
Art. 126 ust. 5	Jeżeli Komisja uzna, że w państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub taki deficyt może nastąpić, kieruje opinię do danego państwa i informuje o tym Radę
Art. 126 ust. 6	Rada stwierdza, czy w danym państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt
Art. 126 ust. 7	Jeżeli Rada stwierdzi istnienie nadmiernego deficytu w danym państwie, kieruje do niego zalecenia w celu wyeliminowania deficytu w wyznaczonym terminie
Art. 126 ust. 8	W przypadku gdy Rada stwierdzi, że w odpowiedzi na jej zalecenia żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w oznaczonym terminie, może podać zalecenia do publicznej wiadomości
Art. 126 ust. 9	Jeśli dane państwo nadal nie realizuje zalecenia Rady, może ona wezwać je do przyjęcia niezbędnych środków zaradczych
Art. 126 ust. 11	Rada może nałożyć sankcje na państwo członkowskie, jeśli w odpowiedzi na jej wezwanie nie podjęło ono niezbędnych środków w celu skorygowania nadmiernego deficytu
Art. 126 ust. 12	Rada uchyla wszystkie lub niektóre swoje decyzje i zalecenia, w miarę jak nadmierny deficyt jest korygowany

Źródło: [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej... 2016].

Kryteria poszanowania dyscypliny budżetowej zostały zdefiniowane w sposób następujący (art. 126 ust. 2 TFUE):

– czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;

– czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia określone w art. 126 ust. 2 TFUE są następujące: 3% PKB dla kryterium deficytu publicznego i 60% PKB dla kryterium długu publicznego [Protokół w sprawie procedury... 2016].

Sankcje przewidziane w art. 126 ust. 11 TFUE polegają na zastosowaniu jednego lub kilku spośród następujących środków: opublikowanie przez dane państwo członkowskie dodatkowych informacji przed emisją obligacji i papierów wartościowych, ponowne rozważenie przez Europejski Bank Inwestycyjny polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego, zażądanie złożenia w Unii przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu stosownej wysokości aż do czasu, gdy nadmierny deficyt zostanie skorygowany, nałożenie grzywny w stosownej wysokości.

Część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu ([Rozporządzenie Rady WE nr 1467/97], zmienione przez [Rozporządzenie UE nr 1177/2011]) wyjaśnia przepisy traktatu dotyczące procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do kilku kwestii. Z perspektywy unikania nadmiernego deficytu przez państwo członkowskie najważniejsze są wyjaśnienia dotyczące kryteriów poszanowania dyscypliny budżetowej oraz stosowania sankcji w ramach tej procedury.

W odniesieniu do pierwszej z tych kwestii wyjaśnienia są następujące: po pierwsze, przekroczenie wartości odniesienia przez deficyt publiczny ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy, gdy wynika ono z nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa członkowskiego zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych lub w przypadku poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej; po drugie, w przypadku gdy dług publiczny przekracza wartość odniesienia, uznaje się, że relacja długu publicznego do PKB zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości odniesienia, jeśli w ciągu poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszał się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie. Natomiast w odniesieniu do sankcji stosowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu decyzja Rady o nałożeniu sankcji na państwo członkowskie zostaje podjęta w ciągu szesnastu miesięcy od daty przyjęcia sprawozdania przez Komisję. Termin ten ulega odpowiedniej zmianie w przypadku zmiany zalecenia

lub wezwania. Z zasady nakładana jest grzywna. Rada może także zdecydować o zastosowaniu środków określonych w art. 126 ust. 11 TFUE.

W 2011 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły nowe przepisy w celu skuteczniejszego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011]. Rozszerzyły one zakres sankcji stosowanych w ramach tego nadzoru oraz wzmocniły rolę Komisji Europejskiej w ich nakładaniu. System sankcji obejmuje: 1) złożenie nieoprocentowanego depozytu w Komisji, jeśli dane państwo nie podjęło skutecznych działań zmierzających do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; 2) złożenie oprocentowanego depozytu w Komisji, po stwierdzeniu istnienia w danym państwie nadmiernego deficytu; 3) nałożenie grzywny, jeśli dane państwo nie podjęło skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu; 4) nałożenie grzywny za manipulowanie danymi statystycznymi. Decyzje w sprawie nałożenia sankcji podejmuje Rada na zalecenie Komisji. Uznaje się jednak, że decyzja ta została podjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia Komisji Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów.

Pakt fiskalny – część międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej [Treaty on stability... 2012] – wzmocnił zmienione w 2011 r. przepisy paktu stabilności i wzrostu. W odniesieniu do jego części zapobiegawczej ustanowił on następujące zasady:

- saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę. Wymóg ten uważa się za spełniony, jeżeli jego roczne saldo strukturalne odpowiada celowi średniookresowemu dla danego państwa, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5% PKB,

- dane państwo może tymczasowo odejść od swojego celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do niego jedynie w wyjątkowych okolicznościach, oznaczających nadzwyczajne zdarzenie, na które dane państwo nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora publicznego, lub okresy znaczącego pogorszenia koniunktury. Tymczasowe odchylenia nie mogą zagrażać stabilności budżetowej w średnim okresie,

- w przypadku gdy dług publiczny w stosunku do PKB pozostaje wyraźnie poniżej 60% i gdy niskie jest ryzyko utraty długoterminowej stabilności finansów publicznych, dolny pułap średniookresowego celu budżetowego może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu najwyżej 1% PKB,

- po stwierdzeniu znaczących odchyień od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu zostaje automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący.

W swojej części naprawczej pakt fiskalny zobowiązuje państwo członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu do wprowadzenia programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego, zawierającego szczegółowy opis reform strukturalnych.

ralnych, które muszą zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Programy te są zatwierdzone i monitorowane przez Radę i Komisję, zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu.

3. Przestrzeganie numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu

Przedmiotem numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu są przede wszystkim wymogi dotyczące osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego oraz poszanowania dyscypliny budżetowej. Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 wprowadza regułę, która uzupełnia wartość odniesienia dla kryterium długu publicznego. W przypadku gdy dług przekracza wartość odniesienia, uznaje się, że relacja długu publicznego do PKB zmniejsza się dostatecznie i zbliża w zadowalającym tempie do wartości odniesienia, jeśli w ciągu poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszyła się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie. Natomiast Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 określa numeryczną regułę dotyczącą wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego, zgodnie z którą deficyt strukturalny nie przekracza 1% PKB.

Przedmiotem analizy przedstawionej w artykule jest poszanowanie numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu w polityce fiskalnej w strefie euro w latach 1999–2015 w odniesieniu do wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego oraz wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej związanego z kryterium deficytu publicznego. W badaniach przyjęto następujące miary zgodności polityki fiskalnej z numerycznymi regułami paktu stabilności i wzrostu: wskaźniki konkordancji oraz wskaźniki budżetowe stanowiące podstawę wymogów ustanowionych paktem. Wskaźniki konkordancji zostały zdefiniowane jako stosunek sumy lat, w których wymogi paktu zostały spełnione, do liczby lat okresu objętego badaniami. Wskaźnikami budżetowymi stanowiącymi podstawę wymogów ustanowionych paktem są: średnia arytmetyczna ogólnego salda budżetowego w odniesieniu do wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej oraz średnia arytmetyczna salda budżetowego dostosowanego cyklicznie, w odniesieniu do wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego. Dane dotyczące salda strukturalnego są dostępne dopiero od 2010 r. Miary zgodności polityki fiskalnej z numerycznymi regułami paktu stabilności i wzrostu zawiera tabela 2.

Z analizy tych wskaźników wynika, że stopień przestrzegania reguł paktu stabilności i wzrostu jest w strefie euro niski. W największej mierze odnosi to się do wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego,

Tabela 2. Wskaźniki zgodności polityki fiskalnej z regułami numerycznymi paktu stabilności i wzrostu

Kraj strefy euro	Reguły paktu dotyczące wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego		Reguły paktu dotyczące wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej – kryterium deficytu publicznego	
	wskaźnik konkordancji	saldo budżetowe dostosowane cyklicznie	wskaźnik konkordancji	ogólne saldo budżetowe
Belgia	0,35	-2,0	0,70	-1,9
Niemcy	0,41	-1,5	0,58	-1,7
Estonia	0,70	-0,5	0,94	0,3
Irlandia	0,41	-4,3	0,58	-4,2
Grecja	0,05	-7,1	0,00	-8,0
Hiszpania	0,17	-3,1	0,52	-3,6
Francja	0,00	-3,8	0,29	-3,6
Włochy	0,11	-2,6	0,47	-3,1
Cypr	0,11	-3,5	0,41	-3,3
Łotwa	0,11	-2,6	0,70	-2,6
Litwa	0,11	-2,7	0,58	-2,9
Luksemburg	0,94	1,9	1,00	1,7
Malta	0,05	-4,0	0,41	-4,0
Holandia	0,47	-1,2	0,76	-1,8
Austria	0,23	-2,3	0,82	-2,4
Portugalia	0,00	-4,9	0,11	-5,5
Słowenia	0,00	-4,0	0,52	-3,9
Słowacja	0,00	-4,6	0,47	-4,8
Finlandia	0,70	1,3	0,94	1,3
Średnia	0,25	-2,8	0,56	-2,8
Odchylenie standardowe	0,27	2,08	0,26	2,26

Uwaga: wskaźniki salda budżetowego są średnimi z lat 1999–2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Cyclical Adjustment... 2016, s. 78; General Government Data... 2016, s. 140, 158].

istotnego dla zapobiegania wystąpieniu nadmiernego deficytu publicznego i dla możliwości stabilizacyjnego oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę w ramach cyklu koniunkturalnego. Wskaźniki zgodności polityki fiskalnej z tym wymogiem są bardzo niskie. Średnia wskaźnika konkordancji wynosi zaledwie jedną czwartą jego maksymalnej wartości, a średnia salda budżetowego dostosowanego cyklicznie znacznie odbiega od deficytu bliskiego równowadze. Wymóg osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego został spełniony

w największej mierze w polityce fiskalnej Luksemburga, Finlandii i Estonii, przy czym pierwsze dwa państwa miały nadwyżkę budżetową, natomiast Estonia – deficyt bliski równowadze. W latach 1999–2015 średniookresowego celu budżetowego nie osiągnięto we Francji, w Portugalii, w Słowenii i na Słowacji.

W odniesieniu do wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej średnia wskaźnika konkordancji była ponaddwukrotnie większa od średniej wskaźnika konkordancji dotyczącego wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego. Niemniej jednak w większości państw stosunek salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekraczał wartość odniesienia dla deficytu publicznego, przy czym przekroczenie to najczęściej nie było bliskie tej wartości. Tak jak w wypadku poprzedniego wymogu, poszanowanie dyscypliny budżetowej w polityce fiskalnej państw członkowskich jest bardzo zróżnicowane. W latach 1999–2015 jedynie w Luksemburgu nie wystąpił nadmierny deficyt publiczny. Pozostałe państwa nie uniknęły nadmiernego deficytu, przy czym w Grecji deficyt publiczny stale był nadmierny, a przekroczenie wartości odniesienia przez saldo budżetowe było największe. Ogólnie polityka fiskalna prowadzona w Luksemburgu, Finlandii i Estonii była najbardziej zgodna z wymogiem poszanowania dyscypliny budżetowej, natomiast w Grecji i Portugalii – najmniej.

4. Analiza empiryczna antycyklicznego nastawienia polityki fiskalnej

Polityka fiskalna jest jedynym makroekonomicznym instrumentem oddziaływania państwa na gospodarkę w strefie euro w celu jej ożywienia lub spowolnienia, zależnie od fazy cyklu koniunkturalnego. Znaczenie jej funkcji stabilizacyjnej jest tym większe, im bardziej gospodarka jest narażona na szoki asymetryczne, zwłaszcza na szoki popytowe, których skutki nie mogą być ograniczone za pomocą jednolitej polityki monetarnej. Stabilizowanie gospodarki wymaga, aby polityka fiskalna ograniczała wahania koniunkturalne. Jej nastawienie (*fiscal stance* – wpływ fiskalny) powinno być antycykliczne, a zatem w fazie silnego przegrzania koniunktury powinna być ona restrykcyjna, natomiast podczas recesji lub w przypadku niskiego poziomu realnego PKB w stosunku do jego poziomu potencjalnego – ekspansywna.

Tradycyjnie nastawienie polityki fiskalnej określa się na podstawie zmian pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie (*cyclically-adjusted primary budget balance* – CAPB) [*Public Finances...* 2006] lub salda budżetowego dostosowanego cyklicznie [Alesina i Perotti 1995, Mourre, Astarita i Princen 2014]. W 2013 r. Komisja Europejska zaproponowała nowy wskaźnik nastawienia polityki fiskalnej, mianowicie wskaźnik dyskrecjonalnego wysiłku fiskalnego

(*discretionary fiscal effort* – DFE) [*Public Finances...* 2013]. Wskaźnik ten lepiej odzwierciedla działania dyskrecjonalne podejmowane w ramach polityki fiskalnej. Bazy danych Komisji Europejskiej nie zawierają jednak wskaźnika DFE.

Określając nastawienie polityki fiskalnej, przyjęto wskaźnik zmian pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie wyrażonego w procentach potencjalnego PKB. Zmiany tego wskaźnika mają charakter antycykliczny, jeżeli został spełniony jeden z dwóch następujących warunków: zmiany CAPB są dodatnie, jeżeli luka produktowa jest dodatnia; zmiany CAPB są ujemne, jeżeli luka produktowa jest ujemna. Aby określić antycykliczne nastawienie polityki fiskalnej, przyjęto również założenie, że bezwzględne zmiany CAPB muszą wynieść co najmniej 0,2% potencjalnego PKB. Tabela 3 przedstawia okresy, w których realizowano antycykliczną politykę fiskalną w strefie euro.

Tabela 3. Antycykliczne nastawienie polityki fiskalnej w strefie euro w latach 1999–2015

Kraj	Okresy realizacji antycyklicznej polityki fiskalnej	
	polityka ekspansywna	polityka restrykcyjna
Belgia	2003, 2009	2001, 2006
Niemcy	2009	1999, 2000, 2011, 2012
Estonia	1999, 2011	2003, 2004, 2013, 2014, 2015
Irlandia	2009, 2010	2000, 2003, 2004, 2006
Grecja	2013, 2015	1999, 2000, 2005,
Hiszpania	2009, 2015	1999, 2005, 2006
Francja	2009	2001, 2005, 2006
Włochy	2009, 2014, 2015	2002, 2004, 2005, 2007
Cypr	1999, 2011, 2014, 2015	2000, 2006, 2007
Łotwa	1999, 2002	2003
Litwa	2001, 2011	2014, 2015
Luksemburg	2009, 2010, 2013, 2014	2000, 2001, 2005, 2006, 2007, 2008
Malta	2010, 2012	2000, 2002, 2005, 2006
Holandia	2002, 2009, 2010, 2013, 2015	1999, 2000
Austria	2009, 2014	2000, 2001, 2007, 2011, 2012
Portugalia	2004, 2009, 2010, 2014	1999, 2002, 2005
Słowenia	1999, 2011, 2013	2002, 2005
Słowacja	2000, 2002, 2004, 2005, 2009, 2010, 2014, 2015	–
Finlandia	2002, 2003, 2004, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014	–
Strefa euro	2009, 2019	2000, 2006, 2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm (data dostępu: 26.09.2016).

Zgodność nastawienia polityki fiskalnej z cyklem koniunkturalnym mierzono dwoma wskaźnikami: wskaźnikiem konkordancji zmian CAPB z dodatnim lub ujemnym poziomem luki produktowej oraz współczynnikiem korelacji między zmianami CAPB a luką produktową. Luka produktowa została wyrażona w procentach potencjalnego PKB. Wskaźnik konkordancji zdefiniowano jako stosunek sumy lat okresu, podczas którego nastawienie polityki fiskalnej było antycykliczne, do sumy lat okresu objętego badaniami. Wyniki badań w odniesieniu do tej zgodności przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Wskaźniki zgodności polityki fiskalnej z cyklem koniunkturalnym

Kraj strefy euro	Wskaźnik konkordancji zmian CAPB z dodatnim lub ujemnym poziomem luki produktowej	Współczynnik korelacji zmian między zmianami CAPB a luką produktową
Belgia	0,29	0,19
Niemcy	0,35	0,00
Estonia	0,41	-0,58
Irlandia	0,35	-0,07
Grecja	0,29	-0,24
Hiszpania	0,29	-0,31
Francja	0,24	-0,44
Włochy	0,41	-0,24
Cypr	0,47	-0,12
Łotwa	0,18	-0,60
Litwa	0,24	-0,39
Luksemburg	0,59	0,02
Malta	0,35	-0,50
Holandia	0,41	-0,32
Austria	0,41	0,10
Portugalia	0,41	-0,19
Słowenia	0,29	-0,03
Słowacja	0,47	-0,20
Finlandia	0,53	0,33
Średnia	0,37	-0,17
Odchylenie standardowe	0,12	0,25

Uwaga: CAPB – pierwotne saldo budżetowe dostosowane cyklicznie wyrażone w procentach potencjalnego PKB (średnia z lat 1999–2015).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm (data dostępu: 26.09.2016).

Z analizy wskaźników zgodności polityki fiskalnej z cyklem koniunkturalnym wynika, że w latach 1999–2015 nastawienie polityki fiskalnej było raczej procykliczne aniżeli antycykliczne. Średnia wskaźnika konkordancji była relatywnie niska, natomiast średnia współczynnika korelacji między zmianami CAPB a luką produktową była ujemna. Największą zgodnością z cyklem koniunkturalnym charakteryzowała się polityka fiskalna w Luksemburgu i Finlandii. Oba te państwa w największej też mierze wywiązywały się ze swoich zobowiązań wynikających z paktu stabilności i wzrostu.

Fazy cyklu koniunkturalnego przeważnie są dłuższe od faz nastawienia polityki fiskalnej. Ani polityka ekspansywna, ani polityka restrykcyjna nie może być prowadzona przez dłuższy okres ze względu na zagrożenia dla stabilności finansowej oraz na negatywne ich skutki dla alokacji zasobów oraz podziału dochodów. W strefie euro ekspansywna bądź restrykcyjna polityka fiskalna była prowadzona najdłużej przez trzy lata. Po okresie ekspansji następowała konsolidacja budżetowa, przy czym obie te fazy polityki fiskalnej tylko częściowo pokrywały się z fazami cyklu koniunkturalnego.

Możliwości stabilizacyjnego oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę zależą od sytuacji budżetowej, zwłaszcza od wysokości długu publicznego. Przekroczenie wartości odniesienia dla kryterium długu publicznego zwiększa ryzyko niestabilności finansowej. Na początku funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej w siedmiu państwach relacja długu publicznego do PKB była wyższa od wartości odniesienia. W latach 1999–2007 przekroczenie to zmniejszało się w strefie euro średnio o 5,7 pkt proc. PKB, przy czym tylko częściowo było ono wynikiem konsolidacji budżetowej. Koniunktura gospodarcza w tym okresie ogólnie sprzyjała obniżaniu tej relacji, nawet jeśli była prowadzona ekspansywna polityka fiskalna. W większości państw przeważały w tym okresie ujemne zmiany CAPB. Na istotny wysiłek konsolidacyjny zdobyły się jedynie Słowacja, Cypr, Luksemburg, Austria i Niemcy. Większość państw nie wykorzystwała więc sprzyjających warunków cyklicznych do obniżenia relacji długu publicznego do PKB. Po 2007 r. nastąpiło silne pogorszenie koniunktury gospodarczej. W reakcji na kryzys gospodarczy i finansowy większość państw zdecydowała się na prowadzenie ekspansywnej dyskrecjonalnej polityki fiskalnej. Ekspansja budżetowa trwała stosunkowo krótko ze względu na silny wzrost długu publicznego wynikający zarówno ze wzrostu wydatków publicznych, jak i z największej po drugiej wojnie światowej recesji gospodarczej, która znacznie zmniejszyła dochody budżetowe. W efekcie nastąpiła zmiana nastawienia polityki fiskalnej z ekspansywnego na restrykcyjne, mimo że realny PKB był znacznie niższy od jego poziomu potencjalnego.

5. Współzależność między poszanowaniem reguł paktu stabilności i wzrostu a antycyklicznym nastawieniem polityki fiskalnej

Analiza empiryczna dotycząca poszanowania numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu przez państwa członkowskie oraz antycyklicznego nastawienia ich polityki fiskalnej stworzyła warunki do zastosowania analizy korelacji w celu ustalenia współzależności między przestrzeganiem tych reguł a stabilizacyjnym oddziaływaniem polityki fiskalnej na gospodarkę. Przedmiotem badań jest korelacja między wskaźnikami stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej a wskaźnikami spełniania dwóch podstawowych wymogów paktu stabilności i wzrostu: wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego oraz wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej. Współczynniki korelacji odnoszące się do tej współzależności zawiera tabela 5.

Tabela 5. Współczynniki korelacji między antycyklicznym nastawieniem polityki fiskalnej a poszanowaniem numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu

Wskaźniki stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej	Wymóg osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego		Wymóg poszanowania dyscypliny budżetowej – kryterium deficytu publicznego	
	wskaźnik konkordancji	średnia salda budżetowego dostosowanego cyklicznie	wskaźnik konkordancji	średnia ogólnego salda budżetowego
Zgodność zmian CAPB z dodatnim lub ujemnym poziomem luki produktowej	0,38	0,58	0,34	0,58
Korelacja między zmianami CAPB a luką produktową	0,35	0,33	0,26	0,26

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm (data dostępu: 26.09.2016).

Z analizy korelacji wynika, że polityka fiskalna prowadzona zgodnie z wymogami paktu stabilności i wzrostu sprzyja stabilizacyjnemu jej oddziaływaniu na gospodarkę. Wartości współczynników korelacji między wskaźnikami antycyklicznego nastawienia polityki fiskalnej a wskaźnikami poszanowania numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu wynoszą w granicach 0,26–0,58. Z przeprowadzonych badań wynika także, że przestrzeganie wymogu dotyczącego osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego sprzyja stabiliza-

cyjnej funkcji polityki fiskalnej bardziej aniżeli unikanie nadmiernego deficytu. Utrzymywanie nadwyżki budżetowej względnie deficytu publicznego bliskiego równowagi budżetowej zwiększa pole manewru dla dyskrecjonalnych działań polityki fiskalnej.

Dodatnia korelacja między przestrzeganiem reguł paktu stabilności i wzrostu a stabilizacyjną funkcją polityki fiskalnej może wynikać zarówno z prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej zgodnie z wymogami paktu, jak i z prowadzenia polityki procyklicznej z jednoczesnym naruszeniem jego reguł. Z przeprowadzonych badań wynika jednoznacznie, że korelacja ta w większej mierze wynikała z połączenia polityki procyklicznej z niestosowaniem się do reguł paktu stabilności i wzrostu niż z prowadzenia polityki antycyklicznej zgodnie z jego regułami.

Czy wyniki analizy korelacji odzwierciedlają rzeczywistą współzależność między poszanowaniem reguł paktu stabilności i wzrostu a stabilizacyjną funkcją polityki fiskalnej? Badania dotyczyły lat 1999–2015, a więc stosunkowo krótkiego okresu. Odpowiadał on realnemu funkcjonowaniu europejskiej unii walutowej oraz paktu stabilności i wzrostu. Badania oparte na dłuższych szeregach czasowych z pewnością byłyby bardziej wiarygodne. Niemniej jednak wyniki analizy korelacji są zgodne z teorią ekonomii w odniesieniu do roli poszanowania dyscypliny budżetowej w stabilizowaniu gospodarki za pośrednictwem dyskrecjonalnych środków polityki fiskalnej.

6. Podsumowanie

Poszanowanie reguł paktu stabilności i wzrostu wzmacnia funkcję stabilizacyjną polityki fiskalnej. Potwierdzeniem tego są rezultaty przeprowadzonych badań, z których wynika, że istnieje dodatnia korelacja między przestrzeganiem numerycznych reguł paktu przez państwa członkowskie a antycyklicznym nastawieniem ich polityki fiskalnej.

Stopień poszanowania reguł paktu stabilności w strefie euro jest jednak relatywnie niski. W największej mierze odnosi to się do wymogu osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego. Polityka fiskalna prowadzona zgodnie z tym wymogiem zwiększa swobodę wyboru dyskrecjonalnych środków budżetowych, zwłaszcza w celu ożywienia gospodarki, w przypadku znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, bez ryzyka wystąpienia nadmiernego deficytu publicznego. W stosunku do poprzedniego wymogu, wymóg poszanowania dyscypliny budżetowej był lepiej spełniony w polityce fiskalnej państw członkowskich, niemniej jednak jej zgodność z tym wymogiem była niska. Stałe i poważne naruszenie tego wymogu w polityce fiskalnej wielu państw doprowadziło do silnego wzrostu ich długu publicznego, zagrażającego zarówno ich stabil-

ności finansowej, jak i – ze względu na transgraniczne efekty zewnętrzne polityki fiskalnej – właściwemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.

Polityka fiskalna prowadzona przez państwa członkowskie miała bardziej charakter procykliczny aniżeli antycykliczny. Zamiast ograniczać wahania koniunkturalne, zwiększała je, zwłaszcza przez to, że prowadzono silnie ekspansywną politykę fiskalną w okresach, w których realny PKB znacznie przewyższał jego poziom potencjalny, stanowiąc tym samym zagrożenie dla stabilności cen i stabilności finansowej. Dodatnia korelacja między antycyklicznym nastawieniem polityki fiskalnej a przestrzeganiem numerycznych reguł paktu stabilności i wzrostu w większej mierze wynikała więc z prowadzenia polityki procyklicznej, z jednoczesnym naruszeniem tych reguł, aniżeli z odpowiedniego połączenia polityki antycyklicznej z wymogami dotyczącymi osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego i poszanowania dyscypliny budżetowej.

Literatura

- Alesina A., Perotti R. [1995], *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustment in OECD Countries*, „NBER Working Paper”, nr 5214.
- Cyclical Adjustment of Budget Balances* [2016], European Commission, Spring.
- General Government Data. Part II: Tables by Series* [2016], European Commission, Spring.
- Mourre G., Astarita C., Princen S. [2014], *Adjusting the Budget Balance for the Business Cycle: the EU Methodology*, European Commission, „European Economy. Economic Papers”, nr 536.
- Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu [2016], Dz.Urz. UE C 202, 7 czerwca.
- Public Finances in EMU* [2006], European Commission, „European Economy”, nr 3.
- Public Finances in EMU – 2013* [2013], European Commission, „European Economy”, nr 4.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro [2016], Dz.Urz. UE L 306, 23 listopada.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych [2011], Dz.Urz. UE L 306, 23 listopada.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu [2011], Dz.Urz. UE L 306, 23 listopada.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych [1997], Dz.Urz. WE L 209, 2 sierpnia.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu [1997], Dz.Urz. WE L 209, 2 sierpnia.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana 2016 [2016], Dz.Urz. UE C 202, 7 czerwca.

Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union (TSGC) [2012], March.

The Stability and Growth Pact and Countercyclical Fiscal Policies in the Euro Area

(Abstract)

The article assesses the role the Stability and Growth Pact (SGP) plays in stabilising the euro area economy. It examines the relationship between member states' compliance with the rules of the Pact and their attitude to countercyclical fiscal policy in the years 1999–2015. The study used descriptive statistics and correlation analysis, and arrives at the following conclusions: the level of member state compliance with the rules of the SGP is low, particularly in relation to the requirement to achieve and maintain the medium-term budgetary objective; the fiscal stance was pro-cyclical more often than countercyclical; there is a positive correlation between the perception of the Pact's numerical rules and the attitude of countercyclical fiscal policy.

Keywords: budgetary discipline, Stability and Growth Pact, fiscal policy, euro area.

Ewa Szymanik

Konkurencyjność polskiego eksportu artykułów przemysłowych do krajów Grupy Wyszehradzkiej a spójność ekonomiczna ugrupowania*

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie konkurencyjności polskiego eksportu produktów przemysłowych do krajów Grupy Wyszehradzkiej. W analizie konkurencyjności wykorzystano wskaźniki RCA, IIT oraz udziały w eksporcie. Zagadnienie to nabiera znaczenia zwłaszcza w kontekście możliwości rozszerzenia wymiany. Badania prowadzono, aby zwrócić uwagę na możliwości wykorzystania istniejącej spójności ekonomicznej badanych gospodarek w tej dziedzinie. Wnioski z badań potwierdzają istnienie takich możliwości, lecz konieczna jest likwidacja barier infrastrukturalnych oraz stworzenie płaszczyzny wymiany doświadczeń związanych z poprawą konkurencyjności. Mogłoby to przynieść znaczący wzrost konkurencyjności, gdyż wszyscy członkowie Grupy mieli podobne warunki początkowe, natomiast różne drogi rozwoju doprowadziły do nieco innych wyników gospodarczych.

Ewa Szymanik, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Mikroekonomii, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: szymanie@uek.krakow.pl

* Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego 063/WE-KMi/01/2016/S/6063, finansowanego ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

Słowa kluczowe: Grupa Wyszehradzka, konkurencyjność eksportu, spójność gospodarek, Unia Europejska.

Klasyfikacja JEL: F18, F43, O52.

1. Wprowadzenie

W Polsce od końca lat 80. XX w. wzrastało zainteresowanie ekonomią i polityką krajów Europy Zachodniej, zwłaszcza państw ówczesnych Wspólnot Europejskich. Zmiany polityczne rozpoczęte w 1989 r. pogłębiły ten proces. Rozpad RWPG stanowił naturalny punkt wyjścia do zmiany ukierunkowania handlu i zapoczątkował dążenia byłych jej członków do wejścia w zachodnie struktury, jednak państwa EWG nie były zainteresowane rozszerzeniem Wspólnot, proponując w zamian pogłębienie współpracy między krajami Europy Środkowej, co miało stanowić rodzaj „poligonu doświadczalnego” przed podjęciem ewentualnych dalszych kroków stowarzyszeniowych. Te propozycje stanowiły punkt wyjścia do powstania najpierw Trójkąta, a później Czworokąta Wyszehradzkiego.

Początkowo współpraca ta nie miała ożywionego charakteru, jednakże stopniowo zaczęła się rozwijać, czemu sprzyjało sąsiedztwo oraz wiele podobieństw gospodarczych. W każdym z tych krajów miały miejsce procesy przemian gospodarczo-politycznych, każdy był zainteresowany rozwojem handlu z krajami Unii. Ponieważ jednak w okresie przedakcesyjnym istniało wiele ograniczeń, rozwój wymiany wewnątrz Grupy Wyszehradzkiej okazał się procesem naturalnym, choć na początku powolnym. Do ożywienia doszło dopiero po akcesji w struktury unijne. Przyczyniła się do tego również realizacja zasad polityki spójności Unii.

Celem tej polityki jest przyspieszanie i pogłębianie procesów konwergencji realnej pomiędzy regionami, a o jej potrzebie świadczy utrzymujące się zróżnicowanie poziomu gospodarczego między poszczególnymi krajami UE. Zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej odbywa się przez wsparcie rozwoju najuboższych regionów Wspólnoty. W tym celu powołano kilka funduszy, w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (1973 r.), którego zadaniem było wspieranie obszarów słabiej rozwiniętych, szczególnie przemysłowych. Fundusz ten pełni główną rolę w realizowanej obecnie polityce spójności Unii. Kolejne modyfikacje, w tym przyjęcie strategii Europa 2020, nie spowodowały zasadniczych zmian w kwestii jednego z priorytetów – rozwoju gospodarczego i poprawy konkurencyjności całego ugrupowania, a co się z tym wiąże – także poszczególnych krajów i ich grup [Ocena... 2011, s. 8–11].

Celem artykułu jest ukazanie konkurencyjności polskiego eksportu artykułów przemysłowych do krajów Grupy Wyszehradzkiej na tle wymiany wewnątrz całego ugrupowania poprzez analizę odpowiednich wskaźników i zarysowanie

możliwości rozszerzenia wymiany w kontekście spójności ekonomicznej badanych gospodarek.

2. Konkurencyjność w polityce spójności Unii Europejskiej

Podstawy prawne zasad polityki spójności określają: Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.POL&toc=OJ:C:2012:326:FULL#C_.2012326PL.01001301, data dostępu: 19.07.2016). Zasady te są określone bardzo ogólnie. W Traktacie o UE są wymienione cele polityki spójności (art. 3) oraz zapewnienie o wsparciu rozwoju gospodarczego, dążeniu do jego trwałości oraz spójności podejmowanych w tym celu działań (art. 21). W Traktacie o funkcjonowaniu UE spójności gospodarczej w art. 4,7 i 174 stwierdzono, że Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju regionów (174) i do ustanowienia podziału kompetencji w ramach spójności między Unią a państwem członkowskim.

Podobnie ogólne są postanowienia dotyczące reguł konkurencji. W art. 3 przedstawiono działania na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności. Jednak nie określono, w jaki sposób ma ona być osiągnięta w ramach prowadzonej polityki spójności. Podano tylko ogólne zasady handlu (art. 37) oraz określono reguły konkurencji (art. 101–106) i reguły pomocy państwa (107–109). Obydwa dokumenty pozostawiają więc swobodę wyboru metod kształtowania konkurencyjności w ramach Unii.

Polityka spójności mieści się w kategorii zrównoważonego wzrostu, w dwóch podkategoriach: konkurencyjności oraz polityce spójności i obejmuje wydatki z funduszy strukturalnych na takie cele, jak: konwergencja, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, europejska współpraca terytorialna i pomoc techniczna oraz wydatki z Funduszu Spójności. Warto podkreślić, że w niektórych dziedzinach wsparcie jest udzielane w ramach różnych kategorii budżetowych. Chociaż kategoria pierwsza nosi nazwę „konkurencyjność”, to największa część środków na wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów jest wydatkowana w związku z realizacją polityki spójności w ramach takich celów, jak: „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” oraz „Konwergencja” [Ocena... 2011, s. 11–12].

W poszczególnych krajach Grupy Wyszehradzkiej budowa konkurencyjności i spójności jest różnie rozumiana. Na Węgrzech głównym celem jest równomierne wsparcie wszystkich celów rozwojowych, Słowacja zdecydowała się na przeznaczenie środków przede wszystkim na wsparcie infrastruktury i rozwój gospodarki opartej na wiedzy, zaś Polska i Czechy postanowiły przyspieszyć rozwój gospo-

darczy. Nasz kraj jest liderem pod względem udziału środków przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorczości, transportu i infrastruktury energetycznej, co potwierdzają wyniki badań przedstawionych w dalszej części artykułu. Czechy inwestowały przede wszystkim w edukację i szkolenia [*Ocena...* 2011, s. 24–25], co w dłuższym okresie może przynieść większe przyspieszenie rozwoju niż w Polsce i znaczną poprawę konkurencyjności czeskiej gospodarki.

3. Definicje i mierniki konkurencyjności gospodarki

Zmiany ekonomiczne i polityczne i wynikająca z nich konieczność adaptacji do reguł światowego handlu postawiły przed Polską nowe wyzwania, m.in. poprawę konkurencyjności. W literaturze przedmiotu konkurencyjność definiowana jest na wiele sposobów (szerzej na ten temat zob. [Szymanik 2016, s. 107–122]) – dotychczas nie udało się wypracować uniwersalnej definicji. Trudność wynika z faktu, że pojęcie to oznacza zarówno zdolność do uczestnictwa w walce, jak i ocenę *ex post* jej wyników, czyli zawiera zarówno element dynamiczny, związany z analizą czynników kształtujących długookresową zdolność do konkutowania, jak i element statyczny, wyrażający się w ocenie tej zdolności w danym momencie. Stąd rozróżnienie pozycji i zdolności konkurencyjnej (utożsamianej często z konkurencyjnością kraju) pojawiające się w literaturze (m.in. [Gorynia i Łażniewska 2010, s. 58 i 70; Misala 2011, s. 77 i nast.]). Innym problemem jest bardzo szeroki aspekt pojęciowy, sprawiający, że proponowane definicje są albo bardzo ogólne, o małej użyteczności badawczej, albo szczegółowe, ale dotyczące tylko niewielkiego wycinka życia gospodarczego kraju. Ponadto część ekonomistów określa konkurencyjność w zależności od zakresu badania – np. J. Wierbołowski [1995, s. 20–21] wyróżnia konkurencyjność *sensu stricto* (inaczej mikrokonkurencyjność) oraz *sensu largo* (makrokonkurencyjność), a S. Flejterski [1984, s. 9] wyróżnia jeszcze mezokonkurencyjność, to jest eksport towarów danej branży lub gałęzi. Można też badać gospodarkę w rozszerzonym aspekcie, ujmując wiele czynników, np. za pomocą Zintegrowanego Modelu Konkurencyjności Gospodarki [Jągiełło 2008, s. 65–68]. Podejmowano też liczne inne próby [Puślecki i Walkowski 2010; Radło 2008; Daszkiewicz i Olczyk 2008, s. 13–15] (zwłaszcza instytucje międzynarodowe, np. WEF czy Bank Światowy), lecz prawdopodobnie niemożliwe jest pełne ustalenie wszystkich czynników wpływających na konkurencyjność, zwłaszcza że ulegają one zmianom [Szymanik 2017].

Celem pracy jest ukazanie konkurencyjności polskiego eksportu produktów przemysłowych w wymianie z krajami Grupy Wyszehradzkiej na tle wymiany wewnątrz UE, szczególnie podczas kryzysu w latach 2007–2012 i następnym, i na tej podstawie ukazanie spójności badanej grupy, gdyż eksport jest dziedziną, która

w sposób syntetyczny odzwierciedla zmiany w strukturze gospodarki. Wyboru towarów dokonano ze względu na ich znaczenie dla polskiego handlu zagranicznego. W tym celu przyjęto definicję jednoczynnikową sformułowaną przez D. Hübner [1994, s. 336]: „przez międzynarodową konkurencyjność gospodarki krajowej rozumie się jej konkurencyjność cenową i pozacenową, a więc atrakcyjność eksportowanych przez dany kraj towarów i usług oraz produktów będących substytutami dóbr importowanych”.

Zakres badań został ograniczony również ze względu na przeprowadzone wcześniej badania potencjału konkurencyjności państw Grupy Wyszehradzkiej, których podjął się T. Brodzicki [2013, s. 85–115]. Jego praca obejmuje lata 1999–2008 i opiera się na analizie podstawowych mierników używanych do pomiaru konkurencyjności handlu, czyli wskaźników RCA i IIT, w formie nieobciążonej. Użycie właśnie tych form jest uzasadnione, gdyż nieobciążony wskaźnik przewagi komparatywnej WCRA pozwala uniknąć wpływu wrażliwości nierównowagi w wymianie handlowej na wynik pomiaru i daje wartości średnie.

Wskaźnik IIT, opisujący wymianę wewnątrzgałęziową, ukazuje stopień podobieństwa gospodarek i może być traktowany jako miernik spójności ekonomicznej. Został on zdekomponowany ze względu na specyfikę dóbr będących przedmiotem wymiany na dwie części: pionową i poziomą, mające odmienne determinanty.

Analiza IIT jest istotna przy badaniu spójności ekonomicznej, ponieważ największe wartości przyjmuje zwykle wymiana handlowa między gospodarkami podobnymi i dotyczy szczególnie substytutów. Dobrym przykładem jest handel między Polską a Niemcami, gdzie największą część stanowi grupa „maszyny i urządzenia”¹, zarówno w imporcie, jak i eksporcie. Potwierdza to analiza innych gospodarek, gdzie im większe jest podobieństwo, a co za tym idzie – spójność, tym wymiana jest bardziej ożywiona i sprzyja dalszemu zacieśnianiu stosunków gospodarczych. Największe wartości przyjmuje handel między krajami o zbliżonym poziomie rozwoju. Zatem im większa jest wartość wskaźnika IIT, tym bardziej spójne ze sobą są poszczególne działy gospodarek oraz same gospodarki. Jednak zwiększenie wartości handlu zależy nie tylko od poprawy konkurencyjności i spójności, ale także od czynników trudno mierzalnych, takich jak np. zmiany polityczne i krótkotrwałe trendy podyktowane bieżącymi potrzebami kraju.

W niniejszym artykule skupiono się na analizie mniej zaawansowanej formy wskaźników: RCA w formie logarytmicznej oraz IIT uzupełnionych o udziały poszczególnych państw badanej grupy w polskim handlu zagranicznym. Choć są nieco mniej dokładne, również one ukazują kierunek zmian konkurencyjności eksportu oraz spójności Grupy i mogą być stosowane jako podstawa ustalania wytycznych rozwoju eksportu.

¹ W ramach tej grupy większość w polskim eksporcie stanowią części do maszyn.

Wskaźnik ujawnionej przewagi komparatywnej RCA

$$RCA_i = \ln X_i - \ln M_i,$$

gdzie:

X_i – wartość eksportu grupy towarowej i ,

M_i – wartość importu grupy towarowej i .

Wartość RCA_i mniejsza od zera świadczy o braku, zaś RCA_i większa od zera – o występowaniu ujawnionej przewagi względnej oraz o intensywności międzygałęziowego handlu i międzynarodowego podziału pracy.

Wskaźnik handlu wewnątrzgałęziowego IIT

$$IIT = \left[\frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{X_i + M_i} \right] \cdot 100.$$

Wartości bliskie 100% świadczą o wysokiej intensywności wymiany i dużym podobieństwie struktur handlowych, a co za tym idzie – również wysokiej spójności ekonomicznej badanych gospodarek.

Udziały danego towaru w eksporcie

$$U = \frac{X_i}{\sum X_i} \cdot 100,$$

gdzie: X_i – wartość eksportu towaru i .

4. Wymiana handlowa pomiędzy Polską a krajami Grupy Wyszehradzkiej na tle handlu wewnątrzunijnego

4.1. Uwagi ogólne

Warunki wymiany między Polską a pozostałymi członkami Grupy początkowo określały postanowienia CEFT-y, a później, po wejściu w struktury unijne, panujące tam przepisy. Rozszerzenie UE nie spowodowało istotnych zmian w strukturze geograficznej eksportu analizowanych krajów, gdyż występują tu, oprócz sąsiedztwa, także liczne związki historyczne sprzyjające trwałości kontaktów. Warto przy tym pamiętać, że od czasu akcesji można zauważyć malejące znaczenie sprzedaży towarów do krajów Unii nie tylko w Polsce, ale w całej Grupie. Mimo to Czechy są jednym z ważniejszych partnerów handlowych Polski.

Z tabeli 1 wynika, że badane kraje zawsze były ważnymi partnerami handlowymi. Czechy w 2014 r. zajęły w polskim imporcie wewnątrzunijnym piąte

Tabela 1. Udziały wybranych krajów w polskim handlu wewnętrznym w latach 2004–2014 (w %)

Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Udziały w imporcie											
Belgia	3,72	4,12	3,98	3,9	3,8	3,8	4	3,7	3,9	3,9	4,1
Francja	9,85	4,43	8,69	8	7,6	7,4	7,3	7	6,8	6,5	6,3
Hiszpania	3,91	2,81	3,12	3,3	3,5	3,6	3,4	3,3	3,6	3,7	3,4
Holandia	5,11	4,48	4,98	5,3	5,6	5,9	6,2	6,3	6,8	6,6	6,4
Niemcy	35,75	38,68	37,99	37,5	37,1	36,2	36,8	37,4	37,1	37	37,3
Szwecja	3,96	3,55	3,49	3,4	3,3	3	3,2	3,4	3,3	3,2	3,1
Wielka Brytania	4,87	4,83	4,54	4,8	4,6	4,8	4,6	4,4	4,2	4,5	4,4
Włochy	11,55	11,08	10,75	10,7	10,5	11	9,6	9	9,1	9,1	9,6
Czechy	5,31	5,37	5,52	5,4	5,8	5,8	6,4	6,2	6,4	6,3	6,1
Słowacja	2,42	5,86	2,8	2,8	3,1	3,3	3,5	3,5	3,6	3,4	3,1
Węgry	2,77	2,75	3,4	3,3	2,9	3	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7
Udziały w eksporcie											
Belgia	4,04	4,01	3,57	3,4	3,3	3	3	3	2,7	2,9	2,9
Francja	7,63	8,58	8,06	7,7	8	8,7	8,6	7,9	7,7	7,5	7,2
Hiszpania	3,1	3,29	3,21	3,7	3,2	3,3	3,4	3,1	2,6	3	3,2
Holandia	5,43	5,19	4,97	4,9	5,2	5,3	5,5	5,6	5,9	5,3	5,4
Niemcy	37,94	36,82	35,06	32,8	32,2	32,8	33	33,4	33,1	33,4	34
Szwecja	4,42	4,24	4,15	4,1	4,1	3,4	3,7	3,7	3,5	3,6	3,7
Wielka Brytania	6,84	7,36	7,38	7,5	7,4	8	7,9	8,3	8,9	8,7	8,2
Włochy	7,73	8,11	8,45	8,4	7,7	8,6	7,5	6,8	6,4	5,8	5,9
Czechy	5,47	5,79	7,16	5,4	7,3	7,3	7,6	8	8,3	8,3	8,3
Słowacja	2,26	2,41	2,7	2,8	3,2	2,9	3,4	3,1	3,4	3,5	3,3
Węgry	3,25	3,58	3,93	3,7	3,6	3,4	3,6	3,3	3,2	3,4	3,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: [Rocznik statystyczny... 2005–2015].

miejsce, Węgry – dwunaste, zaś Słowacja – siódme *ex aequo* ze Szwecją, natomiast w eksporcie były to odpowiednio miejsca drugie, ósme i dziewiąte. Udział Czech w wymianie stale rośnie pomimo kolejnych rozszerzeń UE, pozostałych zaś utrzymuje się cały czas na podobnym poziomie. Świadczy to o silnych i stabilnych powiązaniach handlowych, na które kryzys nie miał większego wpływu. Takie powiązania występują między krajami o podobnych strukturach gospodarczych. Wielkość wymiany towarów przemysłowych w tym okresie przedstawiają tabele 2 i 3.

Tabela 2. Wielkość wymiany towarów przemysłowych Polski z krajami Grupy Wyszehradzkiej w okresie 2007–2014 (grupy SITC 3, 5–9, w mln EUR, ceny bieżące)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wielkość polskiego importu								
Czechy	3689,3	4469,1	3357,5	4482,1	4976,2	4896,3	5064	5356,1
Słowacja	1980,7	2414,4	1944,4	2475,5	2780,1	2758,5	2712,2	2731,3
Węgry	2301,1	2261,6	1817,3	2101,6	2369,8	2184,8	2269,6	2360,5
Wielkość polskiego eksportu								
Czechy	4870	5706,6	3763,3	6187,2	7297,3	7705,8	8114,5	8379,5
Słowacja	1900,5	2434,4	1853,6	2755,5	2820,7	3028,4	3248,1	3411,2
Węgry	2567,7	2742	2203,5	2905,8	2996,2	2962,5	3394,6	3764,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: [Rocznik statystyczny... 2005–2015].

Tabela 3. Wielkość wymiany towarów przemysłowych między pozostałymi członkami Grupy Wyszehradzkiej w okresie 2007–2014 (grupy SITC 3, 5–9, w mln EUR, ceny bieżące)

Kraje	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wielkość importu od partnera								
Czechy–Słowacja	4015,2	4683,2	3479,2	4353	5515	5822,8	5378,7	5373,6
Czechy–Węgry	2247,2	2408,3	1507	1839,8	2130,4	2266,9	2301,7	2407,4
Węgry–Słowacja	85,2	122,9	47,9	65,8	128,5	178,9	164,8	133,5
Wielkość eksportu do partnera								
Czechy–Słowacja	6654,8	7765,5	5915	7231,9	8874,8	9228,2	9020,9	9337,3
Czechy–Węgry	2620,3	2574,1	1773	2092,4	2402,4	2521,6	2895,9	3356,5
Węgry–Słowacja	65,1	69,7	83,8	136,8	308,4	358,3	516,1	518

Źródło: dane Czech Statistical Office, <https://www.czso.cz/csu/czso/home> oraz Hungarian Central Statistical Office, <https://www.ksh.hu> (data dostępu: 20.09.2016).

W czasie kryzysu, oprócz 2009 r., obserwowano stały wzrost obrotów wymiany z każdym z krajów, co potwierdza wnioski z analizy danych z tabeli 1. Dominująca pozycja Polski wynika przede wszystkim z dużych rozmiarów naszego rynku w porównaniu z partnerami.

Spadek obrotów w 2009 r. dotyczył całego handlu unijnego, zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Dotychczasowa tendencja poprawy struktury wymiany została zahamowana we wszystkich krajach Grupy Wyszehradzkiej, jednak w kolejnych latach proporcjonalnie do rozmiarów gospodarek powoli następował wzrost obrotów [Maciejewski 2014, s. 139].

Z analizy danych przedstawionych w tabelach 2 i 3 wynika, że utrzymane zostały tradycyjne kierunki wymiany z zachowaniem proporcji. Najbliżej ze sobą

współpracują Czechy i Słowacja, natomiast wymiana poszczególnych państw z Węgrami jest odpowiednio mniejsza. Potwierdza to dość dużą spójność przede wszystkim kulturową.

4.2. Wymiana handlowa Polska – Czechy

Tak jak wszyscy członkowie Grupy Wyszehradzkiej Czechy należą do 80 najbardziej rozwiniętych gospodarek o dochodzie *per capita* powyżej 12 700 USD (data.worldbank.org, 2016). Ich stopa wzrostu PKB od czasu wejścia do UE była dodatnia, z wyjątkiem lat 2009 i 2012. W 2014 r. sytuacja znów się poprawiła i wyniosła ona 1,9% (<http://euro-dane.com.pl/czechy>, data dostępu: 25.04.2016), zaś w 2015 r. było to 4,3% (<http://www.bankier.pl/wiadomosc/Czechy-PKB-rosnie-najszybciej-od-8-lat-7335627.html>, data dostępu: 24.04.2016). Ten ostatni wzrost był największy od ośmiu lat. Podobna tendencja dotyczy spadku rozmiarów deficytu budżetowego i eksportu – od 2009 r. następuje stała poprawa.

Współpraca między Polską a Czechami zawsze była dość ożywiona, co świadczy o wysokiej spójności struktur handlowych. Nasz kraj należy do głównych odbiorców czeskich produktów – w 2015 r. byliśmy na trzecim miejscu, po Niemczech i Słowacji (http://www.praga.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wphi/, data dostępu: 22.04.2016) – i jest to tendencja stała. Według danych Czeskiego Urzędu Statystycznego czesko-polskie obroty handlowe w 2015 r. były o 8,3% wyższe (*r/r*) i wyniosły 16 309,1 mln EUR. Wartość czeskiego eksportu do Polski wzrosła o 5,6% i wyniosła 8 327,5 mln EUR, a wartość importu z Polski o 10,7% i wyniosła 9 981,6 mln EUR. Czeski deficyt w handlu z Polską wzrósł o 45,9% i wyniósł 1 654,1 mln EUR [Dębiec 2016].

Czesi eksportują do Polski głównie maszyny i pojazdy drogowe, maszyny elektryczne, żeliwo i stal, a także wyroby przemysłowe. Podobnie przedstawia się struktura importu – są to w większości wyroby przemysłowe (30,79%), w tym: żelazo i stal (35,57%), maszyny i środki transportu (25,62%), pojazdy samochodowe (30,36%). Wielką popularnością cieszą się polskie meble (Forte) i odzież (Vistula, Ryłko, Tatum) (<http://www.exportgroup.pl/eksport/eksport-do-czech-eksport-na-slowacje.html>, data dostępu: 20.04.2016).

4.3. Wymiana handlowa Polska – Słowacja

Słowacja to mały kraj, lecz z racji bliskości geograficznej i długotrwałych związków historycznych ważny partner handlowy Polski. Jej gospodarka rozwijała się podobnie jak czeska – po okresie dość wysokiego tempa wzrostu PKB po wejściu do UE (rekordowa wysokość w 2010 r. – 10,4%), 2009 r. charakteryzował się tempem ujemnym (–4,8%), na co mogły nałożyć się, oprócz kryzysu, skutki wprowadzenia euro (wzrost cen, zakupy w tańszej Polsce). Później znów nastąpił

okres dodatniego, choć początkowo malejącego wzrostu (od 4,4% w 2010 r. do 1,1% w 2013 r. i 2,9% w 2014 r.). Do czasu kryzysu kraj miał niewielki deficyt budżetowy (rekordowy był pod tym względem 2010 r.), jednak sytuacja powoli staje się korzystniejsza. Podobnie dzieje się w dziedzinie eksportu (<http://euro-dane.com.pl/slowacja>, data dostępu: 25.04.2016).

Według danych Słowackiego Urzędu Statystycznego w pierwszym kwartale 2015 r. polski eksport na Słowację wyniósł 706,16 mln EUR (szóste miejsce w słowackim imporcie). Polski import z tego kraju osiągnął wartość 1 386,39 mln EUR, co plasuje nasz kraj na trzecim miejscu w słowackim eksporcie. Słowacja w tym okresie odnotowała aktywne saldo obrotów handlowych z Polską w wysokości 680,23 mln EUR. W ogólnych obrotach słowackiego handlu zagranicznego w pierwszym kwartale 2015 r. nasz kraj zajmował trzecie miejsce (po Niemczech i Czechach) z wartością 2 092,55 mld EUR (http://www.bratyslawa.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_gospodarcza/sytuacja_gospodarcza/gospodarka_slowacji_w_pierwszym_kwartale_2015_roku?channel=www, data dostępu: 25.04.2016).

Główne towary eksportowane przez Polskę to: wyroby przemysłu elektromaszynowego 27%, w tym urządzenia mechaniczne i elektryczne 13,6%, wyroby metalurgiczne 18,1%, produkty chemiczne 14,8%, mineralne 9%, importuje się zaś głównie samochody i produkty elektroniczne. Z polskich towarów szczególnie chętnie są przez naszych partnerów kupowane części samochodowe (Saba), produkty Media-Tech oraz odzież (Reserved) (<http://www.exportgroup.pl/eksport/eksport-do-czech-eksport-na-slowacje.html>, data dostępu: 20.04.2016).

4.4. Wymiana handlowa Polska – Węgry

Trzeci z członków Grupy Wyszehradzkiej, Węgry, jest mniej znaczącym partnerem handlowym Polski, znajdującym się na dwunastym miejscu w 2014 r. Rozwój gospodarczy przebiegał według podobnego schematu, jak w wyżej opisanych krajach. Od czasu wejścia do UE notowano stale wzrost gospodarczy, w 2009 r. spadek był bardzo głęboki (-6,7%), ujemną wartość odnotowano też w 2012 i 2013 r. (-1,7% i -0,1%) (<http://euro-dane.com.pl/wegry>, data dostępu: 25.04.2016).

W 2014 r. Polska była szóstym partnerem handlowym Węgiei (po Niemczech, Austrii, Rosji, Słowacji i Włoszech) oraz szóstym największym dostawcą towarów (między innymi po Niemczech, Austrii i Słowacji). Dane za 11 miesięcy 2015 r. udostępnione przez węgierski GUS wskazują Polskę jako czwartego największego eksportera na Węgry (po Niemczech, Austrii i Chinach) z eksportem na poziomie 4,2 mld EUR (wzrost o 12,1%) oraz dodatnim saldem wymiany handlowej w wysokości 1 mld EUR.

W polskim eksporcie dominują urządzenia mechaniczne i elektryczne, wyroby gumowe, tworzywa sztuczne oraz produkty chemii organicznej, wysoki udział mają także produkty przemysłu lekkiego oraz mineralne, import zaś z Węgier to głównie maszyny i urządzenia (ponad 30%), przed pojazdami i wyrobami z metali nieszlachetnych, produktami chemicznymi i tworzywami sztucznymi [Janus 2016].

5. Konkurencyjność polskiego eksportu artykułów przemysłowych do krajów Grupy Wyszehradzkiej

Jak już wspomniano, wymiana między Polską a członkami Grupy jest dość ożywiona – są to ważni partnerzy, z którymi nasz kraj łączą długotrwałe związki. Nie znaczy to jednak, że nie jest możliwe zwiększenie tej współpracy i poprawa spójności ekonomicznej, gdyż zacieśnienie następuje na innych niż handlowa płaszczyznach.

W tabeli 4 pokazano wielkość udziałów polskiego eksportu poszczególnych grup towarowych do czterech państw Grupy Wyszehradzkiej. Dane zawarte w tabeli pozwalają stwierdzić, że w całym badanym okresie dominujące znaczenie w wymianie mają dwie grupy produktów – 6 i 7, czyli towary przemysłowe sklasyfikowane głównie według surowca oraz maszyny i urządzenia mające szczególne znaczenie jako produkty wysoko zaawansowane technologicznie, kluczowe dla poprawy konkurencyjności. Struktura wymiany nie podlegała gwałtownym zmianom. W przypadku Czech można zauważyć wyraźny wzrost udziału produktów grupy 7 w ciągu ostatnich trzech lat, zwłaszcza samochodów i części zamiennych. W 2015 r. tendencja ta się utrzymała, co świadczy o utrwaleniu powiązań między krajami zwłaszcza przez współpracę w ramach firm (np. Zelmer).

Jeśli chodzi o Słowację, różnice udziałów obu tych grup w polskim eksporcie są znikome, chociaż istnieje niewielka przewaga produktów grupy 6. W przypadku Węgier maszyny i urządzenia stanowią prawie połowę eksportu, choć po rekordowym 2010 r. udział ten aż do 2014 r. malał, wciąż jednak stanowił powyżej 40% sprzedawanych towarów. Znaczenie zaś zyskiwały inne produkty przemysłowe.

Warto także odnotować spadek znaczenia paliw mineralnych (grupa 3), które aż do 2012 r. stanowiły znaczącą pozycję w handlu z naszymi sąsiadami. Świadczy to o zwiększeniu udziału towarów wyżej przetworzonych, a co się z tym wiąże – poprawie konkurencyjności polskiego handlu i jednocześnie reorientacji współpracy na poziom bardziej zaawansowany technicznie.

Same udziały w handlu nie dają pełnych podstaw do zbadania konkurencyjności polskiego eksportu. Konieczne jest uzupełnienie analizy przynajmniej o dwa najprostsze wskaźniki, których sposób interpretacji przedstawiono wyżej. Dopiero analiza wszystkich trzech rodzajów danych pozwala na (z konieczności

uproszczone) wnioski dotyczące konkurencyjności polskiego eksportu wewnątrz Grupy Wyszehradzkiej.

Tabela 4. Procentowy udział eksportu poszczególnych grup towarowych SITC w całkowitym eksporcie Polski do danego kraju Grupy Wyszehradzkiej w latach 2007–2014

Kraj	Grupa SITC									
	3	5	6	7	8	3	5	6	7	8
	2007					2008				
Czechy	13,07	8,8	26,19	24,88	13,38	11,92	9,06	25,12	26,17	13,79
Słowacja	13,12	9,43	27,04	20,82	15,21	10,06	8,08	28,93	23,82	14,48
Węgry	1,85	7,92	19,59	46,96	10,43	2,34	7,9	19,35	44,72	10,58
	2009					2010				
Czechy	11,65	8,23	21,28	29,53	14	11,09	9,32	26,6	26,6	12,28
Słowacja	10,23	7,97	28,56	21,43	14,4	10,23	6,71	30,23	26,48	11
Węgry	1,49	8,77	17,33	45,78	9,63	1,94	7,64	17,92	49,84	8,03
	2011					2012				
Czechy	12,43	9,76	27,71	24,32	11,29	11,12	9,35	27,69	26,25	10,53
Słowacja	13,38	8,56	26,41	23,24	12,44	8,05	8,31	26,31	25,28	13,27
Węgry	1,89	9,4	21,27	44,4	8,6	2,19	10,13	22,72	41,77	8,59
	2013					2014				
Czechy	9,6	9,66	25,72	28,45	11,05	9,95	9,33	23,39	31,16	11,2
Słowacja	7,27	9,22	24,95	24,97	12,99	6,49	10,3	25,46	24,2	14,7
Węgry	2,34	10,44	23,1	40,64	9,46	1,37	9,58	21,63	43,34	10,4

Objaśnienia: grupa 3 – paliwa mineralne, grupa 5 – wyroby chemiczne, grupa 6 – towary przemysłowe, grupa 7 – maszyny i urządzenia, grupa 8 – różne wyroby przemysłowe. Z uwagi na częsty brak lub znikomy udział w wymianie pominięto produkty z grupy 9 (pozostałe towary nieuwzględnione w klasyfikacji).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: [Rocznik statystyczny... 2005–2015].

W tabeli 5 przedstawione zostały wartości wskaźnika RCA użytego do zbadania wysokości przewag względnych polskiego eksportu w analizowanych grupach towarowych. Im większe odchylenie od zera, tym jednocześnie spójność ekonomiczna w danej dziedzinie jest mniejsza.

Jak wynika z tabeli 5, w badanym okresie w handlu z Czechami Polska wykazywała stałą, choć niewielką przewagę względną w wymianie towarów z grup 3 i 7, zatem raczej kontrastowych, co oznacza dość wysoką spójność w tych dziedzinach. Towary z grupy 5, czyli wyroby chemiczne, okazały się dosyć wrażliwe na zmiany kryzysowe, bo choć utrata przewagi nie była zbyt duża, to jednak utrzymywała się przez trzy kolejne lata. Jest to zrozumiałe, gdyż Czechy mają silnie

rozwinęty przemysł chemiczny, szczególnie farmaceutyczny, więc rywalizacja jest silna. Pomyślnym symptomem jest występowanie stałej przewagi w przypadku grupy 7. Chociaż jest ona znikoma, nie zniknęła nawet w okresie największego nasilenia kryzysu i po osiągnięciu najniższego poziomu w 2011 r. (niecałe 0,1) wzrosła znacząco w roku kolejnym i wprawdzie nieznacznie, ale nadal rośnie, co świadczy o poprawie polskiej konkurencyjności.

W przypadku Słowacji na początku badanego okresu przewagę względną niemal w każdej dziedzinie wykazywali nasi partnerzy. Stałym wyjątkiem są różne towary przemysłowe. Rozmiar tej przewagi praktycznie nie ulega zmianom. Z upływem lat sytuacja ogólna zmieniała się na korzyść Polski, ale podlega dość dużym wahaniom. Wprowadzenie euro, jak się wydaje, nie miało w tym względzie żadnego znaczenia. Przewaga w grupie 7, dość ważnej także ze względu na rozmiary eksportu, pojawiła się dopiero w 2012 r. i jest nieznaczna.

Tabela 5. Wskaźniki RCA dla badanych grup towarowych polskiego eksportu do krajów Grupy Wyszehradzkiej w latach 2007–2014

Kraj	Grupa SITC									
	3	5	6	7	8	3	5	6	7	8
	2007					2008				
Czechy	1,01	-0,02	0,15	0,06	0,88	0,46	-0,08	0,16	0,13	0,9
Słowacja	-0,03	-0,08	-0,32	-0,15	1,36	-0,22	-0,1	-0,15	-0,05	1,29
Węgry	0,63	-0,63	0,19	0,13	0,84	-0,002	-0,63	0,35	0,24	0,98
	2009					2010				
Czechy	1,03	-0,08	-2,13	0,25	1,15	0,6	-0,07	0,33	0,14	1,15
Słowacja	0,05	-0,03	-0,13	-0,39	1,19	0,14	-0,13	0,07	-0,06	1,26
Węgry	0,25	-0,46	0,35	0,23	0,74	0,33	-0,62	0,46	0,47	0,79
	2011					2012				
Czechy	0,79	0,08	0,43	0,09	-0,09	1,16	0,11	0,47	0,3	1,14
Słowacja	0,01	-0,11	-0,18	-0,05	0,05	-0,23	0,18	-0,08	0,03	1,19
Węgry	0,12	-0,6	0,49	0,36	-0,36	0,57	-0,49	0,58	0,4	0,65
	2013					2014				
Czechy	1,09	0,14	0,5	0,38	1,06	1,09	0,14	0,5	0,37	1,06
Słowacja	-0,21	0,33	0,08	0,07	1,14	-0,21	0,33	0,08	0,06	1,14
Węgry	0,59	-0,43	0,73	0,5	0,76	0,59	-0,43	0,73	0,5	0,76

Objaśnienia: jak do tabeli 4.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: [Rocznik statystyczny... 2005–2015].

Jeśli chodzi o Węgry, trwały brak przewagi dotyczy grupy 5, czyli chemikaliów stanowiących dość znaczącą pozycję w polskim eksporcie. Stale podnosi się

niewielka przewaga grupy 7 stanowiącej przeważającą część węgierskiego importu z Polski. Warto też zauważyć powolny wzrost wartości wskaźnika w przypadku sprzedaży towarów z grupy 6 będących drugą co do wielkości dziedziną polskiego eksportu do Węgier.

Z uwagi na niewielkie znaczenie handlowe i nieregularność wymiany analiza produktów z grupy „towary gdzie indziej niesklasyfikowane” nie została przeprowadzona.

Uzupełnienie stanowi analiza wskaźników IIT, stanowiących miernik podobieństwa struktur gospodarczych, przedstawiona w tabeli 6. Im bardziej wartość wskaźnika zbliża się do 100, tym podobieństwo struktur wymiany jest większe.

Tabela 6. Wskaźniki IIT dla grup 3, 5–8 SITC dla lat 2007–2014 (w %)

Kraj	Grupa SITC									
	3	5	6	7	8	3	5	6	7	8
	2007					2008				
Czechy	53,28	99,19	92,64	97,23	58,68	77,39	96	91,87	93,77	57,86
Słowacja	98,57	95,76	84,23	92,45	40,76	88,88	95,18	92,31	97,41	43,05
Węgry	69,37	69,5	90,44	93,51	60,18	99,9	69,72	82,73	88,23	54,48
	2009					2010				
Czechy	52,69	95,88	21,32	87,69	48,2	70,72	96,71	83,66	93,17	48,04
Słowacja	97,35	98,42	93,44	80,57	46,64	93,18	93,77	96,62	96,98	44,37
Węgry	87,46	77,3	82,48	88,81	64,84	83,7	69,99	77,22	77,03	62,52
	2011					2012				
Czechy	62,36	95,95	78,87	95,3	47,35	47,86	94,5	77,06	85,24	48,35
Słowacja	99,34	94,44	90,85	97,34	46,87	88,66	91,09	96,14	98,5	46,5
Węgry	94,16	70,75	76,02	82,23	71,46	72,05	76,17	72,02	80,3	68,48
	2013					2014				
Czechy	50,47	92,92	75,68	81,61	51,62	43,88	91,83	11,72	76,37	55,75
Słowacja	89,47	83,86	96,18	96,71	48,61	90,46	79,75	96,34	99,86	50,73
Węgry	71,39	78,84	65,08	75,33	63,95	99,62	73,84	64,68	64,82	67,14

Objaśnienia: jak do tabeli 4.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: [Rocznik statystyczny... 2005–2015].

Z tabeli 6 wynika, że podobieństwo struktur w wymianie, a co za tym idzie – spójność ekonomiczna, choć wysokie w każdej z grup, podlega jednak znacznym wahaniom w badanym okresie. W przypadku Czech najwyższe wartości od lat są notowane w grupie 5, choć od 2011 r. notuje się regularny spadek – Polska zaczyna powiększać swą przewagę konkurencyjną, chociaż ma ona niewielki wpływ na poprawę konkurencyjności ogólnej z uwagi na niewielki udział w całko-

witym eksporcie (niecałe 10%). Dość znaczne wahania dotyczą największej pod względem wartości sprzedaży grupy 7, lecz choć podobieństwo struktur jest dość wysokie, trudno zauważyć jakiś regularny trend. Niepokojące jest jednocześnie zwiększenie wpływów z eksportu i spadek wartości wskaźnika w ostatnim badanym roku, może to jednak być wynikiem zwiększonej sprzedaży części zamiennych, a nie gotowych wyrobów. Aby dokładniej wyjaśnić przyczyny, konieczna jest pogłębiona analiza przy większej dezagregacji danych. Sytuacja wygląda podobnie w odniesieniu do grupy 6.

W przypadku Słowacji najmniej podobne są struktury wymiany produktów z grupy 8 (różne wyroby przemysłowe), tam też w całym badanym okresie występuje przewaga względna. W pozostałych przypadkach podobieństwo jest dość wysokie, choć ulega zmianom. Ważny jest spadek udziału w wymianie produktów z grupy 3 (paliwa) jako najmniej przetworzonych na rzecz grup 6 i 7, w których nastąpiła też poprawa wartości pozostałych wskaźników, co oznacza, że konkurencyjność Polski w tej wymianie powoli rośnie.

Ogólne podobieństwo struktur wymiany z Węgrami jest mniejsze niż dla dwóch wyżej analizowanych krajów, choć również dość wysokie. Wartości wskaźnika IIT ulegają większym i bardziej nieregularnym zmianom niż w pozostałych przypadkach. Może to być wynikiem mniej rozwiniętych kontaktów handlowych w badanym obszarze, bo choć Węgry są dwunastym co do wielkości partnerem Polski w wymianie wewnątrz UE, to jednak jej wartość to niecałe 3% udziału w imporcie i niewiele ponad 3% w eksporcie. Świadczy to o dość niskim stopniu spójności obu gospodarek. Największe podobieństwo struktur dotyczy najczęściej grupy 3, czyli towarów bardzo nisko przetworzonych, lecz ich udział w całym eksporcie waha się między 1,5–2,5%, zatem nie może być wyznacznikiem konkurencyjności. Dość regularnie spada jednak podobieństwo struktur w grupie 6 będącej drugą co do wartości eksportu. Widoczny jest systematyczny wzrost przewagi względnej, wciąż jednak jest ona niewielka. Silnie zmienia się wartość wskaźnika IIT w grupie 7 stanowiącej największy odsetek eksportu. Zmiany te nie do końca są związane z kryzysem gospodarczym, bo choć widoczne są zależności pomiędzy spadkiem tempa wzrostu PKB a obniżeniem wskaźnika IIT, to jednak przypuszczalnie czynnikiem wpływającym silniej na spadek podobieństwa jest prowadzona przez Węgry polityka gospodarcza. Polska w przypadku większości grup wykazuje przewagę względną, co oznacza poprawę konkurencyjności naszego eksportu i pozytywny kierunek rozwoju przemysłu, choć w stosunku do wyżej rozwiniętych gospodarek UE wciąż jeszcze nie zostały osiągnięte zadowalające wyniki. Pogorszenie sytuacji Węgier powoduje też pewną destabilizację całej Grupy Wyszehradzkiej, często postrzeganej przez zagranicznych partnerów jako silniej powiązanej gospodarczo i politycznie niż ma to miejsce w rzeczywistości.

Tabela 7 zawiera podsumowanie wyników badania konkurencyjności dla wszystkich omawianych grup SITC.

Tabela 7. Zbiorcze wartości wskaźników IIT (w %) i RCA dla grup 3, 5–9 SITC w latach 2007–2014 w porównaniu z wybranymi krajami i grupami Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	RCA	IIT	RCA	IIT	RCA	IIT	RCA	IIT
	2007		2008		2009		2010	
Czechy	0,28	86,21	0,24	87,84	0,24	94,3	0,32	84,02
Słowacja	-0,04	97,93	0,01	99,59	0,01	97,61	0,11	94,65
Węgry	0,11	94,52	0,19	90,4	0,19	90,39	0,32	83,94
Grupa Wyszehradzka	0,16	92,1	0,17	91,32	0,09	95,31	0,27	86,66
UE-15	-0,07	96,71	-0,07	96,73	0,1	94,9	0,13	93,78
UE-28	-0,01	99,88	-0,0001	99,99	0,12	93,89	0,16	92,01
	2011		2012		2013		2014	
Czechy	0,38	81,09	0,45	77,71	0,47	76,85	0,47	96,77
Słowacja	0,02	99,28	0,09	95,34	0,18	91,01	0,18	83,54
Węgry	0,24	88,33	0,31	84,89	0,4	80,14	0,4	52,09
Grupa Wyszehradzka	0,26	87,14	0,33	83,61	0,39	81,01	0,4	57,45
UE-15	0,1	95,27	0,18	94,15	0,13	93,4	0,15	92,78
UE-28	0,14	92,99	0,19	90,35	0,2	90,15	0,24	88,29

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: [Rocznik statystyczny... 2005–2015].

Okres kryzysu powiększył przewagę konkurencyjną Polski wobec państw z Grupy Wyszehradzkiej, co potwierdzają także dane makroekonomiczne. Największe podobieństwo struktur oraz spójność przed kryzysem i w jego trakcie wykazuje wymiana pomiędzy Polską a Słowacją. Sytuacja ta uległa zmianie w ostatnich latach – na plan pierwszy wysunęły się Czechy, co oznacza, że nasz kraj powoli poprawia swoją pozycję na arenie unijnej, gdyż nasz sąsiad stara się zdecydowanie przyspieszyć rozwój, a zatem podobieństwo struktur połączone z wysokim udziałem we wzajemnym handlu sprzyja również rozwojowi Polski. Analiza potwierdza także wciąż istniejące oddalenie Węgier od głównego nurtu polskiego handlu. Wydaje się, że współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej nie wpłynęła na dokonanie znaczącego przełomu w stosunkach gospodarczych i wymiana pozostała na zbliżonym poziomie przez cały badany okres. Podobnie jest ze spójnością ekonomiczną w dziedzinie handlu artykułami przemysłowymi.

Zbiorcze wskaźniki wykazują coraz większe różnice struktur wymiany między Polską a Grupą Wyszehradzką, powiększa się natomiast przewaga względna, co jest wynikiem zwiększenia eksportu wyrobów z najbardziej zaawansowanych technologicznie grup SITC.

Przytoczone dla porównania wskaźniki dla „starej” Unii wykazują osłabienie konkurencyjności polskiego eksportu, co jest wciąż jeszcze skutkiem kryzysu. Mimo zwiększenia wartości wymiany w ujęciu nominalnym załamanie gospodarcze spowolniło rozwój we wszystkich krajach. Wobec UE-15 spadek ten jest powolny i stosunkowo łatwy do zahamowania, co potwierdza względną stabilność polskiej gospodarki. Na pogorszenie wskaźników dla całej UE wpływa słabsza pozycja krajów przyjętych później (pominiętych w analizie) i ich większa podatność na kryzysy.

6. Konkurencyjność wymiany handlowej między pozostałymi członkami Grupy Wyszehradzkiej a spójność gospodarcza

Analiza konkurencyjności wymiany produktów przemysłowych między poszczególnymi krajami jest jednym ze sposobów na ukazanie także stopnia spójności gospodarczej między nimi. Jak już wspomniano, największe wartości przyjmuje handel między gospodarkami podobnymi pod względem kultury, poziomu rozwoju gospodarczego, historii. Analiza handlu światowego pozwala stwierdzić, że największe nasilenie wymiany dotyczy głównie krajów sąsiadujących, mających długotrwałe związki historyczne podobny stopień rozwoju, a także dotyczy często dóbr substytucyjnych. Na przykład w wymianie między Polską a Niemcami dominującą grupą towarową, zarówno w eksporcie, jak i imporcie, są maszyny i urządzenia i ta tendencja od dawna się nie zmienia. W odniesieniu do krajów Grupy Wyszehradzkiej sytuacja kształtuje się podobnie, co wykazuje analiza danych z tabeli 8.

Tabela 8. Zbiorcze wartości wskaźników RCA i IIT (w %) dla grup SITC 3, 5–9 w latach 2007–2014

Kraje	RCA	IIT	RCA	IIT	RCA	IIT	RCA	IIT
	2007		2008		2009		2010	
Czechy–Słowacja	0,51	75,26	0,51	75,24	0,53	74,07	0,51	75,15
Czechy–Węgry	0,15	92,34	0,07	96,67	0,16	91,89	0,13	93,58
Węgry–Słowacja	0,15	86,63	–0,57	72,38	–0,56	72,74	0,73	64,96
	2011		2012		2013		2014	
Czechy–Słowacja	0,48	76,65	0,46	77,37	0,52	74,71	0,55	73,06
Czechy–Węgry	0,12	94	0,11	94,68	0,23	88,57	0,33	83,53
Węgry–Słowacja	0,88	58,82	–0,48	76,46	1,15	48,41	1,36	40,98

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Czech Statistical Office, <https://www.czso.cz/csu/czso/home> oraz Hungarian Central Statistical Office, <https://www.ksh.hu> (data dostępu: 20.09.2016).

Wysokie wartości wskaźnika IIT w badanym okresie w wymianie czesko-węgierskiej potwierdzają tezę o wysokim stopniu spójności obu gospodarek w ramach wymiany. Był to tradycyjny kierunek handlu tych państw. Potwierdza to także niska wartość wskaźników przewagi względnej. Jeśli zaś chodzi o handel czesko-słowacki, to chociaż wartość obrotów jest duża, jednak stopień spójności mniejszy niż w handlu z Węgrami. Czechy mają niewielką, lecz trwałą przewagę względną nad partnerem, która prawie się nie zmienia. Może to być wynikiem nawiązania przez oba kraje szerszej współpracy z większymi partnerami, takimi jak Polska czy kraje „starej” UE, co przekłada się na brak zainteresowania rozwojem handlu z najbliższym, lecz niewielkim sąsiadem.

Trudno stwierdzić na podstawie dostępnych źródeł, co wpłynęło na pojawienie się dość dużej przewagi względnej w przypadku wymiany Węgier ze Słowacją w ostatnich latach. Stopień podobieństwa struktur handlowych obu krajów również ulegał w tym czasie dużym wahaniom, wyraźnie się zmniejszając w dwóch ostatnich latach mimo znaczącego zwiększenia wartości wymiany. Może to być skutkiem zmian w polityce wewnętrznej Węgier, nastawionej proimportowo, tym bardziej że podobna tendencja jest zauważalna w odniesieniu do pozostałych członków Grupy.

7. Wnioski

Powyższa analiza pozwala na wysnucie kilku wniosków. Przede wszystkim Polska powinna rozwijać eksport do Czech i na Słowację. Do zalet należy zaliczyć to, że oba kraje są bezpośrednimi sąsiadami Polski, wymiana z nimi kształtuje się na dość wysokim poziomie, a spójność ekonomiczna, zwłaszcza w przypadku Czech, jest relatywnie wysoka w porównaniu z innymi członkami Grupy Wyszehradzkiej, co daje Polsce duże szanse dalszego rozwoju. Należy też zwrócić uwagę, że walutą Słowacji jest euro, co może sprzyjać zwiększeniu polskiego eksportu, częściowo ze względu na niższe ceny naszych wyrobów. Nie jest to jednak pewne rozwiązanie – Czechy również nie należą do strefy euro, a Słowację łączą z nimi znacznie bliższe związki wynikające choćby z zaszłości historycznych, jednak Polska wykazuje dużo większą spójność gospodarczą, mierzoną podobieństwem struktur, ze Słowacją, co dobrze rokuje na przyszłość. Pewną dodatkową możliwość rozwoju stwarzają rozwiązania niekonwencjonalne. Słowacja to jeden z najczęściej odwiedzanych przez Polaków krajów, co sprzyja nawiązywaniu szerszych kontaktów, także handlowych, o czym można się przekonać, analizując polski eksport żywności.

Pewne zaniepokojenie może budzić sytuacja wymiany polsko-węgierskiej. Choć udział tego kraju w polskim handlu nie jest zbyt duży, jednak Węgry jako

członek Grupy Wyszehradzkiej stanowią dość ważny element naszej działalności na forum unijnym. Osłabienie tamtejszej gospodarki daje wprawdzie Polsce pewną przewagę, jednak dla rozwoju konkurencyjności najważniejsza jest duża i stabilna wymiana z krajami wysoko rozwiniętymi, o podobnych strukturach wymiany. Co istotne, Węgry mają niewiele mniejszą populację niż Czechy, zatem możliwości absorpcyjne polskich wyrobów, tańszych i często lepszej jakości niż zachodnich, również są dosyć duże, zatem taki rozwój handlu jest możliwy pod warunkiem zwiększenia tempa wzrostu PKB partnera. Rozszerzenie analizy o pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej pokazuje jednak, że nie jest to sytuacja wyjątkowa, a Węgry szukają partnerów raczej poza badanym ugrupowaniem.

Zauważyć można wysokie podobieństwo struktur wymiany z członkami Grupy Wyszehradzkiej utrzymujące się przez cały badany okres. Jest to dowodem na podobną ścieżkę rozwoju wszystkich państw Grupy Wyszehradzkiej i istniejącą spójność gospodarczą, choć nie jest ona najwyższa. Polska nie wykazuje znaczącej przewagi konkurencyjnej w handlu, co jednak nie znaczy, że poprawa sytuacji nie jest możliwa, przeciwnie, rosnący udział w wymianie naszych sąsiadów i utrzymujący się udział Węgieł świadczą o coraz większej współpracy i zbieżności kierunków rozwoju. Na pewno nie sprzyja jej skupianie się wyłącznie na poprawie konkurencji kosztowej poprzez przenoszenie produkcji (w całości lub części) do krajów sąsiednich (co jednak świadczy o poprawie spójności), tym bardziej że często wiąże się to z dużym spadkiem jakości, a co za tym idzie – również zaufania do firmy (klasycznym przykładem są produkty Zelmera) i tym samym konkurencyjności całej gospodarki (z uwagi na znaczenie tej grupy towarowej w eksporcie). Większa zatem spójność ekonomiczna w ramach Grupy Wyszehradzkiej niekoniecznie musi być korzystna dla rozwoju gospodarczego Polski.

Obserwowane wartości wskaźników, zwłaszcza IIT, potwierdzają postawioną wcześniej tezę o znacznym podobieństwie struktur handlu, a co się z tym wiąże – spójności gospodarczej badanych krajów. Jej poziom zmienia się dość wolno i wciąż utrzymuje się w tradycyjnych ramach – partnerzy niechętnie zmieniają kierunki handlu, choć wciąż rosnący wolumen wymiany jest dobrym prognostykiem. Pojawia się jednak pytanie, czy ten kierunek rozwoju, w świetle wyżej sformułowanego wniosku, jest właściwy.

Warto zauważyć, że wszystkie analizowane kraje mają dość podobne podstawy konkurencyjności, wobec czego należałoby rozważyć możliwość wymiany doświadczeń pozwalających na poprawę ich rozwoju [Daszkiewicz i Olczyk 2014, s. 47–48] i dalszy wzrost konkurencyjności. Jest to możliwe dzięki utworzeniu odpowiedniego forum współpracy oraz pewną specjalizację w produkcji określonych towarów, a także szerszą kooperację przez zawieranie porozumień w ramach regionu.

Trzeba też zwrócić uwagę, że za rosnącą wymianą handlową nie nadażą rozwój infrastruktury transportowej, stanowiąc istotną barierę także dla spójności. Konieczne jest przede wszystkim wyeliminowanie tak zwanych wąskich gardeł na granicach uniemożliwiających pełne wykorzystanie potencjału współpracy gospodarczej [Sadecki 2013, s. 103].

Należy jednak pamiętać, że samo istnienie Grupy Wyszehradzkiej ze względu na warunki handlu zagranicznego nie ma znaczenia, gdyż wszelkie wymiany odbywają się według zasad obowiązujących w UE.

Literatura

- Brodzicki T. [2013], *Potencjał konkurencyjny państw Grupy Wyszehradzkiej – zmiany strukturalne w wymianie handlowej* [w:] *Konkurencyjność międzynarodowa i regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej: Polski, Węgier, Czech i Słowacji*, red. A. Zielińska-Głębocka, K. Gawlikowska-Hueckel, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Daszkiewicz N., Olczyk M. [2008], *Konkurencyjność podmiotów – ujęcie teoretyczne* [w:] *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro*, red. N. Daszkiewicz, PWN, Warszawa.
- Daszkiewicz N., Olczyk M. [2014], *Competitiveness of the Visegrad Countries – Paths for Competitiveness Growth* [w:] *International Competitiveness in Visegrad Countries: Macro and Micro Perspectives*, red. D. Kiendl-Wender, K. Wach, F.H. Joanneum, Graz.
- Dębiec K. [2016], *Polsko-czeska wymiana handlowa w 2015 r.*, <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/wymiana-handlowa/181176,polsko-czeska-wymiana-handlowa-w-2015-r.html> (data dostępu: 20.04.2016).
- Flejterski S. [1984], *Istota i mierzenie konkurencyjności międzynarodowej*, „Gospodarka Planowa”, nr 9.
- Gorynia M., Łązniewska E. [2010], *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, PWN, Warszawa.
- Hübner D. [1993], *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki a strategia rozwoju*, „Ekonomista”, nr 4.
- Jagięło E.M. [2008], *Strategiczne budowanie konkurencyjności gospodarki*, Wydawnictwo „Poltext”, Warszawa.
- Janus E. [2016], *Wymiana handlowa z Węgrami*, <https://hungary.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/184884,wymiana-handlowa-z-wegrami.html> (data dostępu: 20.04.2016).
- Maciejewski M. [2014], *Rola czynników wytwórczych w eksporcie państw Grupy Wyszehradzkiej na rynki pozaunijne* [w:] *Tradycyjne i nowe kierunki rozwoju handlu międzynarodowego*, red. S. Wydymus, M. Maciejewski, CeDeWu, Warszawa.
- Misala J. [2011], *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, PWE, Warszawa.
- Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Raport końcowy* [2011], Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Puślecki Z., Walkowski M. [2010], *Polityka wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej wobec USA i Japonii*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

- Radło M.J. [2008], *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Uwagi na temat definicji, czynników i miar* [w:] *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, red. W. Bieńkowski i in., Prace i Materiały Nr 284, Instytut Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa.
- Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, GUS, Warszawa, lata 2005–2015.
- Sadecki A. [2013], *Grupa Wyszehradzka – środkowoeuropejski przykład współpracy regionalnej* [w:] *Grupa Wyszehradzka – Chorwacja: źródła jedności i perspektywy rozwoju*, red. A. Gil, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, r. 11, z. 1.
- Szymanik E. [2016], *Konkurencyjność przedsiębiorstwa – główne aspekty*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 5(953), <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2016.0953.0507>.
- Szymanik E. [2017], *Konkurencyjność eksportu – nowe czynniki*, „Przegląd Zachodni”, nr 2 (w druku).
- Wierzołowski J. [1995], *Państwo jako aktywny uczestnik kształtowania międzynarodowej konkurencyjności* [w:] *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski – uwarunkowania i perspektywy*, red. M. Lubiński, T. Smuga, Raporty. Studia nad Konkurencyjnością, nr 35, IRiSS, Warszawa.

The Competitiveness of Polish Industrial Goods Exports to the Visegrad Group Countries and the Economic Coherence of the Group

(Abstract)

The article examines the competitiveness of the export of Polish industrial goods to the countries of the Visegrad Group. Competitiveness was analysed using the main indicators RCA, IIT and export shares. Given the possibility for expanded trade within the group, this issue is important. The research was done to show the opportunity which the coherence of export presents. The conclusions confirm that there are indeed opportunities, but infrastructural barriers must be overcome and an effort must be made to exchange experience gained from improving competitiveness. These measures could boost competitiveness for all because every member of the Group had the same initial terms, but their different approaches to development have yielded different economic results.

Keywords: Visegrad Group, export competitiveness, economies' coherence, European Union.

| *Elżbieta Pohulak-Żołądowska*

| Państwo w roli innowatora

Streszczenie

W artykule uzasadniono tezę, że dynamika innowacji przełomowych jest zdeterminowana aktywnością państwa w finansowaniu nakładów na badania i rozwój. Państwo musi wspierać proces innowacyjny również finansowo, wtedy gdy rynki są niekompletne lub nie funkcjonuje kapitał wielkiego ryzyka. Polityka innowacyjna państwa powinna służyć urzeczywistnianiu koncepcji zrównoważonego rozwoju i rozwijaniu współpracy między uczestnikami procesu innowacyjnego.

Słowa kluczowe: innowacja przełomowa, zawodność rynku, kooperacja, kapitał zasiewowy.

Klasyfikacja JEL: O11, O32, H41.

1. Wprowadzenie

Jest rzeczą oczywistą, że innowacyjność w fazie postindustrialnej jest podstawowym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego i tym samym dobrobytu społecznego. Dalece mniej oczywista jest odpowiedź na pytanie, dlaczego dynamika procesu innowacyjnego w gospodarkach rynkowych jest tak bardzo zróżnicowana. Odpowiedź na to pytanie jest głównym celem rozważań podjętych w tym artykule. Problem ten jest niezwykle złożony, o czym świadczy dobitnie dorobek literaturowy z tego zakresu badań.

Poszukując odpowiedzi na powyższe pytanie, należy na wstępie przyjąć, że innowacje nie są pojęciem jednorodnym pod względem kategorialnym i dlatego

zakres rozważań ogranicza się tylko do innowacji przełomowych. Jakkolwiek identyfikacja empiryczna tych innowacji jest nadal kłopotliwa, istnieje zgodność w poglądach, że ich główną cechą jest nowość polegająca na przerwaniu ciągłości określonego procesu technologicznego lub rozwoju jakościowego produktu. Ostatecznym fundamentem każdej innowacji jest jakiś byt niematerialny, czyli pomysł – nowa idea. Dlatego też kreatywność jest najważniejszym źródłem innowacyjności, która jest zdeterminowana przez wiele czynników natury społecznej, a w szczególności przez system edukacji, kulturę, wolność osobistą, gospodarczą i polityczną. Duża kreatywność jest charakterystyczna dla społeczeństwa otwartego, w którym pielęgnuje się takie wartości jak tolerancja i racjonalność, a niezależność od tradycji zajmuje ośrodkowe miejsce [Kořakowski 1990]. Nie oznacza to jednak, że w społeczeństwie otwartym wolny rynek i przedsiębiorczość jest warunkiem wystarczającym uruchomienia procesów innowacyjnych w gospodarce. Wolny rynek jest mechanizmem zawodnym w procesie tworzenia innowacji przełomowych, ponieważ są one efektem działań zbiorowych, prowadzonych w różnych sferach społeczeństwa, odrębnych pod względem instytucjonalnym. Komercyjny sukces innowacji wymaga zatem współdziałania, czyli integracji współpracy i konkurencji (koopetycji). Innymi słowami, innowatorem jest przedsiębiorca zbiorowy, którego istotnym ogniwem jest państwo. Udział państwa w tym procesie jest niezbędny ze względu na ryzyko, którym są obciążone nakłady ponoszone na transformację nowej idei w produkt, który przyniesie sukces ekonomiczny. Dotyczy to w szczególności pierwszej fazy, której efekty nie mają charakteru użytkowego, a ich praktyczne wykorzystanie jest bliżej nieokreślone. Badania przeprowadzone przez M. Mazzucato w pełni potwierdzają tezę, że przełomowe innowacje w USA były finansowane z budżetu państwa. Najogólniej rzecz biorąc, staramy się dowieść, że funkcje państwa w procesie innowacyjnym są zdeterminowane przede wszystkim przez niedoskonałości, błędy rynku. Państwo musi wspierać innowacje wtedy, gdy rynki są niekompletne, co w szczególności dotyczy rynku kapitałowego. Brak kapitału wysokiego ryzyka jest istotną barierą we wdrażaniu nowych technologii i produktów. Konieczność wspierania finansowego istnieje również wtedy, gdy innowacje generują pozytywne efekty zewnętrzne.

W związku z tym, że chęć maksymalizowania zysku przez przedsiębiorstwa może okazać się przeszkodą we wdrażaniu innowacji, państwo musi wspierać instytucjonalnie i finansowo powstawanie nowych przedsiębiorstw. Na tym jednak nie kończy się innowacyjna rola państwa. W społecznej gospodarce rynkowej to państwo jest odpowiedzialne za urzeczywistnienie koncepcji zrównoważonego rozwoju, która zakłada trwałość systemu ekologicznego i spójność społeczną. Ważnym instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju są innowacje przełomowe, ponieważ od nich zależy międzynarodowa konkurencyjność gospodarek

i trwałość środowiska przyrodniczego. W związku z tym państwo innowacyjne musi planować, finansować i wspierać proces innowacyjny.

Biorąc pod uwagę współczesne uwarunkowania funkcjonowania gospodarek i globalne priorytety, można stwierdzić, że podstawowym celem społecznej gospodarki rynkowej jest zapewnienie gospodarkom zrównoważonego rozwoju i międzynarodowej konkurencyjności.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju odwołuje się do idei sprawiedliwości społecznej. Ma ona zapewnić rozwój, w którym „potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie” [*Report of the World Commission... 1987*]¹. Międzynarodowa konkurencyjność to natomiast zdolność krajów do wytwarzania i sprzedawania na rynkach zagranicznych towarów, które mogą być lepsze i tańsze od oferowanych tam produktów. W warunkach gospodarek wiedzy oba cele mogą być realizowane głównie przez tworzenie innowacji.

2. Znaczenie innowacji dla współczesnych gospodarek

Jak podaje podręcznik *Oslo Manual* [2005], innowacje są wynikiem kreatywnej aplikacji wiedzy i odgrywają współcześnie w gospodarkach kluczową rolę. Wiedza stała się w związku z tym głównym aktywem, a narody, które potrafią go aktywnie kształtować i właściwie nim zarządzać, są liderami na międzynarodowych rynkach. Innowacje rozumiemy jako nowe produkty, procesy lub metody wprowadzone z sukcesem na rynek, które stają się źródłem dobrobytu [Vaitheeswaran 2007].

W każdej definicji innowacji można znaleźć odniesienie do dwóch cech tego zjawiska – nowości i aplikacji rynkowej. Innowacje to rozwiązania nowe, które znalazły swoje miejsce na rynku, co odróżnia je od wynalazków, które swojego miejsca na rynku nie mają. Literatura przedmiotu wyróżnia wiele definicji innowacji, istotnych dla przedsiębiorstw i gospodarek. Ze względu na cele współczesnych gospodarek należy rozróżnić innowacje przełomowe i innowacje kontynuacyjne [Christensen 2010]. Innowacje przełomowe mają dwie główne cechy. Po pierwsze, istotną cechą innowacji przełomowych jest to, że tworzą nowe rynki; są to innowacje przerywające dotychczasowy tok rozwojowy. Z punktu widzenia tworzenia innowacji w dziedzinach wymagających nowej wiedzy jest to cecha pożądana. Drugą cechą charakterystyczną jest to, że pojawienie się innowacji przełomowej początkowo powoduje pogarszanie się funkcjonalności produktów. Produkty oparte na nowych technologiach mają gorsze charaktery-

¹ Tzw. Raport Brundtland – od nazwiska przewodniczącej komisji, G. Harlem Brundtland.

styki efektywności od produktów o ustabilizowanej pozycji na rynkach. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że nie ma wystarczająco wysokiego popytu na produkty będące efektem innowacji przełomowych – liderzy rynkowi bardzo rzadko stanowią awangardę tego rodzaju innowacji.

Innym rodzajem innowacji są innowacje kontynuacyjne, zwane również ewolucyjnymi. Poprawiają one efektywność dotychczasowych produktów ze szczególnym uwzględnieniem parametrów cenionych przez głównych klientów. W przeciwieństwie do innowacji przełomowych innowacje kontynuacyjne nie tworzą nowych rynków, lecz powodują raczej rozwój istniejących. Niektóre z takich innowacji mogą mieć charakter radykalny, inne natomiast mogą wprowadzać ulepszenia w sposób przyrostowy [Christensen 2010, s. 21].

Krajobraz innowacyjny uzupełniają innowacje imitacyjne, czyli produkty i procesy nowe tylko dla danego przedsiębiorstwa, lecz wdrożone już w innych przedsiębiorstwach, dziedzinach działalności lub krajach.

Realizacja oczekiwanych celów społecznych gospodarek rynkowych nie jest możliwa bez innowacji. Biorąc pod uwagę współczesne obciążenia cywilizacyjne, realizacja idei zrównoważonego rozwoju wydaje się głównym celem współczesnego państwa. Poszukiwanie alternatywy dla tradycyjnych zasobów możliwe jest dzięki badaniom, a w ich konsekwencji – innowacjom. Zapewnienie gospodarkom międzynarodowej konkurencyjności również odwołuje się do innowacji. Należy zwrócić uwagę, że konkurencyjność gospodarki nie jest prostą sumą konkurencyjności przedsiębiorstw. O ile zgodnie z ekonomią głównego nurtu przedsiębiorstwa dążą do tego, by stać się konkurencyjnymi, przede wszystkim ze względu na zysk, co dla podmiotów funkcjonujących na konkurencyjnym rynku oznacza koncentrację na czynnościach zmierzających do obniżania kosztów, o tyle konkurencyjność gospodarki należy rozumieć inaczej. W *The World Competitiveness Report 1994* międzynarodowa konkurencyjność określana jest jako zdolność kraju lub przedsiębiorstwa do tworzenia większego bogactwa niż konkurenci na rynku światowym. Według tego raportu zdolność konkurencyjna danego kraju jest rezultatem przekształcania dzięki procesom innowacyjnym zasobów kraju w wyniki ekonomiczne, które następnie są weryfikowane na rynkach międzynarodowych [*The World Competitiveness...* 1994, s. 18].

Innymi słowy, innowacyjność przedsiębiorstw jest zdeterminowana przez ich otoczenie ekonomiczne i instytucjonalne, ponieważ od niego zależy kierunek i skuteczność działań podejmowanych przez poszczególne podmioty w gospodarce. Dążenie przedsiębiorstw do maksymalizacji zysków nie jest zatem zawsze równoznaczne z wdrażaniem innowacji, a w szczególności tych, które mają charakter przełomowy. W związku z tym można stwierdzić, że głównym warunkiem innowacyjności przedsiębiorstw jest międzynarodowa konkurencyjność gospodarki zależna w decydującym stopniu od polityki rozwojowej państwa.

3. Środowisko tworzenia innowacji

Ekonomia głównego nurtu traktuje przedsiębiorców jako jednostki o zdolnościach i skłonnościach do innowacji. W 1942 r. J.A. Schumpeter wprowadził pojęcie kreatywnej destrukcji. Wyjaśniając jego znaczenie, argumentował, że to właśnie innowacje i wzrost prowadzą do zastąpienia przestarzałych produktów, procesów i firm unowocześnionymi i uaktualnionymi oraz doskonalszymi następcami [Stępnicka 2013]. Autorami tej twórczej destrukcji są przedsiębiorcy, którzy w poszukiwaniu nadzwyczajnego zysku wprowadzają innowacje, ponosząc związane z tym ryzyko. Charakter innowacji specyficznych dla określonej rewolucji naukowo-technicznej określa rodzaj innowacji. Biorąc pod uwagę fakt, że J.A. Schumpeter żył w czasach czwartej rewolucji technicznej, czyli w okresie innowacji opartych na wykorzystaniu ropy naftowej, silników spalinyowych i odrzutowych oraz metody produkcji masowej, twórcza destrukcja miała charakter zmian stopniowych, wyraźnie ukierunkowanych i dość przewidywalnych [Zorska 2011]. Współcześnie skłonność przedsiębiorców do innowacji, a w szczególności innowacji przełomowych, nie jest już tak oczywista. Oportunizm przedsiębiorcy, który nie był barierą innowacji czasu J.A. Schumpetera, zdaje się być przeszkodą innowacyjności w czasach gospodarek wiedzy. Wysoki poziom ryzyka i niepewność towarzyszące innowacjom przełomowym powodują bowiem awersję przedsiębiorców do angażowania firm w takie formy działalności i zmusza ich do ochrony zysków przez zachowania monopolistyczne [Mazzucato 2014]. W związku z tym autorami twórczej destrukcji współcześnie zdają się nie firmy istniejące na rynku, a nowe. Jak można przeczytać w literaturze przedmiotu: „kreatywna destrukcja prowadzi do wzrostu ekonomicznego, spowodowanego różnymi czynnikami, zaś elementem zasadniczym kreatywnej destrukcji są narodziny nowych firm” [Acs, Carlsson i Karlsson 1999].

Warto jednocześnie zwrócić uwagę na ograniczoną rolę i liczne ułomności rynku, który dla przedsiębiorczości innowacyjnej opartej na innowacjach przełomowych jest narzędziem wysoce zawodnym. Mechanizm rynkowy nie daje gwarancji opłacalności kosztownych i wysoce ryzykownych inwestycji, do jakich z pewnością można zaliczyć inwestycje w innowacje przełomowe. Rynek nie promuje nowatorskich rozwiązań. Jak pisze D. Rodrik [2011, s. 149]: „Ceny rynkowe nie mogą ujawnić zyskowości alokacji zasobów, które jeszcze nie istnieją”. Powoduje to, że firmy starają się chronić pozycję rynkową. Zachowania innowacyjne mają wówczas wymiar wyłącznie innowacji kontynuacyjnych, a nie przełomowych. Inną z ułomności rynku, która uniemożliwia skuteczne tworzenie innowacji, jest niekompletność rynków nietradycyjnych. Nie istnieje popyt na nową wiedzę, bo innowacja przerywająca tok rozwoju jest nieoczekiwana. W związku z tym nie ma również podaży nowej wiedzy. Jeśli bowiem nikt nie oczekuje

nowego rozwiązania, powstaje pytanie, po co próbować. Owa niekompletność posiada jeszcze jeden istotny wymiar. Aby innowacje technologiczne odniosły sukces, potrzebne są rynki komplementarne, tak jak ma to miejsce w klastrach. Innowacje przełomowe takich rynków nie wymagają. Oznacza to konieczność ich kreowania przez innych przedsiębiorców. Koszt innowacji przełomowej należy bowiem powiększyć o koszt tworzenia rynków komplementarnych.

Wysokie koszty przedsiębiorczości innowacyjnej i ryzyko z nią związane powodują, że przedsiębiorstwa niechętnie angażują się w ten rodzaj działalności. Potencjalne przyszłe zyski płynące z innowacji przełomowych – produktów o wysokiej społecznej wartości, stanowią odległą i niepewną perspektywę, natomiast koszt tworzenia innowacji i kompletowania rynków jest realny i wysoki. W przypadku niepowodzenia w całości ponosi go przedsiębiorca-innowator. W przypadku powodzenia natomiast inni przedsiębiorcy przejmą część wartości innowacji przez imitację. Jak pisze D. Rodrik [2011, s. 150]: „W przypadku granicznym, przy wolnym dostępie do rynku przedsiębiorczość tego rodzaju produkuje prywatne koszty i zyski społeczne”. Należy postawić pytanie, czy mimo licznych zawodności rynku, ryzyka, niepewności i wysokich kosztów istnieje szansa, że przedsiębiorcy podejmą działania na rzecz innowacji przełomowych.

4. Publiczne wsparcie tworzenia innowacji

W teorii ekonomii niedoskonałość rynków, czyli sytuacja, w której mechanizm rynkowy nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów, jest argumentem na rzecz interwencjonizmu państwa. Teoria ekonomii usprawiedliwia również interwencję państwa, gdy poziom społecznej stopy zwrotu z inwestycji jest wyższy niż prywatna stopa zwrotu (co sprawia, że prywatny kapitał nie jest zainteresowany inwestycją). Przykład innowacji przełomowych wskazuje jednak, że rola państwa może wyjść daleko poza naprawę niedoskonałości rynku.

W literaturze przedmiotu wsparcie państwa w tworzeniu innowacji najczęściej rozumiane jest jako finansowanie działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw i instytucji publicznych, które tworzą nową wiedzę. Takie rozumienie, związane z ideą ograniczania ryzyka inwestycji w innowacje przełomowe, jest jednak niewystarczające. Rola państwa wykracza bowiem daleko poza finansowanie badań, a wsparcie państwa potrzebne jest na długo przed rozpoczęciem jakichkolwiek badań. Jak wynika z analizy literatury przedmiotu, istnieją liczne przykłady innowacyjnych produktów, które znalazły swoje miejsce na rynku wskutek przemyślanej polityki państwa [Mazzucato 2014]. Biotechnologia, nanotechnologia czy internet to przykłady zaplanowanych innowacji. W każdym z przykładów rola państwa wykraczała daleko poza kwestie finansowania badań.

Znane są przykłady DARPA, SIBIR, National Nanotech Initiative czy specjalnego ustawodawstwa, za których przyczyną powstały innowacje przełomowe. Państwo nie tylko „naprawia” rynki, ale również je tworzy. W celu kształtowania rynków i wprowadzania postępu technologicznego może używać zamówień, zleceń i funkcji regulacyjnych. Dzięki swoim agendum (instytucjom) państwo posiada narzędzia przyspieszania dyfuzji wiedzy. Jest głównym graczem innowacyjnego systemu, jego rola nie ogranicza się do poziomu krajowego ani do długofalowego subsydiowania pewnych rodzajów działalności. W tym znaczeniu państwo jest katalizatorem zmian. Oznacza to, że rola państwa w tworzeniu innowacji przełomowych polega na stworzeniu wizji, misji i planu realizacji przyszłych celów [Mazzucato 2014]. Tak zarysowana rola państwa w tworzeniu innowacji przełomowych oczywiście nie umniejsza roli przedsiębiorstw i przedsiębiorców. Zmienia natomiast klasyczne rozumienie innowacyjności jako samodzielnej działalności podejmowanej przez przedsiębiorcę innowatora.

5. Funkcje innowacyjnego państwa

Pojęcie innowacyjnego państwa rodzi konieczność określenia funkcji, jakie powinno ono pełnić. Niewątpliwie do najważniejszych można zaliczyć tworzenie kreatywnego, wykształconego społeczeństwa oraz tworzenie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Kreatywne społeczeństwo jest gotowe zarówno do tworzenia innowacji, jak i do ich użytkowania. To użytkownicy i twórcy. Rolą państwa jest zadbać, by innowacje przełomowe znalazły w gospodarce swoje miejsce, ponieważ samo poszukiwanie przełomowych innowacji technologicznych nie spowoduje ich osadzenia w realiach gospodarki. Popyt na innowacje tworzą kreatywni, wykształceni ludzie, którzy będą zdolni do użytkowania nowych produktów. To również przedsiębiorcy o na tyle szerokich horyzontach, by podjąć się działalności innowacyjnej i tworzyć rynki komplementarne. Bez takiego społeczeństwa nie będzie akceptacji dla innowacji przełomowych. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego to natomiast stale odbywający się proces przygotowywania i prowadzenia działań zmierzających do realizacji pożądanego celu. Strategia zrównoważonego rozwoju i zwiększania międzynarodowej konkurencyjności gospodarki powinna godzić cele innowacyjnego państwa i stwarzania możliwości ich realizacji przez tworzenie odpowiednich instytucji.

Zawodności rynku w dziedzinie innowacji przełomowych, które stanowią dla przedsiębiorcy istotną barierę w zaangażowaniu się w ryzykowną działalność, mogą być niwelowane przez państwo. Najistotniejszą kwestię stanowi prawdopodobnie kwestia niekompletności rynków tradycyjnych. Niewzbudzony popyt na produkty innowacyjne, a co za tym idzie – brak motywacji do tworzenia przeło-

mowych rozwiązań, tworzą na rynkach nietradycyjnych patową sytuację. Rozwiązaniem jest kooperacja oferentów i konsumentów nowej wiedzy. Kooperacja jest rozumiana jako sytuacja, w której konkurenci równocześnie konkurują i współpracują z dwoma lub więcej partnerami biznesowymi w sposób powtarzalny. Kooperacja nie jest rozwinięciem ani teorii konkurencji, ani teorii współdziałania, a rozumiana jest jako „system aktorów działających na podstawie częściowej zgodności interesów i celów” [Dagnino i in. 2008], którego wyróżnikiem jest jednoczesne rozpatrywanie procesu tworzenia wartości i procesu jej zawłaszczania, tj. czerpania z niej pożytków [Czakon 2009]. Państwo powinno aktywnie działać na rzecz kooperacji.

6. Współpraca i konkurencja w tworzeniu innowacji

Literatura przedmiotu wskazuje liczne przykłady wykorzystania współdziałania w tworzeniu innowacji. Jednym z nich jest model tzw. potrójnej helisy, która zakłada interakcje pomiędzy uniwersytetami, przemysłem oraz władzą publiczną jako kluczowymi interesariuszami innowacyjności [Etzkowitz 2008]. Model potrójnej helisy zakłada wzajemne przenikanie się ról z trzech sfer, czyli na odgrywaniu ról przypisanych pierwotnie do innego sektora (np. uniwersytety zaczynają być przedsiębiorcze). Ponadto charakterystyczne dla modelu jest powstawanie organizacji pośrednich, ulokowanych w przestrzeni funkcjonalnej między trzema sferami. Cechą szczególną tego modelu jest zaufanie, które uzyskuje się przez włączenie wszystkich interesariuszy do procesu współdziałania.

Rola państwa w organizowaniu polityki innowacyjnej w ramach modelu potrójnej helisy polega na prowadzeniu bezpośredniej lub pośredniej polityki innowacyjnej. Przykładem bezpośredniej polityki innowacyjnej może być Finlandia, gdzie we wczesnych latach 90. podjęto decyzję o koncentracji zasobów wiedzy w dziedzinie technologii informacyjnych i biotechnologii i podniesieniu poziomu finansowania działalności badawczo-rozwojowej [Etzkowitz 2008, s. 60]. W Szwecji, gdzie poziom finansowania badań i rozwoju był wysoki, zmieniono sposób wydatkowania środków, przesuwając je z badań monodyscyplinarnych do interdyscyplinarnych prowadzonych w ramach wspólnych projektów uniwersytecko-przemysłowych.

Państwo wpływa na działalność innowacyjną również w sposób pośredni. Do zadań państwa w ramach tak prowadzonej polityki innowacyjnej należy zachęcanie aktorów rynku innowacji przełomowych do różnych form interakcji. Jest to możliwe dzięki tworzeniu różnych instytucji pośredniczących, których zadaniem jest ułatwienie relacji innowacyjnej między aktorami tego procesu i zapewnienie tzw. kapitału zasiewowego dla innowacji. Istnieje wiele przykładów takich

rozwiązań, np. DARPA (amerykańska agencja wojskowa do spraw zaawansowanych projektów) z budżetem 3 mld USD rocznie. Agencja ta miała służyć połączeniu długofalowych projektów uniwersyteckich z rozwojem technologicznym. Do zasług DARPA dla innowacji należy zaliczyć: ufundowanie uniwersyteckich wydziałów nauk komputerowych, wczesne wsparcie kapitałowe dla młodych start-upów, współuczestnictwo w tworzeniu półprzewodników, interfejsu komputerowego, internetu. Spowodowała ona powstanie sieci konkurujących grup badaczy i przez zwiększenie przepływu wiedzy między nimi miała wpływ na poziom konkurencji [Mazzucato 2014].

Kolejnym rządowym projektem dotyczącym współpracy jest SBIR (Small Business Innovation Research). Jest to konsorcjum urzędu dla MŚP (Small Business Administration) i różnych rządowych agencji (obrony, energii i ochrony środowiska itp.). SBIR wymagał od rządowych agencji z dużymi budżetami badawczymi przekazywania części (zwykle ok. 1,25%) ich funduszy badawczych na wsparcie małych, niezależnych, zorientowanych na zysk MŚP. Wspierał komercjalizację wyników badań naukowych. Za efekt działania SBIR można uznać zwiększenie się liczby innowacyjnych start-upów.

Inną formą pośredniego wsparcia dla innowacji przełomowych może być ustawodawstwo. Przykładem może być ustawa o „lekach – sierotach” (*The Orphan Drug Act* 1983), którą uchwalono w USA, aby wspierać tworzenie leków nierentownych ze względu na częstość występowania choroby. Ustawa chroni małe biotechnologiczne firmy, którym pozwala na dogodniejsze funkcjonowanie na rynku farmaceutycznym zdominowanym przez duże firmy. Dokument ten wprowadził zachęty podatkowe, subsydia dla badań klinicznych i rozwojowych. Zapewnia szybką ścieżkę akceptacji leku, mocne prawa ochrony intelektualnej i mocne prawa marketingowe lekom na rzadkie choroby. Bez wsparcia leki te będą „sierotami” – niechcianymi dziećmi przemysłu farmaceutycznego.

Można w tym miejscu wspomnieć również o tzw. narodowej inicjatywie nanotechnologicznej (National Nanotech Initiative), która stanowi formę współpracy wszystkich aktorów innowacji. Inicjatywę tę powołano, aby znaleźć następne innowacyjne cele polityki innowacyjnej. Nanotechnologia jako technologia ogólnego przeznaczenia i jako taka została przez ekspertów w USA uznana za dobrze rokującą na przyszłość. Uporządkowano zasady i regulacje dotyczące nanotechnologii, przeanalizowano rodzaje ryzyka. Państwo stało się największym inwestorem w branży (przeznaczone kwoty były większe niż w przypadku biotechnologii i nauk o życiu) [Mazzucato 2014]. Aktywność państwa jest jednak mocno zdecentralizowana – 13 agencji rządowych jest zaangażowanych w ten projekt, co zapewnia większą efektywność i skuteczność podejmowanych działań.

Państwo angażuje się w moderowanie kooperacji na różne sposoby. Nie ulega wątpliwości, że środki publiczne stanowią istotny element zachęt do współdzia-

łania. Można zauważyć również rosnącą rolę państwa jako brokera wiedzy, która przejawia się w procesie tworzenia innowacji przełomowych, przy wspieraniu tworzenia nowej wiedzy w uniwersytetach i publicznych ośrodkach badawczych, jak również przez tworzenie organizacji pośredniczących, moderujących kooperację między aktorami procesu innowacji [Castells i Himanen 2009]. Relacje świata nauki, przemysłu i państwa stanowią istotną wartość dla innowacji. Współdziałanie interesariuszy procesu innowacyjnego ogranicza ułomności rynku w kreowaniu i wdrażaniu innowacji przełomowych.

7. Finansowanie kooperacyjnego procesu innowacyjnego

Istotnym elementem architektury procesu innowacyjnego jest jego finansowanie. Innowacje przełomowe – ze względu na konieczność stworzenia nowej wiedzy oraz rynków komplementarnych dla produktu innowacyjnego – są produktami bardzo kosztownymi w fazie tworzenia. Jednocześnie w związku z brakiem popytu na produkty nowatorskie kwestie zyskowności takich inwestycji są problematyczne. Państwo przejmuje ryzyko tworzenia innowacji przełomowych na wielu etapach, aby jednak sposób finansowania innowacji był adekwatny do natury ich tworzenia – współtworzenia, środki finansowe powinny być pozyskiwane i wydatkowane w sposób wzmacniający współdziałanie dla innowacji, a nie konkurencję o publiczne środki.

Państwo, finansując innowacje, odgrywa ważną rolę w tworzeniu innowacji przełomowych. Jak wynika z analizy literatury przedmiotu, środki publiczne „przyciągają” środki prywatne do określonych rodzajów działalności [Czarnitzki i Fier 2002]. Szczególnie istotny dla tworzenia innowacji jest kapitał zasiewowy, który jest potrzebny w najwcześniejszej, koncepcyjnej fazie tworzenia innowacji. Inwestorzy prywatni, unikając przedsięwzięć o wysokiej stopie ryzyka, koncentrują się raczej na finansowaniu przedsięwzięć o stosunkowo dużym prawdopodobieństwie sukcesu, natomiast sukces projektów wczesnej fazy jest uwarunkowany głównie wsparciem publicznym. Przykładowo w biotechnologii, nanotechnologii czy w przypadku internetu prywatny kapitał *venture* pojawił się dopiero 15–20 lat po najważniejszych „zasiewowych” inwestycjach finansowanych ze środków publicznych [Mazzucato 2014].

Z przeprowadzonych rozważań wynika jednoznacznie, że konieczne jest finansowanie przez państwo procesu innowacyjnego w jego pierwszej fazie. Przedmiotem sporu jest natomiast udział państwa w korzyściach płynących z zastosowania nowej wiedzy w gospodarce. Beneficjentem tych korzyści jest bez wątpienia społeczeństwo oraz innowacyjny przedsiębiorca. Udział państwa jest zdeterminowany przez system podatkowy, który jednak nie ma związku

z wkładem finansowym w tym procesie. Innymi słowy, państwo ma nieadekwatny w stosunku do nakładów udział w zyskach, których źródłem są innowacje. Dlatego pożądanym jest system, w którym fundusz na badania i rozwój będzie tworzony z zysków osiągniętych przez uczestników tego procesu.

Literatura

- Acs Z.J., Carlsson B., Karlsson Ch. [1999], *Entrepreneurship, Small and Medium – Sized Enterprises, and the Macroeconomy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Castells M., Himanen P. [2009], *Spółczesność informacyjna i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Christensen C.M. [2010], *Przełomowe innowacje*, Wydawnictwa Profesjonalne PWN, Warszawa.
- Czakon W. [2009], *Kooperacja – splot tworzenia i zawłaszczania wartości*, „Przegląd Organizacji”, nr 12.
- Czarnitzki D., Fier A. [2002], *Do Innovation Subsidies Crowd out Private Investment? Evidence from the German Service Sector*, ZEW Discussion Papers, nr 02–04, <http://econstor.eu/bitstream/10419/24802/1/dp0204.pdf> (data dostępu: 23.10.2016).
- Dagnino G.B., Yami S., Le Roy F., Czakon W. [2008], *Strategie kooperacji – nowa forma dynamiki międzyorganizacyjnej?*, „Przegląd Organizacji”, nr 16.
- Etzkowitz H. [2008], *The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action*, Routledge, New York–London.
- Kořakowski L. [1990], *Cywilizacja na ławce oskarżonych*, Res Publica, Warszawa.
- Mazzucato M. [2014], *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London.
- Oslo Manual* [2005], European Commission, Eurostat, <http://www.oecd.org/science/ino/2367580.pdf> (data dostępu: 10.05.2015).
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* [1987], www.un-documents.net/our-common-future.pdf (data dostępu: 23.10.2016).
- Rodrik D [2011], *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, inwestycje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Stępnicka N. [2013], *Koncepcja twórczej destrukcji J.A. Schumpetera a wyzwania współczesnej gospodarki*, www.ue.katowice.pl/fileadmin/-migrated/content-uploads/3_N.Stępnicka_Koncepcja_tworczej_destrukcji...pdf (data dostępu: 23.10.2016).
- Vaitheeswaran V. [2007], *Something New under the Sun: A Special Report on Innovation*, The Economist.
- The World Competitiveness Report 1994* [1994], World Economic Forum, Lausanne.
- Zorska A. [2011], *Koncepcja twórczej destrukcji J.A. Schumpetera i jej odniesienie do przemian gospodarczych w dobie obecnej rewolucji naukowo-technicznej* [w:] *Chaos, czy twórcza destrukcja? Ku nowym modelom w gospodarce i polityce*, red. A. Zorska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

The State as Innovator

(Abstract)

The article shows that breakthrough innovation is improved when the State actively finances R&D. The State must financially support the innovation process when the markets are incomplete or when high-risk capital does not come through. The State's innovation policy should serve to realise the concept of sustainable development and foster cooperation between participants in the innovation process.

Keywords: breakthrough innovation, market failure, cooperation, seed capital.

Jakub Bartak

Łukasz Jabłoński

Znaczenie nierówności dochodowych dla inwestycji w kapitał ludzki w latach 1970–2012*

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja wpływu nierówności dochodowych na inwestycje w kapitał ludzki w wybranych krajach w latach 1970–2012. Dokonano tego przez oszacowanie funkcji regresji ilościowych oraz jakościowych inwestycji w kapitał ludzki. Oparcie analizy na danych panelowych umożliwiło kontrolowanie efektów indywidualnych, czasowych i losowych, co stanowi wkład do rozważań o ilościowych związkach między badanymi zmiennymi. Wyniki oszacowań wskazują na istnienie negatywnej zależności między nierównościami dochodowymi a ilościowymi inwestycjami w kapitał ludzki. Wykazano także, że ta negatywna zależność odporna jest na specyfikację modelową. Uzyskane wyniki nie pozwalają natomiast na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków dotyczących zależności między nierównościami dochodowymi a inwestycjami w kapitał ludzki w wymiarze jakościowym.

Jakub Bartak, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, Katedra Mikroekonomii, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, e-mail: jbartak@ur.edu.pl

Łukasz Jabłoński, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Towaroznawstwa, Katedra Ekonomii Stosowanej, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: lukaszj@uek.krakow.pl

* Artykuł powstał w wyniku realizacji projektów badawczych autorów: projektu zrealizowanego ze środków przeznaczonych na badania statutowe Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz projektu finansowanego ze środków przyznanych Wydziałowi Towaroznawstwa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, nierówności dochodowe, endogeniczna teoria wzrostu gospodarczego, efekty indywidualne.

Klasyfikacja JEL: E24, I24, J24.

1. Wprowadzenie

Nierówności w podziale dochodów wewnątrz krajów i kapitał ludzki tworzą popularny obszar badań w ekonomii. Prace nad zagadnieniami nierówności dochodów w połowie ubiegłego wieku zapoczątkował S. Kuznets [1955]. W latach 70. i 80. XX w. zainteresowanie nierównościami podziału dochodów indywidualnych było marginalne, ale już w latach 90. XX w. za sprawą A.B. Atkinsona [1997] na gruncie badań ekonomicznych stopniowo wzrastało¹. Szczególne zainteresowanie nierównościami przypada na początek XXI w., gdyż jak podkreśla wielu ekonomistów (m.in. [Stiglitz 2010, Stockhammer 2015]), osiągnęły one na tyle wysoki poziom, że zagrożona została stabilność realnych procesów ekonomicznych.

Kapitał ludzki, rozumiany jako nagromadzone w wyniku działalności inwestycyjnej kwalifikacje, umiejętności i zdrowie ludzi umożliwiające wykonywanie im pracy, stał się tematem rozważań T.W. Schultza [1961], J. Mincera [1958, 1962], E. Denisona [1962], a zwłaszcza G.S. Beckera [1962, 1964] (zob. [Domański 1993]). Jednak największy wpływ na spopularyzowanie badań nad kapitałem ludzkim miał rozwój endogenicznej teorii wzrostu gospodarczego, w której akumulacja tego czynnika wytwórczego ma kluczowe znaczenie dla wyjaśniania wzrostu produktu w długim okresie [Lucas 1988, Romer 1986].

Badania wpływu nierówności dochodowych na kapitał ludzki są prowadzone w kontekście uwarunkowań akumulacji kapitału ludzkiego jako siły sprawczej wzrostu gospodarczego. Wiele kontrowersji wzbudza z jednej strony wyodrębnienie teoretycznych kanałów wpływu nierówności na kapitał ludzki, zaś z drugiej – osiągnięcie konsensusu wśród ekonomistów w zakresie tego, który z tych kanałów w większym stopniu wyjaśnia tę zależność [Galar 2012]. Niemniej jednak można wskazać kilka hipotetycznych kanałów, za pośrednictwem których zróżnicowania dochodowe wewnątrz krajów negatywnie wpływają na akumulację kapitału ludzkiego (zob. np. [Bartak 2015]), tj. m.in.:

¹ Rozpoczęte w latach 50. XX w. rozważania nad związkami między wzrostem gospodarczym i nierównościami nie przyniosły rozwiązania satysfakcjonującego szerszego gremium ekonomistów. Sprowadzały się one bowiem do podejmowanych prób rozwiązania dylematu: równość (egalitaryzm) czy (wzrost) efektywność. Wobec tak sformułowanego problemu ekonomiści w naturalny sposób bagatelizowali problem nierówności na rzecz gloryfikacji wzrostu gospodarczego (zob. [Putterman, Romer i Silvestre 1998]).

- bodźce inwestycyjne [Bell i Freeman 2001, Galor i Tsiddon 1997, Welch 1999],
- oszczędności [Bertrand i Morse 2015, Frank, Levine i Dijk 2014], szczególnie w warunkach niedoskonałości rynku kredytowego [Galor i Zeira 1993, Galor 2011, Foellmi i Zweimüller 2003],
- publiczne inwestycje edukacyjne [Rajan i Zingales 2006, Anderson, Mellor i Milyo 2008],
- procesy demograficzne [Galor i Weil 2000, Dahan i Tsiddson 1998, Becker, Murphy i Tamura 1990],
- zdrowie [Lynch i in. 2004, Leigh, Jencks i Smeeding 2009].

Również badania empiryczne potwierdzają dość jednoznaczne wnioski dotyczące wpływu zróżnicowań dochodowych na akumulację kapitału ludzkiego. Większość autorów zgadza się co do tego, że większe zróżnicowania dochodowe w gospodarce negatywnie wpływają na kapitał ludzki [Perotti 1996], zwłaszcza na wyższym poziomie rozwoju gospodarki [Battisti, Fioroni i Lavezzi 2014, Papa-georgiou i Razak 2009].

Warto podkreślić, że w międzynarodowych badaniach porównawczych można zauważyć zmianę podejścia do empirycznej weryfikacji kierunku tych zależności. Dotyczy to zwłaszcza uwzględniania efektów indywidualnych, które, jak się wydaje, są odpowiedzialne za niejednoznaczności wyników badań empirycznych nad wpływem zmian zróżnicowań dochodowych na wzrost gospodarczy.

Empiryczne badania nad wpływem nierówności dochodowych na akumulację kapitału ludzkiego zainicjował R. Perotti [1996], który na podstawie przekrojowych danych z lat 60. i 70. XX w., stosując metodę najmniejszych kwadratów, wykazał, że rosnący odsetek klasy średniej dodatnio wpływa na skolaryzację średniego poziomu kształcenia. Jako zmienne kontrolne użył on poziomu rozwoju gospodarczego kraju (PKB *per capita*), zasób kapitału ludzkiego oraz zmienną dychotomiczną pozwalającą wyodrębnić kraje biedne. Wyniki tych badań ilustrują negatywny wpływ rosnących nierówności dochodowych nie tylko na akumulację kapitału ludzkiego, lecz pośrednio także na wzrost gospodarczy.

Do zbliżonych wniosków dochodzą także M. Battisti, T. Fioroni i A.M. Lavezzi [2014], którzy w analizie wykorzystującej potrójną metodę najmniejszych kwadratów, akumulację kapitału ludzkiego ujmują jako jedno z równań opisujących wzrost gospodarczy. Jako zmienną objaśniającą w równaniu kapitału ludzkiego użyli oni zasób tego czynnika produkcji w poprzednim okresie. W konsekwencji autorzy [Battisti, Fioroni i Lavezzi 2014] sugerują, że nierówności dochodowe brutto ujemnie wpływają na kapitał ludzki w krajach rozwiniętych, a w krajach biednych wpływ ten jest nieistotny statystycznie.

Warto podkreślić, że R. Perotti [1996], a także M. Battisti, T. Fioroni i A.M. Lavezzi [2014] w analizie empirycznej nie uwzględnili efektów indy-

widualnych dla krajów objętych badaniem. Tymczasem ustalenia empiryczne (zob. [Ehrhart 2009]) wskazują, że kontrowersje związane z szacunkami wpływu nierówności dochodowych na wzrost gospodarczy wiążą się właśnie z kontrolowaniem efektów indywidualnych. W szczególności z estymacji ujmujących te efekty wynika często dodatni wpływ nierówności na wzrost gospodarczy [Forbes 2000], podczas gdy z szacunków opartych na danych przestrzennych bądź analizie naiwnej danych panelowych – ujemny wpływ różnicowań dochodowych na wzrost gospodarczy. Interesującym przedmiotem badań jest zatem zweryfikowanie, czy postać równania, które kwestionuje wyniki badań wzrostu gospodarczego opartych na danych przekrojowych, ma podobne znaczenie w przypadku równania kapitału ludzkiego.

Celem badania jest zidentyfikowanie zależności między nierównościami dochodowymi a inwestycjami w kapitał ludzki w 105 krajach w latach 1970–2012 po pierwsze z uwzględnieniem efektów indywidualnych, po drugie z ich pominięciem.

2. Metoda badawcza

W badaniu podjęto próbę określenia znaczenia zmian nierówności dochodowych dla akumulacji, a zwłaszcza inwestycji w kapitał ludzki. Badanie oparto na równaniu regresji inwestycji w kapitał ludzki, dzięki czemu możliwe było uchwycenie krótkookresowego i średniookresowego wpływu nierówności dochodowych na kapitał ludzki w badanych krajach. Jednocześnie zwracając uwagę na inwestycje, a więc nakłady na kapitał ludzki, można było pominąć kwestie deprecjacji kapitału ludzkiego, a więc związane z naturalnym procesem starzenia oraz opuszczenia rynku pracy przez starzejące się grupy pracowników o różnym poziomie nagromadzonego kapitału ludzkiego [Domański 1993].

Warto podkreślić, że inwestycje w kapitał ludzki wynikają z wielu kompleksowych i wzajemnie wzmacniających się czynników i okoliczności. W związku z tym w badanym równaniu regresji wśród zmiennych objaśniających ujęto nie tylko nierówności dochodowe, lecz również inne potencjalne siły sprawcze inwestycji w kapitał ludzki związane z nagromadzonym w poprzednich okresach zasobem tego czynnika produkcji, urbanizacją oraz poziomem rozwoju gospodarczego.

Wybór innych niż nierówności dochodowe zmiennych objaśniających wymaga krótkiego komentarza. Ujęcie kapitału ludzkiego nagromadzonego w poprzednich okresach jako zmiennej objaśniającej strumień napływu tego czynnika produkcji wynika z rozstrzygnięć teoretycznych sugerujących, że kapitał ludzki niesie ze sobą liczne efekty zewnętrzne ułatwiające jego dalszą akumulację. Wielu autorów podkreśla znaczenie środowiska rodzinnego dla rozwoju kapitału ludzkiego kolej-

nego pokolenia osób (m.in. [Tamura 2004, Glomm i Ravikumar 1992, Benabou 1996a, b, Fernandez i Rogerson 1998, 2003, de la Croix i Doepke 2003]), a także bodźców do dalszych inwestycji w kapitał ludzki wynikających z wdrażanych nowych technologii i występującym dzięki temu popytem na wykwalifikowaną siłę roboczą (m.in. [Azariadis i Drazen 1990]). W związku z tym w większości modeli wzrostu gospodarczego akumulacja kapitału ludzkiego jest funkcją zasobu tego czynnika wytwórczego nagromadzonego w poprzednich okresach (m.in. [Lucas 1988, Romer 1990, Benabou 1996a, Fernandez i Rogerson 1998]).

Z teoretycznych badań nad gospodarką dualną wynika, że sektor tradycyjny (rolniczy) charakteryzuje się mniej korzystnymi warunkami dla akumulacji kapitału ludzkiego niż sektor nowoczesny (m.in. [Azariadis 1996, Masson 2001]). Może to wynikać z mniej korzystnego dostępu do edukacji na terenach wiejskich niż w miastach, zwłaszcza w krajach o niskiej gęstości zaludnienia i słabo rozwiniętej infrastrukturze transportowej. Zatem w diagnozie sił sprawczych inwestycji w kapitał ludzki znaczenie zyskuje również stopień urbanizacji jako ważna determinanta inwestycji w kapitał ludzki.

Z kolei zastosowanie rozwoju gospodarczego jako zmiennej w zakresie inwestycji w kapitał ludzki wynika z teoretycznych i empirycznych argumentów sugerujących, że poziom rozwoju gospodarki determinuje zapotrzebowanie na kapitał ludzki (zob. [Jabłoński 2011, s. 94–95]). W szczególności z modeli eksponujących efekty progowe (*threshold externalities*) [Azariadis i Drazen 1990] oraz efekty zewnętrzne związane z nauką przez doświadczenie (*learning-by-doing*) [Lucas 1988] wynika, że poziom rozwoju gospodarczego można traktować jako czynnik kapitału ludzkiego. P. Romer [1986, 1990] i R.F.J. Lucas [1988] wyjaśnili, że akumulacja kapitału ludzkiego i wiedzy naukowo-technicznej jest źródłem długookresowego wzrostu gospodarczego. W celu utrzymania dodatniego tempa wzrostu produktu konieczne jest inwestowanie w kapitał ludzki i wiedzę naukowo-techniczną. W związku z tym długookresowy wzrost gospodarczy i akumulacja kapitału ludzkiego są wzajemnie napędzającymi się procesami, co oznacza, że bez kapitału ludzkiego nie ma długookresowego wzrostu gospodarczego oraz bez długookresowego wzrostu gospodarczego nie ma akumulacji kapitału ludzkiego.

Jednak uwzględnienie wśród zmiennych objaśniających poziomu rozwoju gospodarczego wspólnie ze zmienną ilustrującą nagromadzony w poprzednich okresach kapitał ludzki może stwarzać pewne zagrożenia dla jakości uzyskanych wyników. Wynika to z silnego skorelowania rozwoju gospodarczego i nagromadzonego zasobu kapitału ludzkiego w gospodarce. Z obserwacji empirycznych, a także rozstrzygnięć teoretycznych wynika, że na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego zasób kapitału ludzkiego jest większy [Mankiw, Romer i Weil 1992, Klenow i Rodríguez-Clare 1997]. Jednocześnie w modelach wzrostu endogenicznego poziom rozwoju gospodarczego jest często utożsamiany z wielkością zasobu

kapitału ludzkiego (m.in. [Azariadis i Drazen 1990, Benabou 1996a, b]). Z tego względu istnieją obawy, że ujęcie wśród zmiennych objaśniających jednocześnie rozwoju gospodarczego oraz nagromadzonego zasobu kapitału ludzkiego może być niekorzystne dla jakości uzyskanych wyników. W celu uniknięcia problemu oszacowano także parametry równań regresji inwestycji w kapitał ludzki bez rozwoju gospodarczego jako zmiennej objaśniającej.

W związku z tym oszacowano parametry następujących równań:

$$Hinv_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 ineq_{i,t-1} + \beta_2 H_{i,t-1} + \beta_3 urban_{i,t-1} + \beta_4 dev_{i,t-1} + \eta_{i,t}, \quad (1)$$

$$Hinv_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 ineq_{i,t-1} + \beta_2 H_{i,t-1} + \beta_3 urban_{i,t-1} + \eta_{i,t}, \quad (2)$$

gdzie:

$Hinv_{i,t}$ – inwestycje w kapitał ludzki w i -tym kraju i t -tym okresie,

$ineq_{i,t-1}$ – nierówności dochodowe w i -tym kraju i okresie poprzednim ($t - 1$),

$H_{i,t-1}$ – zasób kapitału ludzkiego w i -tym kraju i okresie poprzednim ($t - 1$),

$urban_{i,t-1}$ – urbanizacja w i -tym kraju w okresie poprzednim ($t - 1$),

$dev_{i,t-1}$ – poziom rozwoju gospodarczego i -tego kraju w okresie poprzednim ($t - 1$),

β_0, \dots, β_4 – parametry regresji,

$\eta_{i,t}$ – reszta.

Parametry równań regresji o postaciach (1) i (2) oszacowano klasyczną metodą najmniejszych kwadratów (MNK) z ustalonymi efektami stałymi (*fixed effects*), z efektami losowymi (*random effects*) oraz z ustalonymi efektami czasowymi (*estimator pooled* ze zmiennymi dychotomicznymi obrazującymi rok analizy), (por. [Baltagi 2013, s. 14–25]). Dla oszacowanych parametrów równań regresji wykonano testy diagnostyczne weryfikujące istotność indywidualnych efektów stałych, efektów losowych, test Hausmana oraz test na obecność heteroskedastyczności reszt estymowanych równań (por. [Baltagi 2013, s. 68–96]). Ze względu na wykazaną heteroskedastyczność interpretację istotności statystycznej poszczególnych oszacowań oparto na odpornych błędach standardowych.

3. Zmienne makroekonomiczne i źródła ich danych liczbowych

Badanie przeprowadzono na danych czasowo-przekrojowych, składających się z 6 wskaźników odzwierciedlających inwestycje w kapitał ludzki i istniejący zasób tego czynnika produkcji w badanych krajach, a także zróżnicowania dochodowe wewnątrz krajów, urbanizację i poziom rozwoju gospodarczego.

Inwestycje w kapitał ludzki odzwierciedlono dwoma wskaźnikami o charakterze ilościowym i jakościowym. Jako miernik ilościowy wykorzystano wskaźnik skolaryzacji na poziomie średnim brutto (*Enr_sec*), którego wartości liczbowe

zaczepnięto z bazy danych UNESCO (<http://data.uis.unesco.org/?queryid=142#>, data dostępu: 1.06.2016). Informuje on o odsetku osób uczących się w szkołach średnich wśród populacji w wieku charakterystycznym dla średniego poziomu kształcenia. Jest on często wykorzystywany w badaniach empirycznych ze względu na względnie dużą dostępność danych liczbowych i porównywalność międzynarodową. Należy jednak podkreślić, że zasadnicza słabość tego wskaźnika wiąże się z tym, że nie uwzględnia on jakości zdobywanej edukacji w różnych krajach i okresach. Niemniej jednak można go traktować jako miernik inkluzyjności systemu edukacyjnego, zaś niskie jego wartości należy interpretować jako przejaw wykluczenia szerokich grup społecznych ze współczesnych procesów gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności.

W celu uwzględnienia jakości inwestycji w kapitał ludzki w badaniu użyto wskaźnika ilustrującego przeciętne wyniki testów kompetencji i umiejętności (*Edu_achiev*) zawarte w bazie danych Edukacyjnych Osiągnięć Globalnych (*Education Global Achievement*) udostępnianej przez Bank Światowy (<http://data-topics.worldbank.org/Education/wDataQuery/QAchievement.aspx>, data dostępu: 1.06.2016). Baza ta, stworzona na podstawie międzynarodowych testów kompetencji i umiejętności PISA, TIMSS² oraz szeregu inicjatyw o mniejszym zasięgu, zawiera zestaw porównywalnych danych obejmujących również kraje rozwijające się, które nie uczestniczyły w najbardziej popularnych testach osiągnięć edukacyjnych [Angrist, Patrinos i Schlotter 2013].

Poziom zasobu kapitału ludzkiego nagromadzonego w poprzednich okresach (*H*) odzwierciedlono przeciętną liczbą lat nauki, których wartości liczbowe pozyskano z bazy, którą utworzyli R.J. Barro i J.W. Lee [2013], z kolei stopień urbanizacji – odsetkiem populacji żyjącej w mieście (*urban*), zaś poziom rozwoju gospodarczego – PKB per capita (wyrażone w dolarach amerykańskich w cenach stałych z 2005 r.). Wartości liczbowe wskaźników urbanizacji i rozwoju gospodarczego pozyskano z bazy danych Banku Światowego (<http://data.worldbank.org>, data dostępu: 8.02.2016). Jako miernik nierówności dochodowych wewnątrz krajów w badaniu użyto wartości liczbowych współczynnika Giniego dla dochodów rozporządzalnych netto zaczerpniętych z bazy danych SWIID (*Standardized World Income Inequality Database*) stworzonej przez F. Solta [2014]³.

Wartości liczbowe wykorzystane w badaniu zmiennych objaśniających pochodzą z lat 1963–2008, wartości współczynnika skolaryzacji (*Enr_sec*)

² Testy PISA badają umiejętność czytania ze zrozumieniem oraz rozwiązywania zadań matematycznych, przyrodniczych wśród młodzieży w wieku 15–16 lat, natomiast testy TIMSS dotyczą tylko nauk przyrodniczych i matematyki.

³ Dane SWIID powstały na podstawie procedury wielokrotnego przypisywania. W niniejszej pracy wykorzystano uśrednione wskaźniki uzyskane tą procedurą.

z lat 1970–2012, a przeciętne wyniki testów edukacyjnych (*Edu_achiev*) z lat 1970–2010. Dane podzielono na 5-letnie okresy i wszelkich estymacji dokonano na podstawie średnich arytmetycznych w tych okresach. Zgodnie z przyjętą metodą badania (pkt 2) wszystkie zmienne objaśniające opóźnione są o jeden okres.

4. Wyniki badań empirycznych

W tabelach 1 i 2 zawarto wyniki oszacowań parametrów równań (1) i (2) wraz z oceną ich statystycznej istotności, a także informację dotyczącą liczebności próby, efektów czasowych oraz wartości współczynników determinacji. Tabela 1 zawiera wyniki estymacji tych równań, gdzie zmienną objaśnianą były inwestycje w kapitał ludzki w ujęciu ilościowym, a więc wartości wskaźnika skolaryzacji średniego poziomu kształcenia (*Enr_sec*), zaś w tabeli 2 – inwestycje w ten czynnik wytwórczy w ujęciu jakościowym, zilustrowane wynikami testów kompetencji i umiejętności (*Edu_achiev*).

Z tabel 1 i 2 wynika, że parametry oszacowanych równań, charakteryzujących się zadowalającą istotnością statystyczną przyjęły znaki wartości, tj. ujemne bądź dodatnie, zgodne z wnioskami teoretycznymi. W szczególności nasuwają się następujące wnioski:

- nierówności dochodowe negatywnie wpływają na akumulację kapitału ludzkiego,
- zastane zasoby kapitału ludzkiego wspierają jego dalszą akumulację,
- poziom rozwoju gospodarczego pozytywnie determinuje akumulację kapitału ludzkiego,
- koncentracja ludności w miastach ułatwia akumulację kapitału ludzkiego.

Z porównania wartości testu Hausmana (tabela 3) obliczonych dla badanych równań wynika, że większą wiarygodnością statystyczną charakteryzują się równania z indywidualnymi efektami stałymi (FE) w stosunku do tych z efektami losowymi (RE). We wszystkich wariantach badanych równań, również w tych, które ujmują stałe efekty indywidualne (FE) nierówności dochodowe, mierzone współczynnikiem Giniego dla dochodów rozporządzalnych netto, negatywnie oddziałują na skolaryzację średniego poziomu kształcenia. Co ciekawe, w odróżnieniu od modeli wzrostu gospodarczego ujęcie efektów stałych nie zmienia oceny wpływu nierówności dochodowych na kształtowanie się badanego procesu. W tym sensie otrzymane wyniki dostarczają interesujących informacji dla empirycznych badań wzrostu gospodarczego. Podają bowiem w wątpliwość zasadność łącznego uwzględniania zmiennej kapitału ludzkiego i nierówności dochodowych w równaniach wzrostu, gdyż zmienna kapitału ludzkiego przejmować może efekty nierówności dla wzrostu. Jednocześnie dużym wyzwaniem pozostaje

Tabela 1. Oszacowania regresji o postaci (1) i (2), gdzie zmienna zależną jest skalaryzacja średniego poziomu kształcenia (Enr_sec)

Wyszczególnienie	Równanie									
	OLS (1)	OLS (2)	FE (3)	FE (3a)	FE (4)	FE (5)	RE (6)	RE (6a)	RE (7)	RE (8)
$Gini_{t-1}$	-0,465 ^{*****} (0,063)	-0,316 ^{*****} (0,059)	-0,407 ^{**} (0,178)	-0,435 ^{*****} (0,165)	-0,156 (0,134)	-0,181 (0,131)	-0,346 ^{*****} (0,130)	-0,522 ^{*****} (0,140)	-0,084 (0,091)	-0,260 ^{*****} (0,091)
yr_sch_{t-1}	5,807 ^{*****} (0,328)	4,977 ^{*****} (0,329)	4,663 ^{*****} (0,758)	-1,509 (1,427)	4,313 ^{*****} (0,658)	-0,334 (1,242)	5,983 ^{*****} (0,542)	3,955 ^{*****} (0,738)	6,197 ^{*****} (0,461)	3,494 ^{*****} (0,590)
$Urban_pop_{t-1}$	0,373 ^{*****} (0,035)	0,154 ^{*****} (0,038)	0,967 ^{*****} (0,185)	0,593 ^{*****} (0,194)	0,779 ^{*****} (0,179)	0,534 ^{*****} (0,193)	0,476 ^{*****} (0,071)	0,533 ^{*****} (0,078)	0,284 ^{*****} (0,076)	0,283 ^{*****} (0,075)
Log PKB _{t-1}	-	5,647 ^{*****} (0,618)	-	-	9,632 ^{*****} (3,279)	6,136 ^{**} (2,821)	-	-	4,515 ^{*****} (1,071)	6,760 ^{*****} (1,172)
Efekty czasowe	tak	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak
N	644	599	644	644	599	599	644	644	599	599
R ²	0,8071	0,8369	0,627	0,690	0,690	0,725	0,681	0,697	0,739	0,761
Skorygowany R ²	0,8037	0,8336	0,518	0,561	0,560	0,579	0,676	0,684	0,732	0,744

Objasnienia: odporne błędy standardowe w nawiasach; poziom istotności obliczono na podstawie wartości p: **** 0,001, *** 0,01, ** 0,05, * 0,1. Źródło: opracowanie własne.

zweryfikowanie, które z kanałów oddziaływania nierówności na wzrost gospodarczy odpowiadają za pozytywny efekt dysproporcji dochodowych dla wzrostu wykazanych w badaniach empirycznych z ustalonymi efektami indywidualnymi.

Z większości równań wynika, że nierówności dochodowe w sposób istotny statystycznie wyjaśniają zmienność wskaźnika skolaryzacji. Wyjątki stanowią równania FE (4), FE (5) oraz (RE 7), w których współczynniki regresji stojące przy zmiennej nierówności dochodowych okazują się nieistotne statystycznie. Cechą wspólną tych równań jest uwzględnienie wśród zmiennych objaśniających zmiennej PKB per capita, która nie zmienia ujemnej wartości współczynnika przy zmiennej Giniego, lecz wyjaśnia zmiany wskaźnika skolaryzacji lepiej niż nierówności dochodowe. Można zatem sądzić, że poziom rozwoju gospodarczego „przejmuje” efekty nierówności dochodowych dla kapitału ludzkiego. Jednocześnie z badań przekrojowych (oszacowanie 1 i 2) wynika, że poziom nierówności dochodowych wpływa negatywnie na akumulację kapitału ludzkiego nawet wtedy, gdy kontrolowana jest zmienna PKB per capita. Wyniki te ilustrują, że skutki nierówności dla kapitału ludzkiego ujawniają się w długim okresie. Na podstawie użytej metody badawczej nie można było wiarygodnie uchwycić konsekwencji krótkookresowych zmian nierówności dochodowych dla skolaryzacji przy założeniu stałego PKB per capita.

Tabela 2. Oszacowania regresji o postaci (1) i (2), gdzie zmienną zależną są wyniki testów edukacyjnych (*Edu_achiev*)

Wyszczególnienie	Równanie			
	OLS (09)	OLS (10)	RE (13a)	RE (14a)
$Gini_{t-1}$	-0,295**** (0,050)	-0,225**** (0,062)	-0,248**** (0,068)	-0,190** (0,082)
yr_sch_{t-1}	0,966**** (0,208)	0,722**** (0,213)	1,240**** (0,270)	1,047**** (0,284)
$Urban_pop_{t-1}$	0,079 **** (0,023)	0,033 (0,023)	0,088*** (0,029)	0,044 (0,028)
Log PKB $_{t-1}$	–	1,562*** (0,507)	–	1,371** (0,655)
Efekty czasowe	tak	tak	tak	tak
<i>N</i>	336	324	336	324
<i>R</i> ²	0,6432	0,654	0,484	0,501
Skorygowany <i>R</i> ²	0,6311	0,6401	0,467	0,481

Objaśnienia: odporne błędy standardowe w nawiasach; poziom istotności obliczono na podstawie wartości *p*: **** 0,001, *** 0,01, ** 0,05, * 0,1.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Wyniki testów diagnostycznych

Model	Test Breuscha-Pagana na heteroskedastyczność reszt ^a	Test F dla efektów indywidualnych ^b	Test Hausmanna ^c	Test efektów losowych Breuscha-Pagana ^d
OLS (1)	BP = 18,548, df = 11, <i>p-value</i> = 0,070	–	–	–
OLS (2)	BP = 25,964, df = 12, <i>p-value</i> = 0,011	–	–	–
FE (3)	BP = 11,893, df = 3, <i>p-value</i> = 0,008	F = 8,3616, df1 = 108, df2 = 532, <i>p-value</i> = 0,000	chisq = 27,254, df = 3, <i>p-value</i> = 0,000	–
FE (3a)	BP = 18,548, df = 11, <i>p-value</i> = 0,070	F = 10,123, df1 = 116, df2 = 524, <i>p-value</i> = 0,000	chisq = 92,216, df = 11, <i>p-value</i> = 0,000	–
FE (4)	BP = 19,269, df = 4, <i>p-value</i> = 0,001	F = 8,2302, df1 = 108, df2 = 486, <i>p-value</i> = 0,000	chisq = 56,891, df = 4, <i>p-value</i> = 0,000	–
FE (5)	BP = 25,964, df = 12, <i>p-value</i> = 0,011	F = 9,0175, df1 = 116, df2 = 478, <i>p-value</i> = 0,000	chisq = 37,861, df = 12, <i>p-value</i> = 0,000	–
RE (6)	BP = 11,893, df = 3, <i>p-value</i> = 0,008	–	chisq = 27,254, df = 3, <i>p-value</i> = 0,000	–
RE (6a)	BP = 18,548, df = 11, <i>p-value</i> = 0,070	–	chisq = 92,216, df = 11, <i>p-value</i> = 0,000	–
RE (7)	BP = 19,269, df = 4, <i>p-value</i> = 0,001	–	chisq = 56,891, df = 4, <i>p-value</i> = 0,000	–
RE (8)	BP = 25,964, df = 12, <i>p-value</i> = 0,011	–	chisq = 37,861, df = 12, <i>p-value</i> = 0,000	–
OLS (9)	BP = 33,658, df = 11, <i>p-value</i> = 0,000	–	–	–
OLS (10)	BP = 37,081, df = 12, <i>p-value</i> = 0,000	–	–	–
RE (13a)	BP = 33,658, df = 11, <i>p-value</i> = 0,000	–	–	chisq = 15605, df = 1, <i>p-value</i> = 0,000
RE (14a)	BP = 37,081, df = 12, <i>p-value</i> = 0,000	–	–	chisq = 17526, df = 1, <i>p-value</i> = 0,000

^a test Breuscha-Pagana z hipotezą zerową o braku heteroskedastyczności reszt, ^b test F dla efektów indywidualnych (modele FE porównywano z modelami OLS o odpowiadającej im specyfikacji): hipoteza zerowa – wszystkie wyrazy wolne mają tę samą wartość, ^c test Hausmanna (modele FE porównywano z modelami RE o odpowiadającej im specyfikacji, tj. model FE (3) z RE (6), FE (3a) z RE (7), FE (4) z RE (8), FE (5) z RE (9)): hipoteza zerowa – oba estymatory są zgodne i nieobciążone, ale MNK dla modelu RE jest bardziej efektywna. Hipoteza alternatywna – estymator RE jest obciążony, ^d test Breuscha-Pagana efektów losowych (porównano model RE (13a) z OLS (9) oraz RE (14a) z OLS (10)): hipoteza zerowa – wariancja składnika losowego indywidualnego jest równa zeru.

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 2 zawarto wyniki estymacji parametrów równań o postaciach (1) i (2), gdzie zmienną zależną były wyniki testów kompetencji i umiejętności (*Edu_achiev*). Podobnie jak w oszacowaniach zawartych w tabeli 1, także wszystkie równania w tabeli 2 ilustrują negatywną zależność między nierównościami dochodowymi a inwestycjami w kapitał ludzki.

Wyniki tych oszacowań, a więc wyjaśniających zmienność inwestycji w kapitał ludzki w ujęciu jakościowym, rodzą jednak większe trudności interpretacyjne w porównaniu z szacowaniami dla wskaźnika *Enr_sec*. Wartości współczynników determinacji (R^2 oraz skorygowany R^2) estymowanych dla równań, gdzie zmienną zależną jest *Edu_achiev*, ilustrują gorsze dopasowanie do danych empirycznych niż oszacowania zawarte w tabeli 1. W szczególności oszacowania uwzględniające efekty indywidualne wykazywały tak małe dopasowanie, że niemożliwe było wnioskowanie na ich podstawie. Oznacza to, że jakość inwestycji w kapitał ludzki zależy od czynników innych niż te ujęte w równaniach (1) i (2), a w szczególności od instytucjonalnych rozwiązań w systemie edukacji. Wnioski takie wynikają z badań mikroekonomicznych ilustrujących, że sposób organizacji procesu edukacyjnego ma większe znaczenie dla osiągniętych wyników niż nawet nakłady na edukację [Hanushek i Woessmann 2010, s. 24–35]. Można także przypuszczać, że niskie dopasowanie modelu wynika również z wysokich błędów pomiarowych jakości kapitału ludzkiego.

5. Podsumowanie

W artykule przeanalizowano znaczenie nierówności dochodowych dla inwestycji w kapitał ludzki w grupie 105 krajów. O ile z przeglądu literatury teoretycznej wynikają przekonujące argumenty za negatywnym wpływem rosnących nierówności dochodowych na inwestycje w kapitał ludzki, o tyle z podjętych badań empirycznych trudno wyciągnąć tak jednoznaczne wnioski.

W szczególności w badanej grupie krajów na różnym poziomie rozwoju ekonomicznego wykazano negatywne znaczenie rosnących nierówności dochodowych dla inwestycji w kapitał ludzki mierzonych współczynnikiem skolaryzacji na poziomie średnim. W związku z tym wykazano, że większym zróżnicowaniem dochodowym towarzyszą niższe inwestycje w kapitał ludzki w wymiarze ilościowym.

Jednocześnie na podstawie zebranych danych statystycznych, a także zastosowanej metody badawczej nie udało się uzyskać na tyle miarodajnych wyników, aby sformułować podobne wnioski dotyczące związków występujących między nierównościami dochodów oraz inwestycjami w kapitał ludzki w wymiarze jakościowym. W szczególności z niskich wartości współczynników determinacji

(R^2 i skor. R^2) wynika, że zmiany inwestycji w kapitał ludzki w ujęciu jakościowym są w niewielkim stopniu wyjaśniane przez zmienne niezależne. Słabe dopasowanie modelu do danych empirycznych wynikać może z zastosowanej postaci funkcyjnej. Można sądzić również, że otrzymane wyniki są artefaktem błędów pomiaru i odmiennych sposobów diagnozy kompetencji i umiejętności wykonywanych w różnych okresach w zróżnicowanej grupie państw świata, a także, że jakość kapitału ludzkiego zależy od innych zmiennych, w szczególności od instytucjonalnych rozwiązań w systemie edukacji. Wyniki takie sugerują, że w przyszłych badaniach warto poszukiwać zależności między nierównościami dochodowymi a kapitałem ludzkim w mniejszych i bardziej homogenicznych grupach państw.

Literatura

- Anderson L.R., Mellor J.M., Milyo J. [2008], *Inequality and Public Good Provision: An Experimental Analysis*, „The Journal of Socio-Economics”, vol. 3, nr 37, <https://doi.org/10.1016/j.socec.2006.12.073>.
- Angrist N., Patrinos H.A., Schlotter M. [2013], *An Expansion of a Global Data Set on Educational Quality a Focus on Achievement in Developing Countries*, „World Bank Policy Research Working Paper”, nr 6536.
- Atkinson A.B. [1997], *Bringing Income Distribution in from the Cold*, „Economic Journal”, vol. 107, <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00159>.
- Azariadis C. [1996], *The Economics of Poverty Traps Part One: Complete Markets*, „Journal of Economic Growth”, vol. 1, nr 4, <https://doi.org/10.1007/bf00150197>.
- Azariadis C., Drazen A. [1990], *Threshold Externalities in Economic Development*, „The Quarterly Journal of Economics”, vol. 105, nr 2, <https://doi.org/10.2307/2937797>.
- Baltagi B.H. [2013], *Econometric Analysis of Panel Data*, 5th ed., John Wiley & Sons, Chichester, Sussex.
- Barro R.J., Lee J.W. [2013], *A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010*, „Journal of Development Economics”, vol. 104, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.001>.
- Bartak J. [2015], *Wpływ nierówności dochodowych na akumulację kapitału ludzkiego – ujęcie teoretyczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 41.
- Battisti M., Fioroni T., Lavezzi A.M. [2014], *World Interest Rates, Inequality and Growth: an Empirical Analysis of the Galor-Zeira Model*, Discussion Paper, nr 184, Dipartimento di Economia e Management (DEM), University of Pisa, Pisa, Italy, <https://ideas.repec.org/p/pie/dsedps/2014-184.html> (data dostępu: 1.06.2016).
- Becker G.S. [1962], *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*, „Journal of Political Economy”, vol. 70, nr 5, part 2, <https://doi.org/10.1086/258724>.
- Becker G.S. [1964], *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, Chicago.
- Becker G.S., Murphy K.M., Tamura R. [1990], *Human Capital, Fertility, and Economic Growth*, „Journal of Political Economy”, vol. 98, nr 5, <https://doi.org/10.1086/261723>.

- Bell L.A., Freeman R.B. [2001], *The Incentive for Working Hard: Explaining Hours Worked Differences in the US and Germany*, „Labour Economics” vol. 8, nr 2, [https://doi.org/10.1016/s0927-5371\(01\)00030-6](https://doi.org/10.1016/s0927-5371(01)00030-6).
- Benabou R. [1996a], *Equity and Efficiency in Human Capital Investment: The Local Connection*, „Review of Economic Studies”, vol. 63, nr 2.
- Benabou R. [1996b], *Heterogeneity, Stratification, and Growth: Macroeconomic Implication of Community Structure and School Finance*, „American Economic Review”, vol. 86, nr 3, <https://doi.org/10.2307/2297851>.
- Bertrand M., Morse A. [2015], *Trickle-Down Consumption*, „CEPR Discussion Paper”, nr DP10468.
- Croix D. de la, Doepke M. [2003], *Inequality and Growth: Why Different Fertility Matters*, „The American Economic Review”, vol. 93, nr 4, <https://doi.org/10.1257/000282803769206214>.
- Dahan M., Tsiddon D. [1998], *Demographic Transition, Income Distribution, and Economic Growth*, „Journal of Economic Growth”, vol. 3.
- Denison E.F. [1962], *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*, Supplementary Paper, nr 13, Committee for Economic Development, New York.
- Domański R.S. [1993], *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa.
- Ehrhart C. [2009], *The Effects of Inequality on Growth: A Survey of the Theoretical and Empirical Literature*, „ECINEQ Working Paper”, nr 107.
- Fernández R., Rogerson R. [1998], *Public Education and Income Distribution: A Dynamic Qualitative Evaluation of Education-finance Reform*, „The American Economic Review”, vol. 88, nr 4.
- Fernández R., Rogerson R. [2003], *Equity and Resources: An Analysis of Education Finance Systems*, „The Journal of Political Economy”, vol. 111, nr 4, <https://doi.org/10.1086/375381>.
- Foellmi R., Zweimüller J. [2003], *Inequality and Economic Growth: European versus US Experiences*, „CESifo Working Paper”, nr 158.
- Forbes K.J. [2000], *A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth*, „American Economic Review”, vol. 90, nr 4, <https://doi.org/10.1257/aer.90.4.869>.
- Frank R.H., Levine A.S., Dijk O. [2014], *Expenditure Cascades*, „Review of Behavioral Economics”, vol. 1, nr 1–2, <https://doi.org/10.1561/105.000000003>.
- Galor O. [2011], *Inequality, Human Capital Formation and the Process of Development*, „National Bureau of Economic Research Working Paper”, nr w17058.
- Galor O. [2012], *Inequality, Human Capital Formation and the Process of Development*, Institute for Study of Labor, Discussion Paper Series, IZA DP nr 6328, January.
- Galor O., Tsiddon D. [1997], *The Distribution of Human Capital and Economic Growth*, „Journal of Economic Growth”, vol. 2, nr 1.
- Galor O., Weil D.N. [2000], *Population, Technology, and Growth: From Malthusian Stagnation to the Demographic Transition and Beyond*, „American Economic Review”, vol. 90, nr 4, <https://doi.org/10.1257/aer.90.4.806>.
- Galor O., Zeira J. [1993], *Income Distribution and Macroeconomics*, „Review of Economic Studies”, vol. 60, nr 1, <https://doi.org/10.2307/2297811>.
- Glomm G., Ravikumar B. [1992], *Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality*, „Journal of Political Economy”, vol. 100, nr 4, <https://doi.org/10.1086/261841>.

- Hanushek E.A., Woessmann L. [2010], *The Economics of International Differences in Educational Achievement*, „National Bureau of Economic Research Working Paper”, nr w15949.
- Jabłoński Ł. [2011], *Kapitał ludzki w wybranych modelach wzrostu gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2.
- Klenow P., Rodríguez-Clare A. [1997], *The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has It Gone Too Far?*, eds B.S. Bernanke, J. Rotemberg, NBER Macroeconomics Annual, vol. 12, MIT Press, Cambridge.
- Kuznets S. [1955], *Economic Growth and Income Inequality*, „The American Economic Review”, vol. 45, nr 1.
- Leigh A., Jencks C., Smeeding T.M. [2009], *Health and Economic Inequality* [w:] *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, eds S. Wiemer, T.M. Smeeding, B. Nolan, Oxford.
- Lucas R.E. Jr [1988], *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 22, nr 1, [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7).
- Lynch J., Smith G.D., Harper S., Hillemeier M., Ross N., Kaplan G.A., Wolfson M. [2004], *Is Income Inequality a Determinant of Population Health? Part 1. A Systematic Review*, „Milbank Quarterly”, vol. 82, nr 1, <https://doi.org/10.1111/j.0887-378x.2004.00302.x>.
- Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N. [1992], *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 107, nr 2, <https://doi.org/10.2307/2118477>.
- Masson P.R. [2001], *Migration, Human Capital, and Poverty in a Dual-economy Model of a Developing Country*, IMF Working Paper, nr WP/01/128.
- Mincer J. [1958], *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*, „Journal of Political Economy”, vol. 66, nr 4, <https://doi.org/10.1086/258055>.
- Mincer J. [1962], *On-the-Job Training: Costs, Returns, and Some Implications*, „Journal of Political Economy”, vol. 70, nr 5, part 2, <https://doi.org/10.1086/258725>.
- Papageorgiou C., Razak N.A.A. [2009], *Inequality, Human Capital and Development: Making the Theory Face the Facts*, „MPRA Paper”, nr 18973.
- Perotti R. [1996], *Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say*, „Journal of Economic Growth”, vol. 1, nr 2, <https://doi.org/10.1007/bf00138861>.
- Putterman L., Roemer J.E., Silvestre J. [1998], *Does Egalitarianism Have a Future?*, „Journal of Political Literature”, vol. 36, June.
- Rajan R.G., Zingales L. [2006], *The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital, or Constituencies?*, „CEPR Discussion Paper”, nr 5867.
- Romer P.M. [1986], *Increasing Returns and Long-run Growth*, „Journal of Political Economy”, vol. 94, nr 5, <https://doi.org/10.1086/261420>.
- Romer P.M. [1990], *Endogenous Technological Change*, „Journal of Political Economy”, vol. 98, nr 5, <https://doi.org/10.1086/261725>.
- Schultz T.W. [1961], *Investment in Human Capital*, „American Economic Review”, vol. 51, nr 1.
- Solt F. [2014], *The Standardized World Income Inequality Database*, version 5.0, October, <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/papers/Solt2014> (data dostępu: 8.02.2016).
- Stiglitz J.E. [2010], *Freefall. Jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa.
- Stockhammer E. [2015], *Rising Inequality as a Cause of the Present Crises*, „Cambridge Journal of Economics”, vol. 39, nr 3, <https://doi.org/10.1093/cje/bet052>.

- Tamura R. [2001], *Teachers, Growth, and Convergence*, „The Journal of Political Economy”, vol. 109, nr 5, <https://doi.org/10.1086/322830>.
- Tamura R. [2004], *Human Capital and Economic Development*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Papers Series, WP 2004-34, December.
- Welch F. [1999], *In Defense of Inequality*, „American Economic Review”, vol. 89, nr 2, <https://doi.org/10.1257/aer.89.2.1>.

The Importance of Income Inequality for Human Capital Investment in the Period 1970–2012

(Abstract)

The paper presents an empirical analysis of the importance of income inequality for human capital investment in various countries of the World between 1970 and 2012. The analysis was conducted with the estimation of regression parameters, with quantitative and qualitative measures of human capital investment as independent variables. With the analysis based on panel data, it was possible to control the calculations for individual countries, time and random effects. That is the contribution to the debate over the relations between income inequality and quantitative investment in human capital. Our calculations show a negative relationship between income inequality and quantitative measures of human capital investment. This negative relationship is resistant to the model's specifications. However, the calculation results do not allow us to draw conclusions about the relationships between income inequality and a qualitative measure of human capital investment.

Keywords: human capital, income inequality, endogenous growth theory, fixed effects.

Magdalena Rękas

Dzietność a aktywność zawodowa kobiet w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014

Streszczenie

Utrwalenie się procesu odtwarzania pokoleń na poziomie poniżej prostej zastępowalności pokoleń (wyraźny spadek wskaźników dzietności do niskich poziomów), a jednocześnie wydłużania się życia ludzkiego i wzrost aktywności zawodowej kobiet w krajach Unii Europejskiej to cechy zjawiska określanego mianem nowej demografii Europy. Zjawisko to istotnie wpływa na aktualną politykę gospodarczą krajów unijnych, ale stanowi także ważny problem związany z kształtowaniem przyszłego wzrostu i rozwoju gospodarczego krajów unijnych. Celem artykułu jest przedstawienie i analiza zależności między dzietnością a aktywnością zawodową kobiet w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014. W artykule przeprowadzono przegląd teorii dotyczących wpływu posiadania dziecka na aktywność zawodową kobiet oraz analizę danych statystycznych Eurostatu z wykorzystaniem prostych metod statystycznych i współczynnika korelacji Pearsona. W odniesieniu do Polski wykorzystano wyniki raportu *Bilans kapitału ludzkiego w Polsce* (2015) obrazującego wpływ liczby dzieci na aktywność zawodową kobiet. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w zdecydowanej większości krajów UE wskaźnik zatrudnienia kobiet jest silnie związany z poziomem dzietności, a w przypadku Polski dodatkowo istotne znaczenie dla aktywności zawodowej kobiet ma liczba dzieci – im wyższa jest liczba dzieci, tym niższa aktywność zawodowa kobiet.

Magdalena Rękas, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki w Jeleniej Górze, Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej, ul. Nowowiejska 3, 58-500 Jelenia Góra, e-mail: Magdalena.Rekas@ue.wroc.pl

Słowa kluczowe: dzietność, aktywność zawodowa, kobiety na rynku pracy, podaż pracy kobiet.

Klasyfikacja JEL: E24, H31, J16, J21, O52.

1. Wprowadzenie

Przemiany demograficzne zachodzące w Europie D. van de Kaa już w 2003 r. określił mianem nowej demografii Europy. Zjawisko to oznacza utrwalenie się procesu odtwarzania pokoleń na poziomie poniżej prostej zastępowalności pokoleń [Kotowska i Józwiak 2012]. W Europie odnotowuje się obecnie wydłużanie się życia ludzkiego, a jednocześnie w wielu krajach spadek płodności do niskiego (współczynnik dzietności TFR między 1,35–1,5) lub bardzo niskiego poziomu (współczynnik dzietności TFR poniżej 1,35). W grupie krajów o najniższej płodności w Europie znajduje się również Polska. Jednocześnie w czasach „nowej demografii Europy” obserwuje się w wielu krajach unijnych wzrost aktywności zawodowej kobiet, co wynika z faktu, że model rodziny, w którym mężczyzna jest jedynym żywicielem rodziny, jest dziś niewystarczający. Dodatkowo system emerytalny, a także ambicje zawodowe kobiet sprawiają, że zmienia się ich postawa wobec posiadania dzieci i aktywności zawodowej.

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza zależności między dzietnością a aktywnością zawodową kobiet w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014. Aby zrealizować cel, dokonano przeglądu teorii dotyczących wpływu posiadania dziecka na aktywność zawodową kobiet. Następnie poddano analizie dane statystyczne Eurostatu dotyczące dzietności i aktywności zawodowej kobiet w krajach unijnych. Do pogłębienia analizy wpływu posiadania dzieci na aktywność zawodową kobiet w Polsce wykorzystano wyniki raportu *Bilans kapitału ludzkiego w Polsce* [2015]. W podsumowaniu zawarto wnioski z badań.

Autorka wykorzystała analizę porównawczą, krytyczną analizę literatury przedmiotu, analizę danych statystycznych, proste metody statystyczne i współczynnik korelacji Pearsona, który pozwala określić wpływ i kierunek zmian oraz siłę zależności między wartościami badanych zjawisk. Okres badawczy to lata 2004–2014.

2. Dzieci a aktywność kobiet na rynku pracy – przegląd teorii ekonomii

W gospodarstwie domowym, w którym pojawia się dziecko, zmieniają się optymalne wybory rodziców w odniesieniu zarówno do wydatków, jak i do podaży siły roboczej. Przegląd teorii ekonomicznych pozwala wyjaśnić, jak zmienia się

podaż pracy kobiet i mężczyzn oraz współczynnik ich udziału w rynku pracy. W przypadku kobiet wyjaśnienia wymaga także kwestia chęci do zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz popytu na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem.

Modele neoklasyczne brały pod uwagę tylko zmiany w podziale budżetu gospodarstw domowych. G. Becker w 1965 r. „opiekę nad dzieckiem” rozpatrywał jako dobro produkowane w gospodarstwie domowym, tym samym wychowywanie dziecka traktował jako artykuł rynkowy. Opieka nad dzieckiem kosztuje w tym sensie, że pochłania czas i pieniądze. Z drugiej strony posiadanie potomstwa stanowi wybór rodziców, którzy uzyskują określony poziom użyteczności w postaci miłości dziecka, przyjemności i satysfakcji z rozwoju dziecka, jego kształcenia i zaspakajania potrzeb materialnych. Rodzice, mając określony czas i dochód, będą więc dokonywać wyborów, czy zapewnią wychowanie większej, czy mniejszej liczbie dzieci. Jeżeli zdecydują się na większą liczbę dzieci, to opieka dostępna dla każdego kolejnego dziecka będzie coraz mniejsza z uwagi na ograniczone dochody oraz ograniczony czas [Becker 1965].

Wielkość i zakres opieki, na jaki mogą liczyć dzieci, decyduje o tzw. jakości dziecka [Becker 1981], dlatego w XXI w. w wielu krajach Europy obserwuje się, że rodzice przedkładają jakość nad ich ilość. Podkreślić należy, że wyższa jakość dziecka wymaga większej ilości towarów rynkowych (w zakresie zdrowia, edukacji itp.) i/lub większej ilości czasu poświęconego jednemu dziecku. G. Becker wykazał, że w przypadku par małżeńskich z jednym dzieckiem kobieta jest bardziej wydajna w zajęciach związanych z prowadzeniem domu niż poza nim i będzie czerpała więcej korzyści z produkcji dóbr i usług w gospodarstwie domowym, gdy tej sferze poświęci więcej czasu. Specjalizacja w rodzinie umożliwia więc wymianę handlową. Taką teorię małżeńską określono jako tzw. wzorcowy model transakcyjny [Becker 1981].

Ważnym czynnikiem w analizie wyboru dotyczącego posiadania potomstwa i aktywności zawodowej jest fakt, że czas i dochody potrzebne do produkcji usługi „opieka nad dzieckiem” mogą być substytucyjne. Można więc zwiększyć czas poświęcany na płatną pracę zawodową i zwiększyć dochody rodziny, korzystając z placówek opieki nad dzieckiem (żłobka, przedszkola) lub też zatrudniając opiekunkę do dziecka. Niemniej jednak są to usługi rynkowe, za które należy zapłacić, uszczuplając dochód rodziny. Możliwy jest też inny wariant optymalizacji wyboru, tj. rezygnacja z aktywności zawodowej i samodzielne wykonywanie usługi opieki nad dzieckiem. Takie rozwiązanie zaproponował R. Gronau w 1980 r., który rozszerzył pierwotny model G. Beckera. W zmodyfikowanym modelu ekonomii gospodarstwa domowego rozróżniono więc trzy typy wykorzystania czasu: płatną pracę, pracę w gospodarstwie domowym i czas wolny, w którym nie powstają

żadne towary rynkowe [Gronau 1980]. Ponadto R. Gronau wskazał, że poszczególne zachowania mogą być zastępowane, tym samym partnerzy mogą:

- oboje pozostać aktywni zawodowo i skorzystać z towarów rynkowych w zakresie opieki nad dzieckiem,
- jedno z nich może wycofać się z rynku pracy i sprawować opiekę nad dzieckiem,
- jedno lub oboje mogą zdecydować się na aktywność zawodową w niepełnym wymiarze czasu pracy i dzielić się opieką nad dzieckiem.

W przypadku gdy po urodzeniu dziecka oboje partnerzy pozostają aktywni zawodowo, znacząco zwiększają się wydatki gospodarstwa domowego. Wynika to z zakupów dóbr niezbędnych do wychowania dzieci, ale także z kosztów korzystania ze zorganizowanej opieki nad dziećmi. Niemniej jednak poziom dochodów rodziny, jak stwierdził R. Moffitt, będzie wyższy niż wtedy, gdy jedno z rodziców wycofa się z rynku pracy na czas opieki nad małym dzieckiem. Ponowny powrót do pracy zawodowej jest często trudny i wiąże się z niższą płacą [Moffitt 1984]. Wycofanie się z rynku oznacza bowiem deprecjację kapitału ludzkiego nieaktywnego zawodowo rodzica, mimo że w tym czasie inwestuje w kapitał ludzki dziecka. Długookresowe następstwa całkowitego wycofania się z rynku pracy są mniej korzystne niż krótkoterminowe [Becker 1981]. Wnioski te stanowią ważny argument przeciw wydłużaniu długości urlopów macierzyńskich i wychowawczych. Ponadto warte uwagi jest skorzystanie ze zinstytucjonalizowanej opieki nad dzieckiem, która podnosi jakość kapitału ludzkiego dziecka, nie uszczuplając kapitału ludzkiego rodzica.

Szczególnym przypadkiem są gospodarstwa domowe z jednym rodzicem. Dochód rodziny wypracowuje jeden rodzic i mając do dyspozycji 24-godzinną dobę, musi podzielić czas na płatną pracę, nieodpłatną pracę w gospodarstwie domowym oraz czas wolny. Jeżeli poziom wykształcenia rodzica jest niski, rynek pracy zaoferuje mu niską płacę. Dochodzi wówczas często do rezygnacji z pracy zarobkowej na rzecz opieki nad dzieckiem. Dochód rodziny pochodzi wtedy z zasiłku na dziecko oraz świadczeń socjalnych [Moffitt 1984]. Wzrost aktywności zawodowej nastąpi wówczas, gdy rodzic podejmie pracę przy płacy wyższej niż świadczenia socjalne lub gdy świadczenia socjalne zmniejszą się.

Przegląd teorii tzw. nowej ekonomii gospodarstwa domowego pozwala wskazać ważne elementy zachowań gospodarstw domowych, tj. [*Ekonomia i płeć...* 2003]:

- prawdopodobieństwo uczestnictwa w rynku pracy zwiększa się wraz ze wzrostem poziomu płac;
 - im wyższe są płace, tym więcej czasu poświęca się na pracę zawodową.
- Na pewnym poziomie (dochód optymalny) wzrost płac może spowodować efekt spadku podaży pracy – tzw. efekt dochodowy zmiany poziomu płac;

– jeżeli optymalny podział pracy między partnerami prowadzi do skrajnej specjalizacji, tj. jeden partner poświęca się pracy zawodowej, a drugi – pracy w gospodarstwie domowym, to w długim okresie nastąpi wzrost poziomu płac osoby aktywnej zawodowo i spadek dochodów drugiej osoby, co w rezultacie prowadzi do niepożądanego zależności osoby pozostającej w domu od osoby pracującej zawodowo. Długookresowym skutkiem będą też duże dysproporcje w zakresie poziomu przyszłej emerytury, podstawowego zabezpieczenia społecznego na starość;

– im niższa jest cena profesjonalnej opieki nad dzieckiem i wyższy jej standard, tym większe prawdopodobieństwo uczestnictwa rodziców w rynku pracy i większa liczba przepracowanych przez nich godzin.

Specjalizacja zalecana dla rodzin z dziećmi w modelu G. Beckera została podważona przez model podziału pracy w rodzinie N. Ott wykorzystujący model negocjacyjny oraz model dyskryminacji A. Rosen. N. Ott zauważyła, że kobieta, która chce połączyć życie rodzinne z karierą zawodową, odkrywa w końcu, że użytkowanie czasu przez nią i partnera wzajemnie ze sobą koliduje. Jeżeli kobieta rezygnuje z pracy zarobkowej i specjalizuje się w pracy w gospodarstwie domowym, naraża się na stratę w swoim kapitale ludzkim, dlatego też N. Ott uważa, że nie istnieje wspólna funkcja użyteczności gospodarstwa domowego i w rodzinie toczy się proces negocjacji podziału pracy zależny od siły przetargowej małżonków [Ott 1995].

Dwa kolejne modele, które wpływają na decyzje związane z godzeniem życia zawodowego i rodzinnego, dotyczą dyskryminacji na rynku pracy. Mechanizm dyskryminacji w modelu A. Rosen polega na tym, że kobiety mają mniej ofert pracy niż mężczyźni, w modelu G. Beckera są one natomiast gorzej wynagrodzone. Zgodnie z modelem G. Beckera rezygnacja z rynku pracy przez kobietę ze względu na osiągnięcie przeciętnie niższego poziomu wynagrodzeń oznacza dla rodziny niższe koszty alternatywne niż w przypadku rezygnacji z pracy zawodowej przez mężczyznę. Dlatego usługi „opieki nad dzieckiem” wykonują kobiety, rezygnując z rynku pracy. W sytuacji gdy kobieta osiąga wyższe dochody niż jej partner, zasadne staje się jej pozostanie na rynku pracy i rezygnacja (tym samym specjalizacja w pracy w domu) partnera. W modelu A. Rosen [1993] zwraca uwagę zły dobór pracowników do stanowiska pracy, co obniża wydajność pracy kobiet i zmniejsza ich szansę na rynku pracy. Wykorzystując wnioski z tego modelu, można stwierdzić, że ze względu na mniejszą liczbę ofert pracy dla kobiet i mniejsze szanse na znalezienie pracy, mogą one częściej decydować się na sprawowanie opieki nad dzieckiem i rezygnować z aktywności zawodowej.

Omówione modele ekonomii gospodarstwa domowego pozwalają określić zależności między uczestnictwem kobiet w rynku pracy a obecnością dzieci

w gospodarstwie domowym i stanowią niewątpliwie podstawę do współczesnych badań w tym obszarze.

3. Dzietność a aktywność zawodowa – analiza danych statystycznych dla krajów Unii Europejskiej za lata 2004–2014

Jednym z istotnych parametrów demograficznych warunkujących stabilność wzrostu oraz rozwoju gospodarczego, a także utrzymanie pozycji konkurencyjnej gospodarki w przyszłości jest wskaźnik dzietności (TFR) określający średnią liczbę dzieci, którą urodziłaby kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego, zakładając, że intensywność urodzeń pozostafaby na poziomie badanego roku [Grzenda 2012]. Dzietność jest czynnikiem wpływającym na sytuację gospodarczą w przyszłości (przyszły popyt, podaż czynników produkcji itp.), z kolei czynnikiem istotnym dla gospodarki obecnie jest aktywność zawodowa kobiet. Praca kobiet przyczynia się do poprawy sytuacji dochodowej rodziny, wpływa na wzrost i rozwój gospodarczy, a także poprawia jej przyszłą sytuację emerytalną, ponieważ w systemach kapitałowych niezwykle ważne jest regularne gromadzenie kapitału emerytalnego. Kształtowanie się wskaźnika dzietności i wskaźnika zatrudnienia kobiet w latach 2004–2014 z podziałem na dwa okresy 2004–2009 i 2009–2014 zaprezentowano w tabeli 1.

Z analizy danych statystycznych zawartych w tabeli 1 wynika, że dzietność w krajach UE-28 w okresie 2004–2009 wzrosła (współczynnik dzietności z 1,50 w 2004 r. wzrósł do 1,61 w 2009 r.), by w okresie 2009–2014 się obniżyć. Warto podkreślić, że wskaźnik dzietności w krajach UE na koniec 2014 r. był wyższy niż na koniec 2004 r. Na taki stan rzeczy wpływ miały zmiany dzietności w poszczególnych krajach unijnych. W latach 2004–2009 odnotowano wzrost poziomu dzietności w 24 krajach UE, a tylko w czterech krajach zanotowano jego spadek (były to: Cypr, Luksemburg, Austria i Portugalia). W okresie obejmującym lata 2009–2014 poziom dzietności zmniejszył się w aż 19 krajach unijnych, a jedynie w dziewięciu krajach dzietność wzrosła (były to: Czechy, Niemcy, Francja, Litwa, Łotwa, Węgry, Malta, Austria i Słowenia). Na uwagę zasługuje fakt, że tylko w jednym kraju – we Francji, dzietność przekraczała poziom 2,0, tj. minimalny poziom dzietności wymagany do prostej zastępowalności pokoleń. Stosunkowo wysoką dzietność (1,95–2,06) notowano jeszcze w Irlandii, Szwecji, Finlandii i Wielkiej Brytanii, niemniej jednak w latach 2009–2014 dzietność w tych krajach zaczęła się obniżać. Wśród powodów pogorszenia się poziomu dzietności można wymienić: kryzys gospodarczy, który dotknął wiele krajów unijnych w latach 2008–2010, spowolnienie gospodarcze odnotowane w tym czasie w Polsce, wzrost bezrobocia, coraz większą świadomość kobiet, że wycofanie się z rynku na czas

Tabela 1. Wskaźnik dzietności i wskaźnik zatrudnienia kobiet w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014

Wyszczególnienie	Współczynnik dzietności			Zmiana wskaźnika dzietności			Wskaźnik zatrudnienia kobiet (w %)			Zmiana wskaźnika zatrudnienia kobiet (w pkt proc.)		
	2004	2009	2014	2004–2009	2009–2014	2004–2014	2004	2009	2014	2004–2009	2009–2014	2004–2014
	UE-28	1,50	1,61	1,58	0,11	-0,03	0,08	55,5	58,3	59,6	2,80	1,30
Belgia	1,72	1,84	1,74	0,12	-0,10	0,02	52,6	56,0	57,9	3,40	1,90	5,30
Bułgaria	1,33	1,66	1,53	0,33	-0,13	0,20	50,6	58,3	58,2	7,70	-0,10	7,60
Czechy	1,23	1,51	1,53	0,28	0,02	0,30	56,0	56,7	60,7	0,70	4,00	4,70
Dania	1,78	1,84	1,69	0,06	-0,15	-0,09	71,6	72,7	69,8	1,10	-2,90	-1,80
Niemcy	1,36	1,36	1,47	0,00	0,11	0,11	59,2	65,2	69,5	6,00	4,30	10,30
Estonia	1,47	1,70	1,54	0,23	-0,16	0,07	60,7	63,2	66,3	2,50	3,10	5,60
Irlandia	1,93	2,06	1,94	0,13	-0,12	0,01	56,5	57,4	56,7	0,90	-0,70	0,20
Grecja	1,31	1,50	1,30	0,19	-0,20	-0,01	45,2	48,9	41,1	3,70	-7,80	-4,10
Hiszpania	1,31	1,38	1,32	0,07	-0,06	0,01	48,8	53,3	51,2	4,50	-2,10	2,40
Francja	1,92	2,00	2,01	0,08	0,01	0,09	58,2	59,8	60,9	1,60	1,10	2,70
Chorwacja	1,43	1,58	1,46	0,15	-0,12	0,03	47,8	53,7	50,0	5,90	-3,70	2,20
Włochy	1,34	1,45	1,37	0,11	-0,08	0,03	45,5	46,4	46,8	0,90	0,40	1,30
Cypr	1,52	1,47	1,31	-0,05	-0,16	-0,21	58,7	62,3	58,6	3,60	-3,70	-0,10
Łotwa	1,29	1,46	1,65	0,17	0,19	0,36	57,2	60,4	64,3	3,20	3,90	7,10
Litwa	1,27	1,50	1,63	0,23	0,13	0,36	58,3	60,4	64,9	2,10	4,50	6,60
Luksemburg	1,66	1,59	1,50	-0,07	-0,09	-0,16	51,9	57,0	60,5	5,10	3,50	8,60
Węgry	1,28	1,32	1,44	0,04	0,12	0,16	50,7	49,6	55,9	-1,10	6,30	5,20

cd. tabeli 1

Wyszczególnienie	Współczynnik dzietności			Zmiana wskaźnika dzietności			Wskaźnik zatrudnienia kobiet (w %)			Zmiana wskaźnika zatrudnienia kobiet (w pkt proc.)		
	2004	2009	2014	2004–2009	2009–2014	2004–2014	2004	2009	2014	2004–2009	2009–2014	2004–2014
Malta	1,40	1,42	1,42	0,02	0,00	0,02	32,7	38,0	49,3	5,30	11,30	16,60
Holandia	1,72	1,79	1,71	0,07	-0,08	-0,01	65,8	71,5	68,1	5,70	-3,40	2,30
Austria	1,42	1,39	1,47	-0,03	0,08	0,05	59,7	65,2	66,9	5,50	1,70	7,20
Polska	1,23	1,40	1,32	0,17	-0,08	0,09	46,2	52,8	55,2	6,60	2,40	9,00
Portugalia	1,40	1,34	1,23	-0,06	-0,11	-0,17	61,5	61,5	59,6	0,00	-1,90	-1,90
Rumunia	1,33	1,66	1,52	0,33	-0,14	0,19	52,1	52,0	53,3	-0,10	1,30	1,20
Słowenia	1,25	1,53	1,58	0,28	0,05	0,33	60,5	63,8	60,0	3,30	-3,80	-0,50
Słowacja	1,25	1,44	1,37	0,19	-0,07	0,12	50,9	52,8	54,3	1,90	1,50	3,40
Finlandia	1,80	1,86	1,71	0,06	-0,15	-0,09	65,6	67,9	68,0	2,30	0,10	2,40
Szwecja	1,75	1,94	1,88	0,19	-0,06	0,13	70,5	70,2	73,1	-0,30	2,90	2,60
Wielka Brytania	1,75	1,89	1,81	0,14	-0,08	0,06	65,6	64,9	67,1	-0,70	2,20	1,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

urodzenia i wychowywania dziecka oznacza w przyszłości niższą emeryturę, zmianę modelu życia Europejczyków.

Analizując wskaźniki zatrudnienia, obserwujemy z kolei systematyczny wzrost poziomu zatrudnienia kobiet w krajach unijnych. W całym okresie badawczym nastąpił wzrost wskaźnika zatrudnienia kobiet w 28 krajach UE o 4,1 pkt proc. (z 55,5% w 2004 r. do 59,6% w 2014 r.).

Podkreślić należy, że tempo wzrostu poziomu wskaźnika zatrudnienia kobiet było wyraźnie wyższe w latach 2004–2009 niż w latach 2009–2014, co należy wiązać z pogorszeniem się sytuacji gospodarczo-społecznej w drugiej połowie okresu badawczego. W latach 2009–2014 wzrost poziomu zatrudnienia odnotowano w 24 krajach, a jedynie w czterech krajach wskaźnik ten się obniżył (były to: Węgry, Rumunia, Szwecja i Wielka Brytania). W całym badanym okresie rekordowy wzrost poziomu zatrudnienia odnotowano na Malcie, gdzie wskaźnik zatrudnienia kobiet z poziomu 32,7% w 2004 r. wzrósł na koniec 2014 r. o 16,6 pkt proc., do poziomu 49,3%. Na drugim miejscu pod względem tempa wzrostu poziomu zatrudnienia kobiet uplasowały się Niemcy, gdzie wskaźnik zatrudnienia kobiet w całym okresie badawczym wzrósł o 10,3 pkt proc. W pięciu krajach unijnych odnotowano spadek poziomu zatrudnienia kobiet; były to: Dania, Grecja, Cypr, Portugalia i Słowenia.

Kolejnych wniosków dostarcza analiza zależności między wartością jednej cechy (dzietność) a średnią wartością drugiej cechy (zatrudnienie) z wykorzystaniem współczynnika korelacji Pearsona. Otrzymane wyniki prezentuje tabela 2.

Analiza uzyskanych wyników pozwoliła podzielić kraje unijne na osiem grup. Grupę 1. stanowią trzy kraje, tj. Luksemburg, Wielka Brytania i Finlandia, w przypadku których w latach 2004–2014 uzyskano korelację ujemną, co oznacza, że wzrostowi jednej cechy (wskaźnika zatrudnienia kobiet) towarzyszył spadek średniej wartości drugiej cechy (wskaźnika dzietności). W przypadku Luksemburga odwrotna zależność badanych zjawisk w latach 2004–2014 ma poziom zbliżony do pełnego (blisko 1), co oznacza współzmienność wskaźnika zatrudnienia kobiet i wskaźnika dzietności. W Wielkiej Brytanii ta zależność miała charakter istotny (przedział 0,4–0,6), zaś w przypadku Finlandii zależność była niska, ale wyraźna (przedział 0,2–0,4).

W pozostałych 25 krajach unijnych w latach 2004–2014 uzyskano korelację dodatnią, co oznacza, że wzrostowi (spadkowi) jednej cechy (wskaźnika zatrudnienia kobiet) towarzyszył wzrost (spadek) wartości drugiej cechy (wskaźnika dzietności). Pogłębiona analiza wskaźnika Pearsona z zastosowaniem skali Guilforda pozwoliła podzielić 25 krajów unijnych na siedem grup w zależności od siły związków korelacyjnych badanych zjawisk.

W przypadku Rumunii (grupa 2.) badane zjawiska w latach 2004–2014 nie miały ze sobą związku, ponieważ mimo zmian współczynnika dzietności

Tabela 2. Zależność między wskaźnikiem diety a wskaźnikiem zatrudnienia kobiet w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014

Grupa	Kraj	Współczynnik Pearsona dla wskaźnika diety i wskaźnika zatrudnienia kobiet	Zależność według skali Guilforda ^a
1	Luksemburg	-0,9840	pełna
	Wielka Brytania	-0,3885	umiarkowana
	Finlandia	-0,1512	słaba
2	Rumunia	0,0181	brak
3	Szwecja	0,1151	słaba
4	Estonia	0,2373	niska
	Słowenia	0,2582	niska
	Cypr	0,3121	niska
	Belgia	0,3128	niska
	Austria	0,3627	niska
5	Włochy	0,4666	umiarkowana
6	Czechy	0,6607	wysoka
	Słowacja	0,6759	wysoka
	Polska	0,7316	wysoka
	Malta	0,7456	wysoka
7	Niemcy	0,8147	bardzo wysoka
	Holandia	0,8640	bardzo wysoka
	Grecja	0,8733	bardzo wysoka
	Hiszpania	0,9091	bardzo wysoka
8	Węgry	0,9184	pełna
	Bułgaria	0,9248	pełna
	Litwa	0,9338	pełna
	Portugalia	0,9375	pełna
	Francja	0,9506	pełna
	Chorwacja	0,9824	pełna
	Irlandia	0,9896	pełna
	Łotwa	0,9997	pełna
	Dania	0,9997	pełna

^a Zakresy skali Guilforda: poniżej 0,05 – brak zależności; 0,05–0,2 – słaba zależność; 0,2–0,4 – niska zależność; 0,4–0,6 – umiarkowana zależność; 0,6–0,8 – wysoka zależność; 0,8–0,9 – bardzo wysoka zależność; 0,9–1 – pełna zależność.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

(najpierw wzrost, a następnie spadek wskaźnika dzietności) współczynnik zatrudnienia kobiet w badanym okresie był dość stabilny (różnice wynosiły 1,2 pkt proc., 52,1–53,3%).

W grupie 3. znalazła się Szwecja, gdzie w latach 2004–2014 badana korelacja była słaba (poniżej 0,2) i związek między dzietnością a zatrudnieniem był minimalny – tutaj podobnie jak w Rumunii poziom zatrudnienia kobiet niewiele się zmieniał i wahał się w granicach 70,2–73,1%, przy czym dzietność najpierw wzrosła, a następnie znów się obniżyła. Grupę 4. stanowiły: Austria, Belgia, Cypr, Estonia i Słowenia. Wszystkie kraje w tej grupie w latach 2004–2014 odnotowały niską korelację, ale zależność miała charakter wyraźny. Są to kraje, w których wzrostowi wskaźnika dzietności towarzyszył wzrost wskaźnika zatrudnienia kobiet. Odrębną kategorię stanowiły Włochy, w przypadku których zależność między dzietnością a wskaźnikiem zatrudnienia kobiet była istotna, ale korelacja jest umiarkowana. Oznaczało to, że wzrostowi dzietności w badanym okresie towarzyszył wzrost zatrudnienia kobiet.

Polska wraz z Czechami, Słowacją i Maltą znalazła się w grupie 6., w której w okresie 2004–2014 uzyskano wysoką korelację obu zjawisk, co wskazuje na znaczną zależność między dzietnością a wskaźnikiem zatrudnienia kobiet. Grupę 7. tworzą: Niemcy, Holandia, Grecja i Hiszpania. Są to kraje, w których w okresie 2004–2014 uzyskano bardzo wysoką korelację dodatnią i bardzo dużą zależność między dzietnością a zatrudnieniem kobiet. W grupach 6. i 7. nawet nieznaczny wzrost dzietności wiązał się ze znacznym wzrostem zatrudnienia kobiet.

W ostatniej, najliczniejszej grupie znalazły się: Bułgaria, Dania, Irlandia, Francja, Chorwacja, Litwa, Łotwa, Węgry i Portugalia. W grupie tej w okresie 2004–2014 odnotowano pełną współzależność współczynnika zatrudnienia kobiet i współczynnika dzietności. Oznacza to, że w grupie tej wskaźnik dzietności bardzo mocno oddziałuje na wskaźnik zatrudnienia kobiet, choć kierunki zmian w tej grupie były różne. Przykładowo w Danii znaczącemu spadkowi wskaźnika dzietności z 1,84 do 1,69 towarzyszył spadek wskaźnika zatrudnienia kobiet z 72,7% do 69,8%, zaś we Francji wzrostowi wskaźnika dzietności z 1,92 do 2,01 towarzyszył wzrost zatrudnienia kobiet z 58,2% do 60,9%. W obu przypadkach zmiany dzietności miały jednak bezpośrednie przełożenie na wskaźnik zatrudnienia kobiet.

Warto podkreślić, że w grupach 6., 7. i 8. wzrostowi dzietności towarzyszył wzrost zatrudnienia kobiet (i odwrotnie), co można tłumaczyć tym, że kolejne dziecko w rodzinie podnosi koszty jej funkcjonowania i niezbędny staje się dodatkowy dochód. W wielu współczesnych rodzinach model jedyne go żywiciela rodziny nie sprawdza się i kobiety po urloпах macierzyńskich wracają na rynek pracy. Z kolei jednoczesny spadek dzietności i zatrudnienia kobiet można tłumaczyć m.in.: brakiem stabilizacji ekonomicznej, wymaganiami rynku pracy, sytuacją społeczno-gospodarczą w kraju i uwarunkowaniami kulturowymi.

Istotne jest jednak to, że znajomość i siła powiązań zjawisk takich jak dzietność i zatrudnienie kobiet powinny być wskazówką, jak należy tworzyć politykę prorodzinną i zatrudnieniową kobiet, jak tworzyć programy na rzecz osiągania równowagi pomiędzy życiem zawodowym i rodzinnym, aby wspomagać współczesne kobiety w łączeniu ról społecznych z zawodowymi.

4. Liczba dzieci a wskaźnik zatrudnienia kobiet w Polsce w latach 2010–2014 w świetle raportu „Bilans kapitału ludzkiego w Polsce”

Uwarunkowania ekonomiczne i zmiany zachodzące na współczesnym rynku pracy, a także zmiana priorytetów życiowych współczesnych kobiet doprowadziły do wzrostu ich aktywności zawodowej. Jednocześnie jednak fakt posiadania dziecka mocno determinuje poziom tej aktywności i zmienia poziom wskaźnika zatrudnienia kobiety w cyklu jej życia.

W XXI w. podwójny dochód jest niezbędnym warunkiem utrzymania godziwego poziomu życia rodziny, a w przypadku samotnych kobiet aktywność zawodowa jest wręcz niezbędna [Giddens 2010]. Dotychczasowy tzw. *single breadwinner model*, czyli tradycyjny model rodziny, w którym mężczyzna jest jedynym żywicielem rodziny, coraz silniej się dezaktualizuje na rzecz modelu rodziny partnerskiej. Zjawisko wzrostu aktywności zawodowej kobiet, jak wykazano w raporcie *Bilans kapitału ludzkiego w Polsce* [2015], jest silnie determinowane przez posiadanie potomstwa [Czarnik i Turek 2015]. Analiza danych statystycznych dotycząca wskaźnika zatrudnienia kobiet w powiązaniu z liczbą posiadanych dzieci (tabela 3) pozwoli sformułować wnioski szczegółowe.

Analiza danych statystycznych za lata 2010–2014 pozwala stwierdzić, że średni wskaźnik zatrudnienia kobiet w Polsce w badanym okresie maleje wraz ze wzrostem liczby posiadanych dzieci. W przypadku kobiet nieposiadających dzieci wyniósł średnio 76,6%, przy czym poziom maksymalny wskaźnika zatrudnienia odnotowano w 2010 r., a następnie wskaźnik ten obniżał się, by w 2014 r. osiągnąć poziom 73,3%. Nastąpił tu największy w badanym okresie spadek wskaźnika zatrudnienia kobiet – aż o 5 pkt proc., co można powiązać m.in. ze zmniejszeniem się liczby miejsc pracy dla kobiet i wzrostem liczby bezrobotnych kobiet w badanym okresie.

W grupie kobiet posiadających jedno dziecko średnioroczny wskaźnik zatrudnienia był o 3,2 pkt proc. niższy niż w grupie kobiet nieposiadających dzieci i wyniósł 73,4%. Swoje maksimum osiągnął w 2014 r. (74,1%) i w badanym okresie nie wykazywał większych zmian. Różnica między wartościami wskaźników z lat 2014 i 2010 wyniosła zaledwie 0,3 pkt proc.

Tabela 3. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 25–49 lat w zależności od liczby posiadanych dzieci w Polsce w latach 2010–2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	Średni arytmetyczny wskaźnik zatrudnienia w badanym okresie	Różnica między wskaźnikami a 2010 r. (w pkt proc.)
	Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 25–49 lat a liczba dzieci						
Kobiety nieposiadające dzieci	78,3	77,9	77,0	76,6	73,3	76,6	-5,0
Kobiety posiadające jedno dziecko	73,8	73,4	73,1	72,6	74,1	73,4	0,3
Kobiety posiadające dwoje dzieci	67,9	67,3	67,8	67,5	69,6	68,0	1,7
Kobiety posiadające troje i więcej dzieci	57,0	54,4	55,5	54,0	54,0	55,0	-3,0
Różnica między wskaźnikami zatrudnienia kobiet w wieku 25–49 lat w zależności od liczby posiadanych dzieci (w pkt proc.)							
Kobiety posiadające jedno dziecko a nieposiadająca dzieci	-4,5	-4,5	-3,9	-4,0	0,8	x	-3,2
Kobiety posiadające dwoje dzieci a nieposiadająca dzieci	-10,4	-10,6	-9,2	-9,1	-3,7	x	-8,6
Kobiety posiadające dwoje dzieci a jedno dziecko	-5,9	-6,1	-5,3	-5,1	-4,5	x	-5,4
Kobiety posiadające troje dzieci a nieposiadająca dzieci	-21,3	-23,5	-21,5	-22,6	-19,3	x	-21,6
Kobiety posiadające troje dzieci a jedno dziecko	-16,8	-19,0	-17,6	-18,6	-20,1	x	-18,4
Kobiety posiadające troje dzieci a dwoje dzieci	-10,9	-12,9	-12,3	-13,5	-15,6	x	-13,0

Uwaga: czcionką pogrubioną zaznaczono wartości maksymalne w poszczególnych grupach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2010–2014.

Średnioroczny wskaźnik zatrudnienia w badanym okresie dla kobiet posiadających dwoje dzieci wyniósł 68% i był to wynik o 8,6 pkt proc. niższy niż dla kobiet nieposiadających dzieci i o 5,4 pkt proc. niższy niż dla kobiet posiadających jedno dziecko. Wskaźnik zatrudnienia w tej grupie kobiet osiągnął swoje maksimum w 2014 r. – wyniósł wtedy 69,9% i był to przyrost o 1,7 pkt proc. względem 2010 r.

Z kolei w grupie kobiet posiadających troje i więcej dzieci średnioroczny wskaźnik zatrudnienia wyniósł 55% i był o 21,6 pkt proc. niższy niż w grupie kobiet nieposiadających dzieci, o 18,4 pkt proc. niższy niż w grupie kobiet posiadających jedno dziecko i o 13 pkt proc. niższy niż w grupie kobiet posiadających dwoje dzieci. Ponadto odnotowano negatywną tendencję dotyczącą tego wskaźnika między 2010 r. a 2014 r. (spadek o 3 pkt proc.), co niewątpliwie świadczy o wyjątkowo trudnej sytuacji na rynku pracy kobiet posiadających troje i więcej dzieci. Niski poziom zatrudnienia w tej grupie kobiet należy ocenić negatywnie z uwagi na wysokie ryzyko pogorszenia się sytuacji finansowej rodziny i często spadek dochodu na jednego członka w rodzinach wielodzietnych. Należy pamiętać, że brak zatrudnienia negatywnie wpłynie na ich przyszłą emeryturę (nie zgromadzą odpowiedniego kapitału).

Negatywną tendencję obserwujemy także w zakresie wskaźników bezrobocia kobiet, które po urodzeniu dziecka powracają na rynek pracy. Ich sytuacja jest w Polsce szczególnie trudna. Najczęściej zasiłały one zasoby osób bezrobotnych i wskaźnik bezrobocia w tej grupie systematycznie rósł, z poziomu 9,5% w 2010 r. do poziomu 16,4% w 2015 r. Należy zatem stwierdzić, że sytuacja kobiet posiadających troje i więcej dzieci jest na rynku pracy coraz trudniejsza. Wymaga to intensyfikacji działań mających na celu wdrożenie rozwiązań z zakresu *life work balance*, by ułatwić kobietom w Polsce godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym [Rękas 2013].

Warto także pokreślić, że w okresie objętym badaniem kapitału ludzkiego z 2015 r. odnotowano również spadek o 5 pkt proc. wskaźnika zatrudnienia kobiet nieposiadających dzieci, co stanowi niepokojący sygnał płynący z rynku pracy w Polsce. Zjawisko to stanowić będzie przedmiot dalszych analiz autorki tego artykułu.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała bardzo wysoką współzależność wskaźnika zatrudnienia kobiet i wskaźnika dzietności w 28 krajach Unii Europejskiej. W przypadku trzech krajów unijnych zależność ta była różnokierunkowa, co oznaczało, że wraz ze wzrostem wskaźnika zatrudnienia kobiet spadała dzietność. W pozostałych 25 krajach zależność była jednokierunkowa, czyli wzrostowi

wskaźnika zatrudnienia kobiet towarzyszył wzrost dzietności i odwrotnie. Badania wykazały także różną siłę wpływu obu zjawisk na siebie – w Rumunii nie było zależności między badanymi zjawiskami, a w dziewięciu krajach unijnych zależność zjawisk była pełna. Polska trafiła do grupy 6., w której zależność między wskaźnikiem zatrudnienia a dzietnością w badanym okresie była wysoka i jednokierunkowa. Fakt, że wzrostowi dzietności towarzyszył wzrost wartości wskaźnika zatrudnienia może świadczyć o tym, że model jednego żywiciela rodziny jest dziś niewystarczający i posiadanie kolejnego dziecka powoduje konieczność podejmowania aktywności zawodowej przez oboje rodziców.

Dodatkowych wyjaśnień dotyczących poziomu zatrudnienia i liczby posiadanych dzieci dostarczyła analiza wyników raportu „Bilans kapitału ludzkiego 2015”. Wyniki potwierdziły, że liczba dzieci stanowi czynnik silnie wpływający na poziom zatrudnienia kobiet. O ile wskaźnik zatrudnienia kobiet nieposiadających dzieci i kobiet posiadających jedno dziecko niewiele się różnił, o tyle kolejne dziecko znacząco zmieniało aktywność zawodową kobiet w Polsce. Najtrudniejszą sytuację na rynku pracy odnotowano w grupie kobiet posiadających troje i więcej dzieci. W badanym okresie w tej grupie kobiet wskaźnik zatrudnienia był najniższy i wynosił średnio jedynie 55% w stosunku do 76,6% dla kobiet nieposiadających dzieci i 73,4% dla kobiet posiadających jedno dziecko. Wyniki te potwierdzają, że w Polsce wciąż mamy do czynienia z dominacją tradycyjnego podziału ról w rodzinie i związkach partnerskich. Sytuacja kobiet na rynku pracy pogarszała się wraz z liczbą posiadanych dzieci, co może stanowić destymulantę, jeśli chodzi o poprawę dzietności w przyszłości.

W obliczu negatywnych tendencji demograficznych w Polsce i krajach unijnych grupa kobiet decydujących się na posiadanie dzieci powinna być dodatkowo wspierana. Znajomość zależności stwierdzonych pomiędzy dzietnością a zatrudnieniem kobiet powinna mieć znaczenie przy projektowaniu lub modyfikowaniu narzędzi polityki prorodzinnej poszczególnych krajów unijnych. Zdaniem autorki szczególnie pożądane są aktywne programy łagodzące konflikt między rodziną a pracą, tak by nie dochodziło do dyskryminacji opisanej w modelu A. Rosena. Negatywnym skutkiem tego modelu jest coraz niższa aktywność zawodowa kobiet posiadających większą liczbę dzieci. Niezwykle ważne jest też niwelowanie problemu opieki nad dzieckiem, ponieważ – jak wykazują różnorakie badania – jest to czynnik silnie negatywnie oddziałujący na zatrudnienie kobiet. Szczególnie ważne wydaje się więc ułatwienie powrotu kobiet na rynek pracy po urodzeniu dziecka, co w związku z silną zależnością między dzietnością a zatrudnieniem kobiet stanowić powinno istotny instrument współczesnej polityki prorodzinnej.

Literatura

- Becker G. [1965], *A Theory of the Allocation of Time*, „Economic Journal”, vol. 25, nr 299, <https://doi.org/10.2307/2228949>.
- Becker G. [1981], *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge.
- Bilans kapitału ludzkiego w Polsce* [2015], Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, www.bkl.parp.gov.pl.
- Czarnik S., Turek K. [2015], *Polski rynek pracy – aktywność zawodowa i struktura wykształcenia*, PARP, Warszawa.
- Ekonomia i płeć. Pozycja zawodowa kobiet w Unii Europejskiej* [2003], red. A. Dijkstra Geske, J. Plantega, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Giddens A. [2010], *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gronau R. [1980], *Home Production – A Forgotten Industry*, „The Review of Economics and Statistics”, vol. 62, nr 3, <https://doi.org/10.2307/1927108>.
- Grzenda W. [2012], *Analiza płodności kobiet w Polsce z wykorzystaniem Bayesowskiego modelu regresji Poissona*, „Przegląd Statystyczny”, nr 2.
- Kotowska I., Józwiak J. [2012], *Nowa demografia Europy a rodzina*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, z. 28, Warszawa.
- Moffitt R. [1984], *Profiles of Fertility, Labour Supply and Wages of Married Women: A Complete Life-Cycle Model*, „Review of Economic Studies”, vol. 51, nr 2, <https://doi.org/10.2307/2297691>.
- Ott N. [1995], *Fertility and Division of Work in the Family* [w:] *Out of Margin: Feminis Perspectives on Economics*, ed. E. Kuiper, J. Sap, Routledge, London–New York.
- Rękas M. [2013], *Sytuacja zawodowa ludności w Polsce w latach 2010–2012 z uwzględnieniem płci i wieku* [w:] *Uwarunkowania współczesnego rynku pracy i ich skutki w sferze społeczno-ekonomicznej*, red. D. Kotlorz, A. Przybyłka, Studia Ekonomiczne nr 196, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Rosen A. [1993], *An Equilibrium Search, Matching Model of Discrimination*, FIEF, Trade Union Institute for Economic Research, Stockholm.

Fertility and the Professional Activity of Women in Poland and Other EU Countries in the Years 2004–2014

(Abstract)

The “new demography of Europe” is characterised by consolidation of the recovery process of generations below the generational replacement level (a pronounced decline in fertility rates to low levels), a longer human life span and increased professional activity among women. The new demography has been affected to a great extent by the current economic policies of EU countries, as well as the problems they have had providing for future growth and economic development. The aim of this article is to present and analyse the relationship between fertility and women’s professional participation in Poland and other EU countries in the period 2004–2014. The article contains a review of theories addressing the impact of having a child on the professional activity of women and an analysis of data from Eurostat statistics using simple statistical methods and Pearson’s correlation coefficient. The results of the report *Bilans kapitału ludzkiego w Polsce*

(The Study of Human Capital in Poland, 2015) show the influence of the number of children on the economic activity of women. As a result of the study, it is indicated that in the vast majority of EU countries, the employment rate for women is strongly linked to fertility levels. In Poland's case, moreover, the number of children a woman has is a key factor in her economic activity – the higher the number of children, the lower her economic activity will be.

Keywords: fertility, professional activity, women in the labour market, female labour supply.

| Danuta Kabat-Rudnicka

Etyka międzynarodowa a odpowiedzialność za ochronę

Streszczenie

Celem artykułu jest przybliżenie nowej, kształtującej się od początku XXI w. instytucji prawa międzynarodowego, jaką stanowi odpowiedzialność za ochronę (*responsibility to protect*). Instytucja odpowiedzialności za ochronę interpretowana jest w świetle teorii stosunków międzynarodowych oraz etyki międzynarodowej. W artykule zastosowano analityczno-deskryptywną metodę badawczą. Stosunkowo nowa instytucja odpowiedzialności za ochronę zyskała ze względu na swoje znaczenie powszechną akceptację społeczności międzynarodowej, aczkolwiek spotkała się też z krytyką jako zbyt trudna do zastosowania. Zasługuje jednak na uwagę jako najbardziej radykalny program legitymizujący działania podejmowane pod auspicjami Narodów Zjednoczonych mające na celu ochronę ludności cywilnej w sytuacjach zagrożenia.

Słowa kluczowe: etyka, odpowiedzialność, realizm, liberalizm, neomarksizm, szkoła angielska.

Klasyfikacja JEL: F51, K33.

1. Wprowadzenie

Koncepcja odpowiedzialności za ochronę (*responsibility to protect* – R2P) zyskała powszechną akceptację społeczności międzynarodowej, chociaż spotkała się też z krytyką jako idea zbyt trudna do przełożenia na działanie. Niemniej jednak stanowi jak dotąd najbardziej radykalny program legitymizujący działania

podejmowane pod auspicjami Narodów Zjednoczonych (NZ) mające na celu ochronę ludności w sytuacjach zagrożenia. R2P posiada mocne zakorzenienie w moralności i dlatego stanowi przedmiot zainteresowania etyki międzynarodowej. Pomimo wielu niedoskonałości R2P jest podstawą i inspiracją działań w licznych konfliktach, przy czym działania te, takie jak np. interwencja humanitarna, mające mocne podstawy moralne, nierzadko budzą wątpliwości natury prawnej¹.

Koncepcja R2P została przygotowana przez F. Denga i R. Cohena, a następnie rozwinięta przez sekretarza generalnego Narodów Zjednoczonych K. Annana. R2P tworzy nową perspektywę, zmieniając argumentację w duchu tradycyjnej suwerenności na międzynarodową odpowiedzialność, a zarazem nową narrację rozwijającą ideę, że społeczność międzynarodowa ma obowiązek zapewnienia poszanowania praw człowieka i standardów humanitarnych [Knight 2011, s. 20]. Twórcy koncepcji należą do zdeklarowanych zwolenników i obrońców praw człowieka. Wychodzą z założenia, że suwerenność i ochrona jednostek nie wykluczają się nawzajem, co więcej, stoją na stanowisku, że suwerenność nie jest absolutna, lecz warunkowa, co z kolei oznacza, że rząd jest odpowiedzialny nie tylko za ludność zamieszkującą w granicach suwerennego państwa, lecz także wobec wspólnoty tworzonej przez suwerenne państwa [Knight 2011, s. 20–21].

R2P jest osadzone w tradycji prawa międzynarodowego humanitarnego i nie narusza ducha i litery Karty NZ – konstytucji wspólnoty międzynarodowej. Stąd też uciekanie się do rozwiązań siłowych jest zastrzeżone dla sytuacji wyjątkowych i traktowane jako ostateczność przy zachowaniu kryteriów uzasadniających użycie siły i warunków decydujących o sposobie przeprowadzenia interwencji. Istotne jest tutaj to, że odpowiedzialność za ochronę życia i dobra obywateli spoczywa w pierwszym rzędzie na suwerennym państwie, w dalszej kolejności na organach krajowych działających we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, a na koniec na organizacjach międzynarodowych.

Kryteria uzasadniające rozwiązania siłowe, do których należą: właściwa władza, uzasadniona przyczyna, właściwy zamiar, ostateczność i proporcjonalność zastosowanych środków, skalkulowane szanse na uwieńczone powodzeniem działanie [*The Responsibility...* 2001, s. 32], są przedmiotem szerokiej dyskusji, a sama koncepcja R2P pozostaje nadal swoistym *novum*, czego dowodzi m.in. ostrożność, z jaką podchodzą do niej rządy i organizacje międzyrządowe. Za znamieny uważa należy fakt, że jak dotąd jedynie Unia Afrykańska wprowadziła R2P do swego statutu. Zgodnie z nim ma ona prawo do interweniowania

¹ W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że termin „interwencja humanitarna” może być potraktowany jako oksymoron, ponieważ humanitarna może być pomoc, a nie interwencja. Z kolei interwencja jest przymusowa i zbrojna, w rezultacie zaś jest wojną [Zajadło 2009, s. 282].

w sprawy wewnętrzne państw – członków, w sytuacji gdy ludności tych państw grozi niebezpieczeństwo, że mogą stać się ofiarami zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości czy zbrodni ludobójstwa².

Należy też zaznaczyć, że R2P jest w większej mierze koncepcją polityczną niż prawną, nie ma bowiem stosownych konwencji międzynarodowych. Stąd też może być co najwyżej uważana za normę międzynarodowego prawa zwyczajowego [Max Planck... 2010, VanLandingham 2012, s. 63–85]. Wynikające z niej zobowiązanie państw do ochrony własnej ludności przed zbrodniami ludobójstwa, zbrodniami wojennymi, czyszkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości zostało zaakceptowane przez społeczność międzynarodową i sprawia, że R2P, jakkolwiek nie jest uznane *de iure, de facto* zyskało szeroką aprobatę. Za uznaniem R2P jako normy międzynarodowego prawa zwyczajowego przemawia również dotychczasowa praktyka i *opinio iuris*. Propagowany jest także pogląd, że R2P jest miękkim prawem (*soft law*), nie jest bowiem sprawą oczywistą, jakie zobowiązania nakłada na społeczność międzynarodową oraz na których aktorach głównie spoczywa zobowiązanie [Reinold 2013, s. 92–93].

Celem artykułu jest przybliżenie nowej instytucji prawa międzynarodowego, jaką jest odpowiedzialność za ochronę. Instytucja ta zostanie scharakteryzowana w odniesieniu do teorii stosunków międzynarodowych oraz etyki międzynarodowej przy zastosowaniu analityczno-deskryptywnej metody badawczej.

2. Teoretyczne ujęcia stosunków międzynarodowych a etyka międzynarodowa

Informacji na temat charakteru zobowiązań aktorów międzynarodowych dostarcza teoria stosunków międzynarodowych. W trzech najczęściej przywoływanych nurtach teoretycznych, tj. realistycznym, liberalnym i neomarksistowskim, założenia odnośnie do roli aktorów w polityce międzynarodowej, interesów, jakimi się kierują, wartości, jakie wyznają, otoczenia, w jakim funkcjonują, oraz zdolności, jakimi dysponują, różnią się wyraźnie. Co więcej, każda z orientacji teoretycznych dostarcza uzasadnienia zarówno dla interwencji, jak i dla nieinterwencji militarnej, chociaż każda z nieco innych powodów.

Szkoła realistyczna postrzega interesy państw jako istotny wyznacznik polityki, a system międzynarodowy jako stan wojny, w którym bezpieczeństwo

² Art. 4 (h) Constitutive Act of the African Union [2000], który wszedł w życie 26 maja 2001 r. Termin „ludobójstwo” (*genocide*) został ukuty przez R. Lemkina, polskiego prawnika pochodzenia żydowskiego, natomiast pojawił się po raz pierwszy w jego książce opublikowanej w 1944 r. pt. *Axis Rule in Occupied Europe* („Rządy państw Osi w okupowanej Europie”). Więcej nt. polskiego wkładu w rozwój koncepcji R2P zob. [Kuźniar 2015, s. 47–61].

państw jest względne. Co więcej, jest ono potencjalnie zagrożone, stąd jego priorytetowy charakter. Kluczowe jest pytanie, czy interweniować, czy też nie, chociaż nie jest stawiane wprost w podstawowych pracach szkoły realizmu, np. *Politics among Nations* H.J. Morgenthau czy *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* N.J. Spykmana [Halpern 1964, Smith 1989, s. 1–26]. Z prac realistów wynika, że państwa winny interweniować wówczas, gdy leży to w ich interesie, a nie interweniować, jeśli tak nie jest, w obu przypadkach podstawą decyzji nie powinny być jednak względy odnoszące się do prawa międzynarodowego czy etyki [Doyle 2011, s. 74]. Istota realizmu została jasno przedstawiona przez Tukidydesa w księdze piątej *Wojny Peloponeskiej* (Dialog melijski), gdzie czytamy „(...) sprawiedliwość w ludzkich stosunkach jest tylko wtedy momentem rozstrzygającym, jeśli po obu stronach równe siły mogą ją zagwarantować; jeśli zaś idzie o możliwości, to silniejsi osiągną swe cele, a słabsi ustępują” [Tukidydes 2003, s. 310].

Rozpatrywanie stosunków międzynarodowych w kategoriach etycznych prowadzone było do wymiaru marginalnego lub neutralizowane w imię naukowego obiektywizmu, który zdawały się oferować założenia realistów. Zakładanie przez realistów, że państwa niezmiennie kierują się interesem narodowym, pomocne było w ignorowaniu skomplikowanego etycznie wymiaru stosunków międzynarodowych. Pozbawiony dylematów etycznych obraz aktora w polityce międzynarodowej zawdzięczali realisci przyjmowanej postawie strategicznej, szczególnej kalkulacji naukowej, zgodnie z którą system międzynarodowy jest stabilny, jeśli państwa utrzymują równowagę sił, realizując zarazem interesy narodowe. Nic więc dziwnego, że dyskusja na temat miejsca i roli etyki w stosunkach międzynarodowych – dyscyplinie zdominowanej przez powyższe założenia – stanowiła wyzwanie dla realizmu [Hutchings 2001, s. 1–2]. Od początków wyodrębnienia się stosunków międzynarodowych jako dyscypliny akademickiej zarysowała się ogólna tendencja do etykietowania rozważań i sporów moralnych jako przejawu naiwnego idealizmu na równi z mitem, że „poważna” naukowa analiza spraw międzynarodowych nie może dotyczyć kwestii etycznych [Hutchings 2001, s. 2].

Z kolei neomarksizm postrzega politykę międzynarodową, w szczególności zaś prawo międzynarodowe, jako odzwierciedlenie interesów klasowych, które tak naprawdę rządzą społecznością międzynarodową. Zdaniem przedstawicieli tej szkoły społeczność międzynarodowa przypomina międzynarodową wojnę domową, w której kapitaliści występują przeciwko robotnikom tak w kraju, jak i za granicą, a granice państwowe są fikcją, nie odzwierciedlają bowiem rzeczywistych podziałów w polityce światowej. Niemniej jednak granice narodowe mogą odgrywać (i odgrywały) postępową rolę w historii. Jednakże ze względu na to, że „socjalistyczne krucjaty” oznaczały ogromne cierpienie i niestabilność, socjaliści drugiej międzynarodówki, marksiści przed 1914 r. i socjaldemokraci po 1914 r.

często bronili zasady nieinterwencji, wyjąwszy sytuacje, gdy postrzegali wojnę jako wyraźnie przyspieszającą postępowe zmiany lub powstrzymującą siły reakcyjne [Doyle 2011, s. 75].

Szkoła liberalna najbardziej angażuje się w sprawy etyki zarówno nieinterwencji, jak i interwencji. Podobnie jak poprzednie nurty w teorii stosunków międzynarodowych odwołuje się do nacjonalizmu, a konkretnie do zasady samostanowienia narodów, która winna być – zdaniem jej przedstawicieli – równoważona przez powszechne prawa człowieka i bezpieczeństwo narodowe. Nieingerencja *in genere*, a nieinterwencja *in specie*, była i jest nadal szczególnie ważną zasadą dla liberalnych polityków i moralistów. Z jednej strony liberałowie dostarczają poważnych argumentów na rzecz rygorystycznego przestrzegania zasady nieinterwencji, podkreślając, że tylko wewnątrz bezpiecznych granic ludzie mogą rządzić się jako wolni obywatele, z drugiej zaś zasada godności ludzkiej uzasadnia odrzucenie i zignorowanie zasady nieinterwencji [Doyle 2011, s. 75–76]. Natomiast koronnym argumentem jest to, że nieinterwencja stanowi wyraz poszanowania innych i chroni godność ludzką, pozwalając obywatelom na wybór określonego sposobu życia bez jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz; jeśli bowiem prawa demokratyczne i wolności liberalne mają mieć znaczenie, to winny być wypracowane przez tych, którzy je uznają i urzeczywistniają [Doyle 2011, s. 76].

Zdaniem liberałów, zwłaszcza tych czerpiących z myśli J.S. Milla, interwencja podważa autentyczność wewnętrznej walki o władzę, ponieważ rząd przejęty w drodze interwencji nie byłby autentyczny ani też samostanowiący, lecz zdeterminowany przez innych; nie byłby więc rządem, jaki ustanowili obywatele. J.S. Mill nie uważałby też za właściwe „eksportowanie” wolności. Tylko dzięki zdobywaniu i utrzymywaniu wolności własnymi siłami (przez lokalne starania) można poznać jej prawdziwą wartość, ponieważ tylko w ten sposób nabywa się politycznych zdolności, by właściwie bronić jej przed zagrożeniami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi [Doyle 2011, s. 76; Mill 1859]. Istnieją jednak argumenty przemawiające za niestosowaniem się do zakazu interwencji, np. w sytuacji gdy wojna domowa przedłuża się, gdy żadna ze stron nie jest wystarczająco silna, a cierpienia ludności niezaangażowanej bezpośrednio w walce stawiają pod znakiem zapytania celowość rozstrzygnięcia opartego na siłach lokalnych. Niekiedy też samostanowienie, któremu ma służyć nieinterwencja, jest tak dalece wątpliwe – podważają je wewnętrzny ucisk i cierpienie, że nieinterwencja petryfikuje jedynie układ wewnętrzny. W okolicznościach takich jak kontrinterwencja podjęta w wyniku wcześniejszej interwencji lub wspieranie secesjonistów należących do podporządkowanej lub słabszej społeczności zdominowanej przez większą rząd traci legitymację do bycia tym jedynym i prawdziwym [Doyle 2011, s. 76–77; Mill 1859]. W takich szczególnych okolicznościach nawet rzecznicy liberalnego komunitaryzmu (*communitarian liberals*) twierdzą, że można interweniować dla

celów humanitarnych, by powstrzymać naruszanie prawa ludności do przetrwania. Kiedy jesteśmy świadkami masakry, ludobójstwa czy zinstytucjonalizowanego niewolnictwa, mamy powody, by kwestionować istnienie związku pomiędzy uciemżoną ludnością a państwem. W takich okolicznościach interwencja może przynieść rozwiązanie i jest usprawiedliwiona, przy czym interweniujący winien wykazać się moralnie dającym się obronić motywem i mieć na celu zakończenie rzezi oraz ustanowienie samostanowiącego narodu. Interweniujący winien działać jako ostateczny arbiter po wyczerpaniu możliwości pokojowego rozstrzygnięcia i tylko wówczas, gdy jest oczywiste, że może uratować więcej istnień ludzkich, niż pochłonie ofiar sama interwencja, co więcej, winien działać, używając minimum koniecznej siły [Doyle 2011, s. 77]. Z kolei zwolennicy kosmopolitycznego liberalizmu (*cosmopolitan liberals*), zwłaszcza ci uznawani za zagorzałych kosmopolitów, utrzymują, że prawa wynikające z kosmopolitycznego pojmowania wolności mają walor uniwersalny. Jakakolwiek próba ich naruszenia winna spotkać się ze stanowczym sprzeciwem, jednakże pod warunkiem że da się to tak uczynić, aby nie spowodować większych szkód niż te, którym chcemy zapobiec. Kosmopolici są sceptyczni co do zasady nieinterwencji, uważają ją za wtórną lub instrumentalną, możliwą do zastosowania wszędzie tam, gdzie wydaje się ona chronić zasady, które uważane są za bardziej fundamentalne w sensie etycznym. Zarówno kosmopolici, jak i komunitarianie opowiadają się jednak za zasadą ostateczności i proporcjonalności, dlatego w praktyce kosmopolici bardziej zorientowani na interwencję będą popierać interwencję jedynie w skrajnych sytuacjach, w których komunitarianie byłoby także skłonni odrzucić lub zignorować wspólnotę narodową [Doyle 2011, s. 77].

Zasadniczo mamy do czynienia z trzema tradycjami myślenia w kategoriach etycznych ściśle korespondującymi z gospodarczą, społeczną i polityczną stroną liberalizmu. Należy wymienić: liberalny kontraktarianizm (*liberal contractarianism*), który wywodzi prawa państw z praw naturalnych jednostek i postrzega państwo jako dobrowolne umowne stowarzyszenie (*voluntary contractual association*); tradycję kantowską, przyjmującą postać chrześcijańskiego paradygmatu prawa naturalnego, dowodzącą istnienia uniwersalnych, transcendentnych praw moralnych, pierwotnych i mających pierwszeństwo przed wszelkim innym uzasadnieniem władzy politycznej oraz przypisującą wyjątkowy status moralny jednostce z uwagi na jej zdolność poznania i ustanawiania prawa moralnego; tradycję utilitarną, która utrzymuje, że podstawowe fakty na temat kondycji i motywacji ludzkiej podtrzymują sądy moralne [Hutchings 2001, s. 30–31]. Zarówno liberałowie kierujący się inspiracją kantowską, jak i zwolennicy utilitaryzmu mają tendencję do powoływania się na uniwersalne zasady, po to by legalizować sądy moralne i nakazy w kontekście międzynarodowym. Co więcej, postrzegają sprawy międzynarodowe jako obszar, w którym winny obowiązywać zasady etyczne. Z kolei libe-

ralny kontraktarianizm, mimo że opiera się na idei uniwersalnych praw jednostek, akceptuje ideę władzy państwa zgodnie z kontraktualistyczną fikcją wyrażającą się w tendencji do przypisywania państwu więcej właściwości etycznych niż w kantyzmie czy utilitaryzmie. Dodać należy, że w ostatnich latach umocniła się tradycja realistyczna przez zwrot w kierunku komunitaryzmu (*communitarian turn*), który umieszcza zasadność osądu moralnego nie w państwie jako prawnej jednostce z suwerenną władzą, lecz w państwie narodowym jako wyrazicielu szczególnej kultury czy szczególnego sposobu życia [Hutchings 2001, s. 31].

W głównym nurcie współczesnej teorii etycznej ponawiane są pytania dotyczące sprawiedliwości w konfliktach zbrojnych, praw człowieka, praw narodów do samostanowienia i globalnej sprawiedliwości dystrybucyjnej, w odniesieniu do których stanowiska kantowskie, utilitarne, kontraktualne i komunitarne konkurują ze sobą w udzielaniu odpowiedzi na pytanie, co jest właściwe, a co nie jest [Hutchings 2001, s. 31]. W przypadku kantyzmu, utilitaryzmu i kontraktualizmu pierwszeństwo – w sensie etycznym – należy się jednostce i jest rozumiane w kategoriach szczególnego modelu autonomii (naturalna, negatywna wolność – kontraktualizm, racjonalna, pozytywna wolność – kantyzm) lub motywacji oraz osądowi normatywnemu podbudowanemu idealistyczną ontologią, natomiast w przypadku komunitaryzmu pierwszeństwo przypisuje się narodowi dokonującemu aktu samookreślenia oraz normatywnemu osądowi podbudowanemu idealistyczną ontologią [Hutchings 2001, s. 32].

Nie sposób pominąć szkoły angielskiej (społeczności międzynarodowej), której przedstawiciele uważają, z jednej strony, że kluczowymi aktorami w stosunkach międzynarodowych są państwa działające we własnym, dobrze pojętym interesie, które muszą polegać na sile, po to by utrzymać należne im miejsce na arenie międzynarodowej, z drugiej natomiast – państwa zorientowane na swój interes, które zdołały utworzyć społeczność międzynarodową, w ramach której uznają pewne ograniczenia moralne, co sprawia, że podejście to jest w równej mierze realistyczne i idealistyczne [Frost 2013, s. 65].

Przedstawiciele szkoły angielskiej odwołują się do pozytywizmu prawniczego, podkreślając suwerenną wolę państw, pluralizm i uznając, że prawo winno być oddzielone od moralności, oraz do prawa naturalnego, kładąc nacisk na godność ludzką, solidaryzm oraz ścisły związek pomiędzy prawem a moralnością. W prawie międzynarodowym opartym na pozytywizmie prawniczym nie ma miejsca na interwencję humanitarną z wyjątkiem tej odwołującej się do zgody państw lub decyzji Rady Bezpieczeństwa (RB). Z kolei w podejściu opartym na prawie naturalnym prawo międzynarodowe winno być tworzone w celu ochrony godności ludzkiej jako podstawowej wartości społeczności międzynarodowej, stąd – zdaniem solidarystów – jest miejsce dla interwencji humanitarnej [Baaz 2013, s. 134–135; Zajadło 2005, s. 56–57].

3. Odpowiedzialność za ochronę

Koncepcja R2P została wprowadzona do słownika prawa międzynarodowego w 2001 r. i opiera się na dwóch założeniach, które łączy i operacjonalizuje. Po pierwsze, suwerenność państwa implikuje odpowiedzialność, przy czym pierwotna odpowiedzialność za ochronę ludności spoczywa na samym państwie. Po drugie, wszędzie tam, gdzie ludność doznaje poważnej krzywdy w wyniku wojny domowej, powstania, represji lub upadku państwa, a państwo nie chce albo też nie jest w stanie jej powstrzymać lub zapobiec, zasada nieinterwencji ustępuje przed R2P [*The Responsibility...* 2001, s. xi].

Koncepcja R2P została rozwinięta przez Międzynarodową Komisję ds. Interwencji i Suwerenności Państwa (International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS), ustanowioną przez L. Axworthy'ego (Kanada) 14 września 2000 r., której współprzewodniczącymi byli G. Evans (Australia) i M. Sahnoun (Algieria) [*Max Planck...* 2010]. ICISS opracowała kryteria pozwalające na interwencję militarną w celu ochrony ludności, do których należą [*The Responsibility...* 2001, s. xii–xiii]:

1) sprawiedliwa przyczyna – ponieważ interwencja wojskowa mająca na celu ochronę ludności jest środkiem szczególnym i wyjątkowym, musi zaistnieć poważna i nieodwracalna szkoda dla ludzi lub prawdopodobieństwo, że taka szkoda pojawi się niezwłocznie; szkoda taka to utrata życia na większą skalę lub czystki etniczne na znaczną skalę;

2) zastosowanie zasad ostrożności, takich jak: właściwa intencja (podstawowym celem interwencji winno być powstrzymanie ludzkiego cierpienia lub zapobieganie mu), środek ostateczny (interwencja militarna może być uzasadniona tylko wówczas, jeśli wszystkie niemilitarne możliwości zapobiegania kryzysowi lub jego pokojowego rozwiązania zostały wzięte pod uwagę), środki proporcjonalne (skala, czas trwania oraz intensywność planowanej interwencji militarnej winny stanowić konieczne minimum), uzasadnione szanse (rozsądnie skalkulowana szansa na powodzenie przedsięwzięcia, tj. powstrzymania cierpienia lub zapobieżenia mu, które uzasadnia interwencję);

3) właściwa władza (najbardziej odpowiednim organem upoważniającym do podjęcia interwencji pozostaje RB);

4) zasady operacyjne: jasne cele, jedność dowodzenia, ochrona ludności jako podstawowy cel, zasady zaangażowania (precyzja, respektowanie zasady proporcjonalności, stosowanie się do zasad międzynarodowego prawa humanitarnego) oraz koordynacja działań z organizacjami humanitarnymi.

Należy odnotować, że ICISS celowo zmieniła narrację w debacie odnoszącej się do humanitarnej interwencji – prawo do interwencji zostało zastąpione prawem do ochrony, a koncentrując się na ochronie, a nie na interwencji, podkreśla znaczenie

działań prewencyjnych [Rose 2014, s. 222]. Mamy więc wyraźne przesunięcie akcentów w debacie dotyczącej bezpieczeństwa ludności z suwerenności (interwencji) na odpowiedzialność za ochronę, co kładzie kres bezkarności państwa, gdy chodzi o jego obywateli oraz inną ludność zamieszkujejącą na jego terytorium. Jeśli państwo nie jest w stanie skutecznie chronić własnych obywateli lub innych osób zamieszkujących na jego terytorium, społeczność międzynarodowa winna wziąć na siebie odpowiedzialność za ochronę ludności bez względu na obywatelstwo. Innymi słowy, zamiast odwoływać się do struktur państwowych (państwo jako podmiot stosunków międzynarodowych) ICISS zaczyna kierować się ku przedmiotowi odpowiedzialności państwa, tj. obywatelom i wszystkim innym osobom znajdującym się w granicach suwerennego państwa [Warner 2013, s. 24–25].

ICISS wskazała także trzy szczególne rodzaje odpowiedzialności w ramach R2P: 1) odpowiedzialność za zapobieganie, która sprowadza się do identyfikowania przyczyn zarówno pierwotnych, jak i bezpośrednich w wewnętrznych konfliktach oraz innych kryzysach wywołanych przez człowieka; 2) odpowiedzialność za reagowanie, która polega na odpowiadaniu na podstawowe potrzeby przy zastosowaniu odpowiednich środków, w tym także środków przymusu, takich jak sankcje i międzynarodowe ściganie, a w sytuacjach skrajnych interwencje militarne; 3) odpowiedzialność za odbudowę, tj. pomoc przy odbudowie i pojednaniu, zwłaszcza po interwencji militarnej [*The Responsibility...* 2001, s. xi].

Na odnotowanie zasługuje również raport będący efektem panelu zainicjowanego przez ówczesnego sekretarza generalnego Narodów Zjednoczonych K. Annana w następstwie wojny iracko-amerykańskiej. W raporcie potwierdzona została nowa norma, która stanowi, że istnieje zbiorowa odpowiedzialność międzynarodowa za ochronę, egzekwowana przez RB, upoważniająca do militarnej interwencji jako środka ostatecznego w sytuacji ludobójstwa lub innego zabijania na większą skalę, czystek etnicznych lub poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego, w sytuacji gdy suwerenne rządy okazały się bezsilne lub też niechętne do podjęcia kroków mających zapobiec takim sytuacjom [*A More Secure World...* 2004, s. 57]. W raporcie wymieniono również pięć kryteriów (wcześniej rozwiniętych przez ICISS), które winny zawsze mieć zastosowanie w celu ustalenia, czy interwencja jest uzasadniona. Innymi słowy, rozważając, czy należy zezwolić na użycie siły militarnej, RB winna zawsze brać pod uwagę: 1) powagę zagrożenia (czy zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub ludności jest wystarczająco oczywiste i poważne, by uzasadnić użycie siły militarnej, a w przypadku zagrożeń wewnętrznych, czy dotyczy ludobójstwa lub innych zbrodni na znaczną skalę, czystek etnicznych lub poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego, realnych lub wysoce prawdopodobnych); 2) właściwy cel (zasadniczym celem działań winno być powstrzymanie zagrożenia lub zapobieżenie mu); 3) ostateczny środek (zastosowany po rozwa-

zeniu wszystkich innych niemilitarnych możliwości zapobieżenia zagrożeniu); 4) środki proporcjonalne (skala, czas trwania oraz intensywność działań militarnych winny stanowić konieczne minimum); 5) bilans skutków (istnienie uzasadnionej szansy na to, że działania militarne zakończą się powodzeniem, z konsekwencjami działania nie gorszymi niż konsekwencje bezczynności) [A *More Secure World...* 2004, s. 57–58].

Warto również wspomnieć o szczycie NZ w Nowym Jorku w 2005 r. zwołanym w 60. rocznicę powstania tej organizacji, na którym jednomyślnie przyjęto zasadę odpowiedzialności za ochronę – zdaniem niektórych stanowiącą jedno z największych osiągnięć w procesie reformowania NZ [Symonides 2006, s. 526]. W dokumencie końcowym stwierdza się, że każde państwo jest odpowiedzialne za ochronę mieszkańców przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości [2005 *World Summit Outcome...* 2005, s. 30, pkt 138]. Zgromadzenie Ogólne (ZO) potwierdziło ponadto możliwość (realność) podjęcia działań w sytuacji, gdy państwo nie wywiązuje się z obowiązku ochrony oraz konieczność przyjęcia rezolucji przez RB w celu sankcjonowania takich działań. Dokument stanowi, że w sytuacji gdy środki pokojowe okażą się niewystarczające, a władze krajowe jednoznacznie nie będą zdolne do ochrony własnej ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości, społeczność międzynarodowa wyraża gotowość podjęcia akcji zbiorowej, przeprowadzonej w odpowiednim czasie i w sposób zdecydowany, w ramach RB oraz w zgodzie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych [1945], włączając postanowienia rozdziału VII, na podstawie indywidualnej oceny każdego przypadku i we współpracy z odpowiednimi organizacjami regionalnymi. ZO wyraziło również gotowość, jeśli będzie to właściwe i konieczne, do udzielenia państwom wsparcia w budowie ich zdolności do ochrony własnej ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości, a także do pomocy ludności uciskanej jeszcze przed wybuchem kryzysu lub konfliktu [Heinze i Steele 2013, s. 147; Hehir 2013, s. 35; 2005 *World Summit Outcome...* 2005, s. 30, pkt 139]³.

³ Koncepcja R2P opracowana przez ICISS znacząco różni się od tej przyjętej na szczycie w 2005 r.: 1) ICISS uznaje, że R2P przechodzi z państwa na społeczność międzynarodową wówczas, gdy państwo nie potrafi lub też nie chce (*unable or unwilling*) chronić własnych obywateli, z kolei w dokumencie z 2005 r. ograniczono się do sytuacji, gdy państwo ewidentnie zawodzi (*manifestly failing*); 2) ICISS zakłada, że interwencja humanitarna może mieć miejsce w sytuacji wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla jednostek lub też wysokiego prawdopodobieństwa pojawienia się takiej szkody, włączając zabijanie lub czystki etniczne na dużą skalę, podczas gdy dokument z 2005 r. ogranicza się do czterech przypadków: ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych oraz zbrodni przeciwko ludzkości; 3) ICISS uznaje, że społeczność międzynarodowa jest odpowiedzialna za podjęcie działań, podczas gdy dokument z 2005 r. stanowi, że społeczność międzynarodowa winna jedynie być przygotowana na podjęcie działań w każdym

Koncepcja R2P wyeksponowana w dokumencie końcowym szczytu z 2005 r. znalazła następnie potwierdzenie w rezolucjach NZ. W 2009 r. sekretarz generalny NZ wskazał trzy filary niezbędne do implementowania R2P: odpowiedzialność państwa za ochronę, międzynarodową pomoc i budowanie potencjału, terminową i stanowczą odpowiedź mającą na celu zapobieżenie ludobójstwu, czystkom etnicznym, zbrodniom wojennym oraz zbrodniom przeciwko ludzkości i powstrzymanie ich [*The Responsibility... 2015, Implementing the Responsibility... 2009, Responsibility to Protect... 2012*]. W 2013 r. zobowiązanie do ochrony ludności przed aktami ludobójstwa, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości zostało potwierdzone przez RB [*Statement by the President of the Security Council... 2013, s. 3*]. W 2016 r. RB jednomyślnie przyjęła natomiast rezolucję odnoszącą się do opieki zdrowotnej w konflikcie zbrojnym, w której wzywa do lepszej ochrony zdrowotnej, stwierdzając, że celowe ataki na szpitale i personel medyczny stanowią zbrodnie wojenne. Rada raz jeszcze potwierdziła, że państwa ponoszą główną odpowiedzialność za ochronę własnej ludności oraz podkreśliła szczególnie znaczenie odpowiedzialności za akty naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego [*Resolution 2286... 2016*]. Dodać należy, że jest to pierwsza rezolucja RB dotycząca opieki zdrowotnej w konflikcie zbrojnym i 46 rezolucja przywołująca odpowiedzialność państwa za ochronę osób cywilnych przed zbrodniami ludobójstwa, zbrodniami wojennymi, zbrodniami przeciwko ludzkości oraz czystkami etnicznymi.

Koncepcja R2P przywołana została w rezolucji z 1973 r., będącej reakcją na sytuację w Libii. Państwa członkowskie, działając same lub przez organizacje regionalne, zostały upoważnione do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu ochrony ludności cywilnej oraz zaludnionych obszarów zagrożonych atakiem, z wykluczeniem obcych sił okupacyjnych w jakiegokolwiek formie i na jakiegokolwiek części terytorium Libii [*Resolution 1973... 2011, s. 3*]. R2P została również przywołana przez RB w związku z sytuacją w Demokratycznej Republice Konga. W preambule czytamy, że na rządzie Demokratycznej Republiki Konga spoczywa podstawowa odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa na własnym terytorium oraz za ochronę osób cywilnych przy poszanowaniu rządów prawa, praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego [*Resolution 1991... 2011*]. Natomiast po raz pierwszy odwołanie do koncepcji R2P znalazło

indywidualnym przypadku; 4) ICISS uważa interwencję bez zgody RB za dopuszczalną, podczas gdy dokument z 2005 r. wymaga, by o każdym użyciu środków przymusu decydowała RB. Dodać należy, że rozdział VII Karty NZ nie wspomina o interwencji humanitarnej, to Rada rozszerzyła interpretację rozdziału VII, tak by objąć wewnątrzpaństwowe kryzysy humanitarne, co znalazło odzwierciedlenie w rezolucji 688 z 1991 r.

się w rezolucji 1674 Rady Bezpieczeństwa, dotyczącej ochrony ludności cywilnej w konfliktach zbrojnych [Resolution 1674... 2006, s. 2].

Mimo że koncepcje R2P będące wynikiem prac komisji ICISS oraz prac szczytu NZ z 2005 r. wyraźnie się od siebie różnią, nawiązują do wspólnego dziedzictwa, ponieważ stanowią przejaw myślenia w duchu postwestfalskim, politycznego liberalizmu oraz humanitarnego solidaryzmu [Newman 2013, s. 240].

Należy wspomnieć, że obecnie wyłania się nieco inna koncepcja, a mianowicie odpowiedzialność w trakcie ochrony (*responsibility while protecting* – RWP). W koncepcji tej kładzie się nacisk na większą ostrożność i rozwagę ze strony społeczności międzynarodowej podejmującej działania w ramach R2P. Sprowadza się to do stosowania zestawu kryteriów w odniesieniu do interwencji militarnej obejmujących: odpowiedzialność, ocenę i zapobieganie [Österdahl 2013, s. 459–486; Gözen Ercan 2016]⁴. W koncepcji RWP uznaje się zapobieganie za najlepszą politykę, a użycie sił zbrojnych za ostateczny środek, który zawsze winien uzyskać sankcję Rady Bezpieczeństwa w ramach rozdziału VII Karty NZ lub w wyjątkowych sytuacjach Zgromadzenia Ogólnego w ramach rezolucji „Zjednoczeni dla pokoju” (*Uniting for Peace*). Ponadto użyciu sił zbrojnych zawsze winno towarzyszyć kierowanie się zasadą proporcjonalności i nie powinno ono wykroczać poza mandat przyznany przez RB lub ZO ani też powodować więcej szkód niż te, którym miało zapobiec [Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil... 2011]. Koncepcja RWP uznająca zapobieganie za najlepszą politykę oraz wzywająca do regularnego monitorowania i dokonywania okresowej oceny użycia sił zbrojnych, tak by minimalizować ich wpływ na osoby cywilne, jest postrzegana jako uzupełnienie R2P – dodatkowa odpowiedzialność i wytyczne dotyczące monitorowania implementowania użycia środków militarnych.

4. Odpowiedzialność za ochronę a etyka międzynarodowa

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że co do zasady zabroniona jest interwencja w wewnętrzne sprawy państw, tj. sprawy pozostające pod jurysdykcją krajową, natomiast do wyjątków należy możliwość przeprowadzenia interwencji na podstawie postanowienia rozdziału VII Karty NZ, które stanowi, że RB stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa [Karta Narodów

⁴ Więcej nt. brazylijskiej inicjatywy odpowiedzialności w czasie ochrony oraz chińskiej propozycji odpowiedzialnej ochrony (*responsible protection* – RP) zob. [Grzebyk 2015, s. 74–75].

Zjednoczonych... 1945, art. 39]. Należy też zauważyć, że przemoc krajowa (zbrodnie objęte R2P, takie jak: ludobójstwo, zbrodnie wojenne, czystki etniczne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości) nie jest uznawana *per definitione* za zagrożenie międzynarodowe [Doyle 2011, s. 73]. Niezależnie od tego zbrodnie ludobójstwa są zakazane przez wiążące prawo międzynarodowe – Konwencję w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa [1948], która w artykule pierwszym stanowi, że wysokie umawiające się strony potwierdzają, że ludobójstwo popełnione zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny stanowi zbrodnię w obliczu prawa międzynarodowego oraz zobowiązują się zapobiegać tej zbrodni i ją karać.

R2P ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zasad etycznych odnoszących się zarówno do nieinterwencji, jak i do interwencji – ingerencji w polityczną niezależność i integralność terytorialną suwerennego państwa. Były one usprawiedliwiane przez uczonych, polityków, ale też przez zwykłych obywateli, przy czym każdy poszukiwał dobrych etycznych powodów, dla których z jednej strony należy stosować się do zasad nieinterwencji, z drugiej zaś w niektórych sytuacjach je zignorować [Doyle 2011, s. 74].

R2P stanowi przede wszystkim odpowiedź na interwencje w przypadku konfliktów etnicznych, które miały miejsce w byłej Jugosławii i w Timorze Wschodnim w połowie i pod koniec lat 90. ubiegłego wieku, a także po 2000 r. Jest to również odpowiedź na niechęć społeczności międzynarodowej do powstrzymania ludobójstwa w Rwandzie w 1994 r., a także na niemożność niezwłocznego zaangażowania się aktorów międzynarodowych w następstwie tego zdarzenia [Leveringhaus 2014, s. 165; Zajadło-Węglarz 2015, s. 199]. Pomimo formalnego zobowiązania do ochrony niejednokrotnie mieliśmy do czynienia z głosami sprzeciwu ze strony państw na forum RB oraz Rady Praw Człowieka NZ odnośnie do sytuacji w Darfurze, Birmie, Libii, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, obecnie zaś w Syrii [Quinton-Brown 2013, s. 263; Holmes 2014, s. 126–145; Cairns 2014, s. 146–161; Doyle 2016, s. 14–31].

R2P mimo wszystkich swoich słabości właściwych dla całej dziedziny prawa międzynarodowego zasługuje na szczególną uwagę ze względu na bezpośrednie inspiracje zasadami etyki odpowiedzialności. Przybliży ideę międzynarodowego ładu moralnego, którego kształtowanie się należy uznać za jedno z ważniejszych osiągnięć ludzkości, a zwłaszcza społeczności międzynarodowej. W świecie targanym konfliktami i poddawanym grze egoizmów stanowi rodzaj myślenia wybiegającego w przyszłość, nie pozwala bowiem zapomnieć, że rodzaj ludzki określa nie tylko „mieć”, lecz przede wszystkim „być”. Inną wartością myślenia w kategoriach etycznych jest ustawiczne kwestionowane przyjętych standardów w imię bezpieczeństwa, solidarności, godności ludzkiej i dobrobytu.

5. Uwagi końcowe

Szczyt NZ w Nowym Jorku w 2005 r. był w pewnym sensie przełomowy, a dokument końcowy zyskał jednomyślne poparcie państw członkowskich. Paragrafy 138–139 jeszcze bardziej zawęziły elementy wydzielające R2P z międzynarodowych praw człowieka lub zabijania na dużą skalę do czterech szczególnych przypadków: ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych oraz zbrodni przeciwko ludzkości. Ograniczona została też władza upoważniająca do zastosowania środków przymusu do RB w zgodzie z postanowieniami Karty NZ, w tym rozdziału VII, w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku ma więc charakter uznaniowy [Doyle 2011, s. 80].

Co do zasady R2P nie może pretendować do rangi normy prawa międzynarodowego, ale po szczycie w 2005 r. można domagać się jego legitymizacji, co z kolei ma implikacje dla etyki międzynarodowej. Realisci będą musieli uznać, że R2P staje się częścią tego, co stanowi zwyczajowy standard zachowania stabilizacyjnego – standard reputacji, który winien być pominięty tylko wówczas, jeśli wchodzi w grę istotne interesy bezpieczeństwa. Z kolei neomarksści, kwestionujący granice w imię solidarności klasowej, będą również musieli uznać, że istnieje nowa płaszczyzna i standard polityki krajowej [Doyle 2011, s. 83].

Koncepcja R2P, która co do zasady stoi w sprzeczności z zasadą suwerenności, wpływa na zmianę jej rozumienia. Suwerenność jest tutaj rozumiana jako pozytywne zobowiązanie państw do ochrony własnych obywateli (i nie tylko); jest to zobowiązanie państw do ochrony przed zagrożeniem zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym, w czasie wojny i w czasie pokoju, zobowiązanie do ochrony przed naruszeniami praw człowieka, jak również do troszczenia się o możliwości rozwoju i dobrobyt. Suwerenne państwo staje się więc aktywnym uczestnikiem życia politycznego, gospodarczego i społecznego.

Analizę etyczną, oznaczającą zastosowanie zasad moralnych w celu określenia właściwego kierunku działań, można zastosować w przypadku moralnych konfliktów (wyborów) pomiędzy suwerennością a interwencją, porządkiem a sprawiedliwością, kosmopolitaryzmem a komunitaryzmem. Natomiast w świecie, w którym zagrożenia bezpieczeństwa przyjmują wymiar globalny, popieranie R2P staje się racjonalnym, a zarazem etycznym wyborem.

Literatura

- 2005 *World Summit Outcome* [2005], Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, United Nations, General Assembly, A/RES/60/1.
- Baaz M. [2013], *Beyond Order versus Justice: Middle-Ground Ethics and the Responsibility to Protect* [w:] *Ethical Reasoning in International Affairs. Arguments from the Middle Ground*, ed. C. Navari, Palgrave Macmillan, New York.

- Cairns E. [2014], *R2P and Humanitarian Action*, „Global Responsibility to Protect”, vol. 6, nr 2, <https://doi.org/10.1163/1875984X-00602004>.
- Constitutive Act of the African Union [2000], http://www.au.int/en/about/constitutive_act (data dostępu: 30.11.2016).
- Doyle M.W. [2011], *International Ethics and the Responsibility to Protect*, „International Studies Review”, vol. 13, nr 1, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.00999.x>.
- Doyle M.W. [2016], *The Politics of Global Humanitarianism: The Responsibility to Protect before and after Libya*, „International Politics”, vol. 53, nr 1, <https://doi.org/10.1057/ip.2015.35>.
- Frost M. [2013], *Middle-Ground Ethics and Human Rights in International Relations [w:] Ethical Reasoning in International Affairs. Arguments from the Middle Ground*, ed. C. Navari, Palgrave Macmillan, New York.
- Gözen Ercan P. [2016], *Debating the Future of the ‘Responsibility to Protect’: The Evolution of a Moral Norm*, Palgrave Macmillan, London.
- Grzebyk P. [2015], *Miejsce interwencji zbrojnej w koncepcji „odpowiedzialność za ochronę” (R2P)*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3.
- Halpern M. [1964], *The Morality and Politics of Intervention [w:] International Aspects of Civil Strife*, ed. J.N. Rosenau, Princeton University Press, Princeton.
- Hehir A. [2013], *The Responsibility to Protect as the Apotheosis of Liberal Teleology [w:] Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, eds A. Hehir, R. Murray, Palgrave Macmillan, New York.
- Heinze E.A., Steele B.J. [2013], *The (D)evolution of a Norm: R2P, the Bosnia Generation and Humanitarian Intervention in Libya [w:] Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, eds A. Hehir, R. Murray, Palgrave Macmillan, New York.
- Holmes J. [2014], *Responsibility to Protect. A Humanitarian Overview*, „Global Responsibility to Protect”, vol. 6, nr 2, <https://doi.org/10.1163/1875984x-00602003>.
- Hutchings K. [2001], *International Politics and Ethical Life [w:] Ethics and International Relations*, eds H. Seckinelgin, H. Shinoda, Palgrave Macmillan, New York.
- Implementing the Responsibility to Protect* [2009], Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, A/63/677, 12 January.
- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych [1945], Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90.
- Knight W.A. [2011], *The Development of the Responsibility to Protect – From Evolving Norm to Practice*, „Global Responsibility to Protect”, vol. 3, nr 1, <https://doi.org/10.1163/187598411x549468>.
- Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa [1948], Nowy Jork, 9 grudnia, Dz.U. 1952 nr 9 poz. 9 i nr 31 poz. 213.
- Kuźniar R. [2015], *Karski, Lemkin i odpowiedzialność za ochronę [w:] Jan Karski a odpowiedzialność za ochronę*, eds E. Smolar, B.M.J. Szewczyk, Semper, Warszawa.
- Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General, General Assembly, Security Council, United Nations, A/66/551–S/2011/701.
- Leveringhaus A. [2014], *Liberal Interventionism, Humanitarian Ethics, and the Responsibility to Protect*, „Global Responsibility to Protect”, vol. 6, nr 2, <https://doi.org/10.1163/1875984x-00602005>.

- Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [2010], ed. R. Wolfrum, www.mpepil.com (data dostępu: 30.11.2016).
- Mill J.S. [1859], *A Few Words on Non-intervention*, http://oll.libertyfund.org/titles/mill-the-collected-works-of-john-stuart-mill-volume-xxi-essays-on-equality-law-and-education#lf0223-21_head_040 (data dostępu: 30.11.2016).
- A More Secure World: Our Shared Responsibility* [2004], Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, General Assembly, A/59/565 29, 29 November.
- Newman E. [2013], *R2P: Implications for World Order*, „Global Responsibility to Protect”, vol. 5, nr 3, <https://doi.org/10.1163/1875984x-00503002>.
- Österdahl I. [2013], *The Responsibility to Protect and the Responsibility While Protecting: Why Did Brazil Write a Letter to the UN?*, „Nordic Journal of International Law”, vol. 82, nr 4, <https://doi.org/10.1163/15718107-08204001>.
- Quinton-Brown P. [2013], *Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics*, „Global Responsibility to Protect”, vol. 5, nr 3, <https://doi.org/10.1163/1875984x-00503003>.
- Reinold T. [2013], *Africa's Emerging Regional Security Culture and the Intervention in Libya* [w:] *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, eds A. Hehir, R. Murray, Palgrave Macmillan, New York.
- Resolution 1674 [2006], United Nations, Security Council, S/RES/1674.
- Resolution 1973 [2011], United Nations, Security Council, S/RES/1973.
- Resolution 1991 [2011], United Nations, Security Council, S/RES/1991.
- Resolution 2286 [2016], United Nations, Security Council, S/RES/2286.
- The Responsibility to Protect* [2001], Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa.
- The Responsibility to Protect and the Third Pillar. Legitimacy and Operationalization* [2015], eds D. Fiott, J. Koops, Palgrave Macmillan, New York.
- Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response* [2012], Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, Security Council, A/66/874–S/2012/578, 25 July.
- Rose S.J. [2014], *Moving Forward with the Responsibility to Protect: Using Political Inertia to Protect Civilians*, „Boston College International and Comparative Law Review”, vol. 37, nr 1.
- Smith M.J. [1989], *Ethics and Intervention*, „Ethics and International Affairs”, vol. 3, nr 1, <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.1989.tb00209.x>.
- Statement by the President of the Security Council [2013], United Nations, Security Council, S/PRST/2013/2, 12 February.
- Symonides J. [2006], *Przyjęcie zasady „odpowiedzialności za ochronę” w procesie reformowania Narodów Zjednoczonych* [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Elipsa, Warszawa.
- Tukidydes [2003], *Wojna peloponeska*, Czytelnik, Warszawa.
- VanLandingham R.E. [2012], *Politics or Law? The Dual Nature of the Responsibility to Protect*, „Denver Journal International Law and Policy”, vol. 41, nr 1.
- Warner D. [2013], *Are We Linguistically Left-Handed? In Search of Responsible, Ethical Subjects* [w:] *Ethical Reasoning in international Affairs. Arguments from the Middle Ground*, ed. C. Navari, Palgrave Macmillan, New York.

- Zajadło J. [2005], *Słuszna przyczyna jako przesłanka legitymizacyjna interwencji humanitarnej: studium z filozofii prawa międzynarodowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1/2.
- Zajadło J. [2009], *Koncepcja odpowiedzialności za ochronę (Responsibility to Protect) – nowa filozofia prawa międzynarodowego?* [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły. Dylematy prawa i polityki*, red. J. Kranz, EuroPrawo, Warszawa.
- Zajadło-Węglarz P. [2015], *Odpowiedzialność państwa w koncepcji R2P* [w:] *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

International Ethics and Responsibility to Protect

(Abstract)

The article examines a new institution of international law that has taken shape since the beginning of the 21st century: the responsibility to protect. This responsibility is interpreted in the light of theories of international relations and international ethics. In the article, analytical and descriptive research methods have been applied. While the relatively new institution of the responsibility to protect has, due to its importance, gained fairly widespread acceptance in the international community, it has also been criticised as too difficult to implement. Nevertheless, it deserves our attention as the most radical programme legitimising actions taken under the auspices of the United Nations to protect the civilian population when it is facing threat.

Keywords: ethics, responsibility, realism, liberalism, neo-Marxism, English school.

| Witold Szumowski

Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*

Streszczenie

Artykuł stanowi przegląd i próbę krytycznej analizy sposobów rozumienia pojęcia dobrego rządzenia. Najpierw przedstawiono różne definicje pojęcia opracowane przez ekspertów organizacji ponadnarodowych, instytucji krajowych oraz naukowców. Następnie wskazano krytykę, z jaką spotkało się *good governance* traktowane jako koncepcja. Podjęto także próbę określenia uniwersalnej definicji dobrego rządzenia oraz zestawu jego zasad.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, zasady dobrego rządzenia, zarządzanie publiczne, współrządzenie.

Klasyfikacja JEL: H1.

1. Wprowadzenie

Sprawne i zgodne z interesem publicznym działanie administracji publicznej jest przedmiotem zainteresowania naukowców i praktyków z dziedziny zarówno zarządzania, jak i administracji od końca XIX w. W okresie kilkunastu dekad powstało wiele różnych koncepcji zarządzania w administracji publicznej sytuują-

Witold Szumowski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów, Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, ul. Komandorska 118-120, 35-345 Wrocław, e-mail: witold.szumowski@ue.wroc.pl

* Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu pn. „Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji *good governance*”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/01143.

cych się w kilku podstawowych nurtach. Do współczesnych i zarazem najbardziej znanych nurtów należy zaliczyć dwa: *new public management* i *public governance*. W ramach drugiego z nich sytuje się opracowana na początku lat 90. XX w. koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*) [Szumowski 2012]. Pojęcie to jest popularyzowane przez większość organizacji ponadnarodowych i instytucji krajowych wskazujących istotność sprawnej administracji jako warunku rozwoju czy też właściwego funkcjonowania aparatu administracji. Mówiąc o dobrym rządzeniu, prawie każdy, także laik, intuicyjnie będzie wiedział, co oznacza to pojęcie. Problem pojawia się, kiedy trzeba precyzyjnie pojęcie to określić: czy jest ono koncepcją, zbiorem zaleceń, dobrych praktyk, jakimi zasadami powinni się kierować rządzący, aby można było mówić o dobrym rządzeniu. Wbrew pozorom bogactwo literatury przedmiotu w tym zakresie nie ułatwia znalezienia odpowiedzi na te pytania. Autor niniejszego artykułu zakłada, że dobre rządzenie jest pewną koncepcją mieszczącą się w nurcie *public governance* i stawia sobie za cel podjęcie próby określenia uniwersalnej definicji dobrego zarządzania oraz jego zasad.

2. Pojęcie dobrego rządzenia

Pojęcie dobrego rządzenia (*good governance*) po raz pierwszy pojawia się w 1989 r. w opracowaniu Banku Światowego [*Sub-Saharan Africa...* 1989, s. 60]. W dokumencie przygotowanym na potrzeby analizy sytuacji w Afryce zwrócono uwagę na przyczyny kryzysu w krajach rozwijających się. Wskazano na kryzys rządzenia, jako na główną przeszkodę w rozwoju tych krajów oraz w zapewnieniu skuteczności pomocy międzynarodowej. Idea dotycząca uwarunkowania skuteczności pomocy międzynarodowej właściwym rządzeniem została rozwinięta w 1992 r. w kolejnym opracowaniu Banku Światowego pt. *Governance and Development*. Eksperti Banku Światowego zwracali w nim uwagę na to, że nie ma możliwości rozwoju gospodarczego w warunkach niskiej jakości rządów i usług publicznych, a dobre rządzenie jest w praktyce wprost powiązane z możliwością zrównoważonego rozwoju regionów [*Governance and Development* 1992, s. 1]. W tym opracowaniu określono cztery podstawowe cechy dobrego rządzenia [*Governance and Development* 1992, s. 12], tj.:

– zdolność do zarządzania w sektorze publicznym (doskonalenie zarządzania) oraz efektywność prowadzenia działań publicznych,

– rozliczalność,

– praworządność i dostęp do informacji warunkujące stabilność,

– transparentność oraz rozwój.

Od czasu pierwszego zastosowania przez Bank Światowy pojęcia dobrego rządzenia, określenia jego znaczenia dla rozwoju państw i regionów oraz wskazywania jego cech, własne definicje dobrego rządzenia zaproponowały również:

- inne banki międzynarodowe (np. Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju),
 - organizacje międzynarodowe (np. Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Unia Europejska),
 - rządy i instytucje poszczególnych krajów oraz naukowcy zajmujący się zagadnieniem współzarządzania.
- Syntetyczne zestawienie rozumienia pojęcia dobrego rządzenia przez wybrane organizacje ponadnarodowe zawiera tabela 1.

Tabela 1. Rozumienie pojęcia dobrego rządzenia przez wybrane instytucje ponadnarodowe

Instytucja	Pojęcie dobrego rządzenia
Banki ponadnarodowe	
Bank Światowy (WB)	Pojęcie <i>good governance</i> nie jest wprost definiowane przez WB. Bank definiuje dobre rządzenie z perspektywy zasad: 1) doskonalenie zarządzania w sektorze publicznym – oznacza poprawę programowania inwestycji publicznych i procesu budżetowania, wzmocnienie zarządzania personelem oraz skuteczności i efektywności instytucji publicznych oraz restrukturyzację lub prywatyzację spółek publicznych, 2) rozliczalność – ponoszenie przez urzędników odpowiedzialności za swoje działania oraz ponoszenie odpowiedzialności przez polityków wobec społeczności, którą reprezentują, 3) rządy prawa – stworzenie stabilnego otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw prywatnych, 4) transparentność – dostęp do właściwej, terminowej i rzetelnej informacji publicznej (informacje o gospodarce, o sytuacji na rynku, a także o intencjach rządzących) [<i>Governance and Development</i> 1992, s. 39]
Afrykański Bank Rozwoju (AfDB)	Pojęcie <i>good governance</i> nie jest wprost definiowane przez AfDB. Eksperti banku definiują <i>governance</i> jako sposób, w jaki podejmowane są decyzje w procesie zarządzania sprawami publicznymi narodu oraz relacjami z innymi państwami i narodami. Dobre rządzenie powinno opierać się na skutecznej administracji państwowej, aktywnym społeczeństwie obywatelskim oraz efektywnym prywatnym sektorze. Te czynniki uznawane są za warunek konieczny umożliwiający zrównoważony rozwój. Eksperti banku definiują elementy składowe dobrego zarządzania, jakimi są: 1) transparentność rozumiana jako publiczny dostęp do informacji na temat planowanej i realizowanej polityki i strategii rządzących, 2) rozliczalność rozumiana jako podawanie do wiadomości publicznej informacji na temat podejmowanych przez władze działań oraz ponoszenie odpowiedzialności przez demokratycznie wybrane władze za działania podjęte w ramach sprawowania władzy, 3) partycypacja interesariuszy rozumiana jako proces, w którym interesariusze mogą wywierać wpływ na decyzje dotyczące polityki publicznej i brać udział w kontroli nad zasobami instytucji publicznych, które mają wpływ na ich życie, zapewniając w ten sposób kontrolę poczynąń rządu, 4) rządy prawa – oznaczają istnienie systemu prawnego i sądowiczego, w którym prawo jest jasne, pewne i stabilne, a sądy niezależne, 5) zapobieganie korupcji – oznacza przeciwdziałanie wszelkim formom sprzeniewierzenia majątku publicznego lub urzędu publicznego [<i>Bank Group Policy...</i> 1999, s. 2–3]

cd. tabeli 1

Instytucja	Pojęcie dobrego rządzenia
Azjatycki Bank Rozwoju (ADB)	<p>Eksperti ADB nie definiują wprost pojęcia <i>good governance</i>. Przyjmują definicję <i>governance</i> (współzarządzania) zaproponowaną w słowniku Webstera, czyli sposób, w jaki władza jest wykonywana w kierowaniu ekonomicznymi oraz społecznymi zasobami kraju w celu osiągnięcia jego wyższego poziomu rozwoju [<i>Webster's New Universal Unabridged Dictionary</i> 1979]. Istotą dobrego rządzenia jest stosowanie określonych norm zachowania, które zapewnią, że rządzący dostarczą swoim obywatelom to, do czego się zobowiązali. Warunkiem dobrego rządzenia jest przestrzeganie czterech podstawowych zasad zdefiniowanych w przywoływanym opracowaniu jako: 1) rozliczalność – wprowadzenie mechanizmów nadzoru nad urzędnikami publicznymi oraz ustalenie kryteriów oceny skuteczności ich działań oraz egzekwowanie odpowiedzialności urzędników publicznych za podejmowane działania, 2) partycypacja – oznacza elastyczność systemów rządowych zapewniającą interesariuszom możliwość poprawy projektowania i wdrażania programów i projektów publicznych, 3) stabilność – istnienie stabilnych ram prawnych obejmujących określone prawa i obowiązki, a także mechanizmy ich egzekwowania i rozstrzygania sporów w sposób bezstronny, trwałość podstawowych rozwiązań prawnych i systemowych, 4) transparentność – publiczny dostęp do informacji i jasność w zakresie istniejących regulacji i podejmowanych przez rządzących decyzji [<i>Governance...</i> 1999, s. 8–9]</p>
Organizacje międzynarodowe	
Organizacja Narodów Zjednoczonych	<p>Dobre rządzenie to istnienie skutecznych mechanizmów procesów oraz instytucji, dzięki którym obywatele i grupy mogą: wyrażać swoje interesy, korzystać ze swoich praw, rozstrzygać spory oraz wykonywać obowiązki. Na dobre rządzenie składają się następujące zasady: 1) partycypacja – równy udział mężczyzn oraz kobiet w podejmowaniu decyzji zarówno bezpośredni, jak i za pośrednictwem uprawnionych instytucji pośredniczących, które reprezentują ich interesy, 2) praworządność – przepisy prawa powinny być sprawiedliwe i egzekwowane bezstronnie, zwłaszcza ustawodawstwo dotyczące praw człowieka, 3) transparentność – swobodny przepływ informacji. Wszelkie niezbędne informacje powinny być dostarczone interesariuszom tak, aby były zrozumiałe i możliwe do monitorowania, 4) reagowanie – instytucje publiczne i realizowane przez nie procesy powinny służyć wszystkim zainteresowanym interesariuszom, 5) dążenie do konsensusu – uwzględnianie stanowiska różnych grup interesów w celu osiągnięcia porozumienia, 6) równość – wszyscy obywatele oraz grupy interesów powinni mieć równe szanse, 7) skuteczność i efektywność – instytucje publiczne powinny realizować zadania, które spełniają potrzeby interesariuszy przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu zasobów, 8) rozliczalność – decydenci w administracji publicznej powinni odpowiadać za podejmowane decyzje przed obywatelami oraz instytucjami do tego uprawnionymi; 9) wizja rozwoju – rządzący powinni posiadać długoterminową wizję rozwoju uwzględniającą poprawę jakości rządzenia i rozwoju danego obszaru z uwzględnieniem aspektów historycznych, kulturowych i społecznych [<i>Good Governance...</i> 1999, s. 6; Qudrat-I Elahi 2009, s. 1170]</p>

cd. tabeli 1

Instytucja	Pojęcie dobrego rządzenia
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	OECD definiuje dobre współzarządzanie publiczne (<i>good public governance</i>). Niezależnie od pewnej semantycznej różnicy należy zaznaczyć, że mowa w nim jest o <i>good governance</i> . Eksperti OECD wychodzą od definicji współrządzenia (<i>governance</i>), które definiują jako formalne i nieformalne ustalenia dotyczące sposobu podejmowania decyzji oraz działań z perspektywy zapewnienia realizacji podstawowych wartości konstytucyjnych [<i>Public Governance...</i> 2010, s. 19]. Następnie definiują dobre współzarządzanie publiczne z perspektywy określonych przez nich zasad: 1) rozliczalność – rządzący są w stanie i chcą pokazać, w jakim stopniu podejmowane przez nich działania i decyzje są spójne z wcześniej uzgodnionymi i jasno zdefiniowanymi celami, 2) transparentność – sposób działania administracji umożliwiający odpowiednią kontrolę jej działania (w tym podejmowania decyzji) przez właściwe instytucje oraz społeczność zainteresowaną funkcjonowaniem administracji, 3) skuteczność i efektywność – zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych, w tym usług świadczonych dla obywateli, w najlepszej cenie, i zapewnia, że efekty jej działania będą zgodne z pierwotnymi intencjami polityków, 4) responsywność – elastyczność reagowania na zmiany społeczne, uwzględnianie oczekiwań społeczeństwa obywatelskiego w identyfikacji ogólnego interesu publicznego, zdolność do modyfikacji sposobu działania, 5) wizja przyszłości – przewidywanie przyszłych problemów na podstawie danych i trendów oraz kreowanie strategii z uwzględnieniem przyszłych kosztów i przewidywanych zmian otoczenia, 6) praworządność – rządzący dążą do ustanowienia spójnych i przejrzystych przepisów prawa [<i>Public Governance...</i> 2010, s. 19]
Komisja Europejska	Dobre rządzenie definiowane jest wprost jako realizacja następujących zasad: 1) otwartość – rządzący powinni: aktywnie komunikować swoje działania i podejmowane decyzje oraz używać języka, który jest zrozumiały dla ogółu społeczeństwa, 2) partycypacja – jakość, adekwatność, skuteczność i efektywność podejmowanych przez rządzących działań zależy od zapewnienia szerokiego udziału interesariuszy w całym „łańcuchu polityki”, 3) odpowiedzialność – określenie jasnych ról poszczególnych instytucji w procesach ustawodawczych i wykonawczych, każda z instytucji publicznych musi wyjaśnić działania, które podejmuje i wziąć za nie odpowiedzialność, 4) skuteczność i efektywność – prowadzone przez instytucje publiczne działania muszą prowadzić do realizacji jasnych celów w sposób terminowy, zapewniając to, co jest potrzebne społeczności na podstawie oceny przyszłego wpływu oraz tam, gdzie jest to możliwe, doświadczenia z przeszłości, 5) spójność – spójność wymaga przywództwa politycznego i dużej odpowiedzialności ze strony instytucji publicznych w celu zapewnienia całościowego podejścia w ramach złożonego systemu sprawowania rządów [<i>European Governance...</i> 2001, s. 8–11]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Bank Group Policy...* 1999, s. 2–3; *Governance...* 1999, s. 8–9; *Good Governance...* 1999, s. 6; Qudrat-I Elahi 2009, s. 1170; *Public Governance...* 2010, s. 19; *European Governance...* 2001, s. 8–11].

Oprócz instytucji ponadnarodowych pojęcie dobrego rządzenia definiowane jest również przez rządy i instytucje różnych krajów oraz środowiska naukowe,

jak np. podejście rządu holenderskiego dość bliskie kryteriom stosowanym przez Komisję Europejską. Jako podstawowe elementy mające charakteryzować dobre rządzenie wymieniane są: transparentność działań instytucji rządowych, otwartość administracji na organizacje społeczne, efektywność prowadzenia polityki publicznej, w tym zwłaszcza jej ukierunkowanie na realizację konkretnych celów, legitymizacja rządów i administracji, rozliczalność przed społeczeństwem oraz przestrzeganie demokratycznego podziału władz i przeciwdziałanie korupcji [*Koncepcja...* 2008, s. 8].

W Polsce instytucje publiczne również podjęły liczne próby zdefiniowania pojęcia dobrego rządzenia. W opracowaniu pt. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* termin *good governance* utożsamiany jest z poprawą rządzenia przejawiającą się poprzez „ogólną poprawę jakości tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, wzmacnianiem standardów i postaw etycznych w życiu publicznym i administracji publicznej, poprawą funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, poprawą jakości kadr administracji rządowej i samorządowej oraz promowaniem dialogu i partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi instytucjami” [*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2006, s. 40]. Samo pojęcie *good governance* w tym samym opracowaniu traktowane jest jako zasada sprawnego i partnerskiego sprawowania władzy opartego na zasadzie otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności, mającej podstawowe znaczenie dla rzeczywistej realizacji strategii rozwojowej kraju [*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2006, s. 40, 45]. To drugie ujęcie bliskie jest terminowi *governance* rozumianemu jako współrządzenie.

Z kolei w dokumencie pt. *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury dobre rządzenie postrzegane jest z perspektywy wsparcia, jakie zostało ukierunkowane na podniesienie potencjału administracji. W założeniach to „podniesienie potencjału administracyjnego” miało się odbywać poprzez: „wzmocnienie zdolności do tworzenia wysokiej jakości prawa oraz opracowywania długofalowych programów i strategii, wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego, wzrost jakości usług publicznych, w szczególności świadczonych na rzecz przedsiębiorców, usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w obszarze sądownictwa gospodarczego oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa”.

W 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dokumencie pt. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, uwzględniając przedstawione definicje, przyjęło, że „dobre rządzenie to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością”.

W opracowaniu podkreślono uczestnictwo w sprawowaniu władzy trzech grup: rządu, administracji i społeczeństwa (co pozwala na uwzględnienie ról związanych ze współzrządzeniem, odpowiednio decyzyjnej, wykonawczej oraz uczestnictwa i współdziałania), przy założeniu, że to właśnie ich zgodne współdziałanie powinno zapewnić efektywną realizację funkcji państwa. Zasady dobrego rządzenia zostały zdefiniowane w następujący sposób [*Koncepcja...* 2008, s. 9]:

- otwartość – polega na jak najszerszym dostępie do informacji publicznej oraz informowaniu o działaniach planowanych, wynikach podjętych działań, a także na funkcjonowaniu mechanizmów antykorupcyjnych, które wspierają transparentność administracji,

- partnerstwo – to współuczestniczenie społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, służy temu „budowa potencjału instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem”,

- rozliczalność – to odpowiedzialność polityczna za prowadzenie polityki publicznej, jej podstawą jest istnienie ugruntowanych i sprawnych mechanizmów demokratycznych oraz możliwość dokonywania oceny skuteczności i efektywności działania administracji,

- skuteczność i efektywność – oznaczają budowę i wzmacnianie potencjału państwa na każdym poziomie realizacji jego funkcji,

- spójność – wymaga budowy mechanizmów koordynacji we wszystkich wymiarach, w których funkcje państwa są wykonywane.

Oprócz różnego rodzaju instytucji ponadnarodowych i krajowych zagadnieniem definiowania pojęcia *good governance* zajmują się także teoretycy. S. Munshi [2004, s. 51] określa *good governance* jako partycypacyjny sposób rządzenia, sprawowany w sposób odpowiedzialny, rozliczany i przejrzysty, na zasadach skuteczności, legitymacji i konsensusu w celu promowania praw poszczególnych obywateli i interesu publicznego. Oznacza to wykonywanie woli politycznej dla zapewnienia materialnego dobra społeczeństwa i zrównoważonego rozwoju oraz sprawiedliwości społecznej. Z kolei P. Hirst [2000, s. 14] stwierdza, że dobre rządzenie oznacza tworzenie skutecznych ram politycznych sprzyjających prywatnej działalności gospodarczej poprzez stabilność systemu, praworządność, sprawną administrację państwową, spójne działanie administracji z wolą demokratycznie wybranych rządów i silne niezależne społeczeństwo obywatelskie.

B. Rothstein i J. Teorell [2008, s. 170] zaś utożsamiają dobre rządzenie ze sposobem sprawowania władzy publicznej (stanowienia prawa, wdrażania polityki), w trakcie którego postępują zgodnie z regułami prawa. Z kolei B. Jossep [2007 s. 14, 23] stwierdza, że „dobre rządzenie” jest odpowiedzią na niespraw-

ności centralnych (państwowych) i rynkowych mechanizmów koordynacji i można je postrzegać jako teoretyczny paradygmat związany z autorefleksyjnym, organizacyjnym, instytucjonalnym i konstytucjonalnym kształtem metarządzenia.

Przedstawione definicje dobrego rządzenia nie stanowią zamkniętego katalogu. W zasadzie większość krajów Unii Europejskiej określa na swój nieco odmienny sposób dobre rządzenie, definicje naukowców oraz instytucji ponadnarodowych zostały również w niniejszym opracowaniu ograniczone do najistotniejszych. Mimo bogatej literatury w tym zakresie, przytoczone definicje nie do końca wyjaśniają, czym jest dobre rządzenie. Co więcej, można odnieść wrażenie pewnego chaosu pojęciowego wynikającego z różnorodności definicji. Problemem nie jest nawet ich wielość, a raczej odmienne określanie poszczególnych zestawów zasad dobrego rządzenia. Również analizując propozycje poszczególnych ponadnarodowych organizacji, można zwrócić uwagę na nieco odmienny wydźwięk rozumienia *good governance*. Nie chodzi tu o proponowanie różnych zestawów zasad dobrego rządzenia (o tym dalej), lecz o odmienne postrzeganie z perspektywy generalnego celu, do którego zastosowanie tych zestawów zasad ma doprowadzić. Te różnice wynikają przede wszystkim z celów instytucji je formułujących oraz problemów obszarów świata, jakimi organizacje te się zajmują. Stąd nacisk na efektywność i rozwój ekonomiczny w definicjach banków międzynarodowych, a w przypadku ONZ czy UE – na wartości demokracji, równości, państwa prawa czy poszanowania praw człowieka.

3. Krytyka koncepcji dobrego rządzenia

Odmienne rozłożenie akcentów na wspomaganie rozwoju lub demokrację liberalną czy też różnice w zakresie definiowania atrybutów dobrego rządzenia to nie jedyne problemy, jakie można zidentyfikować w przypadku omawianej koncepcji. Opierając się na kryteriach oceny koncepcji naukowych sformułowanych przez J. Gerringa [1999, s. 359–393], ciekawą krytyczną analizę pojęcia dobrego rządzenia przeprowadziła R.M. Gisselquist [2012]. J. Gerring określił siedem kryteriów oceny koncepcji (będących jednocześnie swego rodzaju zasadami tworzenia) w naukach społecznych. Są to: właściwe sformułowanie (brzmienie), prostota, wewnętrzna spójność, rozróżnienie (określenie granic), całościowość (uwzględnienie wszystkich charakterystyk), jedność teoretyczna, jedność dyscypliny.

W odniesieniu do powyższych kryteriów oceny R.M. Gisselquist wskazuje na cztery problematyczne w przypadku koncepcji *good governance*. Koncepcji tej po pierwsze brakuje prostoty. Prostota w ujęciu kategorii formułowania koncepcji oznacza możliwość zdefiniowania terminu bez używania zbyt dużej liczby

dotychczasowych cech (atrybutów). Analizując przytoczone dotychczas definicje dobrego rządzenia, można zwrócić uwagę na wielość i różnorodność atrybutów, za pomocą których pojęcie to jest opisywane. Nie ma też jasno zdefiniowanych granic koncepcji. Można tu zwrócić uwagę na kilka aspektów: 1) rozróżnienie pojęcia *governance* i *good governance*, które przez niektóre instytucje stosowane jest zamiennie, 2) poszczególne zasady są „nieostre” w niektórych definicjach, np.: praworządność i równość w propozycji ONZ są pojęciami nachodzącymi na siebie, podobnie będzie ze spójnością i praworządnością czy też zapobieganiem korupcji, 3) niejasne są granice pomiędzy pojęciem *good governance* w ujęciu ONZ czy UE a pojęciem liberalnej demokracji (systemu zasad demokratycznych z gwarancją swobód obywatelskich), na co wskazuje R.M. Gisselquist. Autorka przytacza definicje K. Bollena [1993, s. 1208–1209] swobód obywatelskich oraz systemu demokratycznego. Przez swobody obywatelskie rozumie on swobodę wyrażania różnych poglądów politycznych w dowolnych mediach i wolności tworzenia i udziału w grupach politycznych, natomiast istnienie systemu demokratycznego oznacza odpowiedzialność rządu przed obywatelami i prawo każdego obywatela do uczestniczenia w rządach bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli. R.M. Gisselquist wskazuje, że dobre rządzenie można opisać jako przestrzeganie zasad demokracji liberalnej z jednoczesnym naciskiem na aspekty rozwoju. Autorka zwraca również uwagę na pewną potencjalną sprzeczność z aspektami postrzegania wsparcia rozwoju. Z jednej strony istnieje częsta tendencja do legitymizowania neoliberalizmu pod pretekstem stosowania zasad *good governance* [Jessop 2007, s. 8], z drugiej strony sprzeczne z założeniami neoliberalizmu postulaty wspierania rozwoju gospodarczego przez państwo czy to przez wsparcie sektora przemysłowego czy też substytucję importu (np. [Gerschenkron 1962, Haggard 1990]), co prowadzi do kolejnego zarzutu, że koncepcji *good governance* brak spójności. Również poszczególne zasady *good governance* nie są do końca ze sobą spójne i nie ma dowodów empirycznych wskazujących na powiązanie stosowania określonych (przez daną instytucję czy też naukowców) zasad dobrego rządzenia z rozwojem. Ostatni z zarzutów formułowanych pod adresem dobrego rządzenia odnosi się do braku jedności teoretycznej. Jak zauważa R.M. Gisselquist, większość opracowań naukowych z zakresu dobrego rządzenia skupia się na aspektach definicyjnych (debata na temat rozumienia oraz określenia zasad) zamiast na testowaniu powiązania przyczynowo-skutkowego pomiędzy jakością rządów a rozwojem. Oczywiście może być powiązanie skuteczności i efektywności rządów z rozwojem regionów, natomiast powiązanie pomiędzy określonym spójnym zestawem zasad dobrego rządzenia a rozwojem może takie nie być.

4. Dobre rządzenie – próba syntezy pojęcia

Na podstawie wcześniejszych definicji oraz spostrzeżeń teoretyków zajmujących się tym zagadnieniem można podjąć próbę sformułowania definicji dobrego rządzenia. *Good governance* jest koncepcją usytuowaną w nurcie *public governance* stanowiącą pozytywną wizję sprawowania rządów w systemie demokratycznym, gdzie rządzący / instytucje administracji (niezależnie od szczebla) kierują się w trakcie sprawowania władzy i zgodnie z interesem publicznym zestawem specyficznych zasad rządzenia w celu dostarczenia obywatelom oczekiwanych przez nich rezultatów.

Sformułowana definicja nie rozstrzyga istotnego problemu, jakim jest określenie spójnego i zamkniętego zestawu zasad dobrego rządzenia. Analizując poszczególne zbiory tych zasad, sformułowane przez poszczególne instytucje ponadnarodowe, należy zwrócić uwagę, że omawiane różnice (w zestawie zasad oraz sposobie ich definiowania) wynikają z celów formułujących je instytucji oraz obszaru działania tych instytucji, co wpływa na specyfikę ich funkcjonowania. Ponadto różnice te występują nie tylko pomiędzy instytucjami ponadnarodowymi, ale również krajowymi. Przykładem jest tutaj zdecydowanie odmienne definiowanie pojęcia przez Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Polsce.

Różnice te ze względu na rozbieżności w kulturze politycznej i dziedzictwie instytucjonalnym występują również w określaniu zbioru zasad dobrego rządzenia pomiędzy poszczególnymi krajami. Niezależnie od świadomości różnic między sposobami rozumienia pojęcia *good governance* można próbować określić pewien globalny zestaw wartości. Taką próbę przeprowadzili T.B. Jørgensen i D.L. Sørensen [2013, s. 71–95], posługując się zbiorami zasad dobrego rządzenia zaproponowanymi przez różne kraje (np. Polskę, Estonię, Rumunię, Wielką Brytanię, Kanadę, Włochy, Hiszpanię, Danię, Norwegię, Koreę, Turcję, Republikę Południowej Afryki). Po przeprowadzeniu analizy autorzy stwierdzili, że zasady dobrego rządzenia sformułowane w wymienionych krajach oraz przez ONZ i Unię Europejską mogą obejmować: zapewnienie realizacji interesu publicznego, „reżim” godności, lojalność polityczną, transparentność, neutralność, efektywność, rozliczalność oraz rządy prawa. Takie zestawienie ma wadę polegającą na braku rozłączności proponowanych cech. Przykładowo, jak stwierdzają autorzy, zapewnienie realizacji interesu publicznego odbywa się poprzez transparentność, efektywność, demokrację i rządy prawa, a na „reżim” godności składają się również między innymi rządy prawa i transparentność.

Uproszczoną analizę zasad dobrego rządzenia zawiera tabela 2, która przedstawia wszystkie zasady występujące w przytoczonych wcześniej definicjach instytucji ponadnarodowych.

Tabela 2. Identyfikacja zasad dobrego rządzenia w definicjach wybranych organizacji ponadnarodowych

Zasady dobrego rządzenia	Bank Światowy	Azjatycki Bank Rozwoju	Afrykański Bank Rozwoju	Organizacja Narodów Zjednoczonych	Unia Europejska	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
Zasada kontroli obywatelskiej	+	+	+	+	+	+
Zasada udziału obywateli	+	+	+	+	+	+
Zasady dobrego rządzenia						
transparentność						
rozliczalność						
partycypacja						
reagowanie, responsywność						
dążenie do konsensusu						
wizja rozwoju/przyszłości						
spójność						
skuteczność						
efektywność	+					
praworządność, stabilność, rządy prawa	+	+	+	+		
zapobieganie korupcji			+			
równość						

Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć, istnieją dwie zasady dobrego rządzenia, które wskazywane są przez wszystkie instytucje ponadnarodowe przywoływane w niniejszym artykule. Do tych zasad należy transparentność oraz rozliczalność. Zasady te można nazwać zasadami kontroli obywatelskiej, dlatego powinny się one znaleźć w zbiorze zasad dobrego rządzenia. Kolejna pod względem częstości występowania jest zasada praworządności; wraz z zasadami stabilności, zapobiegania korupcji oraz równości może być ona zaliczona do grupy szeroko rozumianych zasad rządów prawa. Następną zasadą, na jaką należy zwrócić uwagę, jest zasada partycypacji wraz z zasadami reagowania (responsywności) oraz dążenia do konsensusu. Zasadę tę można zaliczyć do zasad udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Ze względu na umiejscowienie koncepcji dobrego rządzenia w nurcie *public governance* (współrządzenia), zasady te należy również uznać za niezbędne dla tej koncepcji. Wskazywane przez Unię Europejską, ONZ oraz OECD zasady skuteczności oraz efektywności nazwać można zasadami sprawnego działania administracji. Można również uznać jako niezbędny komponent dobrego rządzenia na każdym szczeblu administracji publicznej. Wskazać należy też zasady spójności oraz wizji rozwoju mieszczące się w kategoriach strategii działania instytucji publicznych. Reasumując, zasady dobrego rządzenia sprowadzić można do zestawu pięciu kategorii, na które składają się: kontrola obywatelska, udział w sprawowaniu władzy, spójna wizja strategiczna, sprawność działania administracji oraz rządu prawa.

5. Zakończenie

W opracowaniu podjęto próbę skonstruowania unitarnej definicji pojęcia *good governance*, przy czym przyjęto założenie, że jest to koncepcja sprawowania rządów mieszcząca się w nurcie *public governance*. Ujednolicono również proponowane przez różne instytucje ponadnarodowe zasady dobrego rządzenia, sprowadzając je do grup wytycznych. Zastosowanie pewnego uproszczenia polegającego na syntezie tych zasad może być odebrane jako słabość wynikająca z braku precyzji na pewnym poziomie ogólności.

W przypadku operacjonalizacji koncepcji dobrego rządzenia wskazane wydaje się każdorazowe identyfikowanie zasad z perspektywy celów danej instytucji publicznej, a więc tworzenie unikalnych zestawów, opierających się jednak na wskazanych w opracowaniu grupach, tak aby uniknąć niebezpiecznej tendencji traktowania zasad dobrego rządzenia jako swego rodzaju kafeterii, z której dowolnie wybierać można jedne zasady, a inne pomijać.

Literatura

- Bank Group Policy on Good Governance* [1999], African Development Bank, OCOD.
- Bollen K. [1993], *Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-national Measures*, „American Journal of Political Science”, vol. 37, nr 4, <https://doi.org/10.2307/2111550>.
- European Governance. A White Paper* [2001], Commission of the European Communities Brussels.
- Gerring J. [1999], *What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences*, „Polity”, vol. 31, nr 3, <https://doi.org/10.2307/3235246>.
- Gerschenkron A. [1962], *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gisselquist R.M. [2012], *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, UNU-WIDER Working Paper nr 30.
- Good Governance: An Overview* [1999], International Fund for Agricultural Development, Rome.
- Governance and Development* [1992], World Bank, Washington, DC.
- Governance: Sound Development Management* [1999], Asian Development Bank.
- Haggard S. [1990], *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca.
- Hirst P. [2000], *Democracy and Governance* [w:] *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. J. Pierre, Oxford University Press, New York.
- Jessop B. [2007], *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2.
- Jørgensen T.B., Sørensen D.L. [2013], *Codes of Good Governance. National or Global Public Values?*, „Public Integrity”, Winter 2012–2013, vol. 15, nr 1, <https://doi.org/10.2753/pin1099-9922150104>.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* [2008], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Munshi S. [2004], *Concern for Good Governance in Comparative Perspective* [w:] *Good Governance, Democratic Societies and Globalization*, eds S. Munshi, P.A. Biju, Sage Publications, New Delhi.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* [2006], Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Public Governance Reviews Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico* [2010], OECD Publishing, Paris.
- Qudrat-I Elahi K. [2009], *UNDP on Good Governance*, „International Journal of Social Economics”, vol. 36, nr 12, <https://doi.org/10.1108/03068290910996981>.
- Rothstein B., Teorell J. [2008], *What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions*, „Governance”, vol. 21, nr 2, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>.
- Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study* [1989], World Bank, Washington, DC.

Szumowski W. [2012], *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 4 (13).
Webster's New Universal Unabridged Dictionary [1979], Dorset and Baber, London.

An Attempt to Identify the Scope and Principles of Good Governance

(Abstract)

The paper analyses ways of understanding good governance. The first part examines a number of definitions of the concept of good governance developed by multilateral organizations, national institutions and scientists. This is followed by a discussion of the criticism of good governance. The final section offers a universal definition of good governance and its constituent principles.

Keywords: good governance, codes of good governance, public governance, public administration.

| Piotr Kukuryk

Terminy zawite w projekcie księgi pierwszej Kodeksu cywilnego

Streszczenie

W przeciwieństwie do terminów przedawnienia, w Kodeksie cywilnym brak *de lege lata* ogólnych zasad rządzących terminami zawitymi. Ich fragmentaryczna regulacja sprowadza się z reguły do określenia tzw. *essentialia* danego terminu zawitego, a więc jego długości oraz początku biegu. Brak ogólnej regulacji kodeksowej jest źródłem licznych kontrowersji. W związku z tym w doktrynie od dawna zgłaszano postulat uregulowania w ramach części ogólnej wybranych zagadnień z zakresu terminów zawitych. Postulat ten urzeczywistniono dopiero w ogłoszonym w październiku 2008 r. projekcie księgi pierwszej Kodeksu cywilnego, regulując w ostatnim, VII tytule kolejno w dwóch odrębnych działach przedawnienie (dział I, art. 181–191) i terminy zawite (dział II, art. 192–195). W artykule dokonano zwięzłej analizy tych przepisów. Podjęto w szczególności próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ich ewentualne uchwalenie przyczyni się do wyeliminowania istniejących wątpliwości. W podsumowaniu dokonano pozytywnej oceny projektowanej regulacji. Po części wynika to z faktu, że odzwierciedla ona w zasadzie utrwalone poglądy doktryny i judykatury na istotę terminów zawitych.

Słowa kluczowe: termin zawity, prekluzja, uprawnienie, projekt księgi pierwszej Kodeksu cywilnego.

1. Wprowadzenie

Terminy zawite (prekluzyjne) obok przedawnienia, zasiedzenia oraz tzw. przemilczenia należą do instytucji prawnych określanych łącznie w nauce prawa cywil-

nego mianem dawności. Ich wspólnym elementem jest upływ czasu prowadzący, w następstwie niewykonywania uprawnień przez czas określony w ustawie, do przesunięcia w sferze prawnej, polegającego na uzyskaniu korzyści ekonomicznej przez podmiot dotychczas nieuprawniony kosztem podmiotu uprzednio uprawnionego [Kordasiewicz 2008, s. 566]. W ramach dawności wyróżnia się powszechnie tzw. przedawnienie nabywcze, obejmujące zasiedzenie i przemilczenie, oraz przedawnienie umarzające, do którego zalicza się przedawnienie i terminy zawite. Wyodrębnienie wskazanych dwóch grup rodzajowych uzasadniane jest przede wszystkim ich odmienną funkcją. O ile bowiem zasiedzenie i przemilczenie są sposobami nabycia i utraty własności (a także niektórych innych praw rzeczowych), o tyle podstawowa funkcja przedawnienia i terminów zawitych polega na ograniczeniu w czasie dochodzenia lub innej realizacji praw podmiotowych [Ignatowicz 1985, s. 793–794]. Podkreśla się przy tym, że podział terminów ograniczających w czasie ochronę prawną uprawnionego na przedawnienie i terminy zawite ma charakter dychotomiczny – niemożność uznania danego terminu za termin przedawnienia uzasadnia jego kwalifikację prawną jako terminu zawitego [Ignatowicz 1985, s. 794].

W przeciwieństwie do terminów przedawnienia uregulowanych w art. 117–125 ustawy Kodeks cywilny ([Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. ...], dalej k.c.), w Kodeksie cywilnym brak *de lege lata* ogólnych zasad rządzących terminami zawitymi. Ich fragmentaryczna regulacja (zarówno kodeksowa, jak i pozakodeksowa) sprowadza się na ogół do określenia tzw. *essentialia* terminu zawitego, a więc długości danego terminu oraz początku jego biegu [Kordasiewicz 2008, s. 678]. Brak regulacji kodeksowej jest źródłem kontrowersji, zarówno o charakterze teoretycznym, jak i praktycznym (ich odzwierciedleniem są niejednolite zapatrywania doktryny i orzecznictwa w odniesieniu do niektórych kwestii szczegółowych), które *de lege lata* muszą być rozstrzygane w drodze wykładni [Wójcik 1990, s. 392]. Milczenie ustawodawcy nie pozwala zwłaszcza na jednoznaczne przesądzenie czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, możliwe jest stosowanie (wprost bądź jedynie odpowiednio) do terminów zawitych przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń (zob. np. [Brzozowski, Kocot i Skowrońska-Bocian 2012, s. 247]). Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do tzw. moderowania skutków upływu terminu zawitego, w tym dopuszczalności stosowania do jego upływu konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

W doktrynie od dawna zgłaszano postulat uregulowania w ramach księgi pierwszej Kodeksu cywilnego wybranych zagadnień z zakresu terminów zawitych¹. Argumentem za takim rozwiązaniem są zarówno zasygnalizowane już w niniejszym artykule problemy powstałe na tle stosowania obecnie obowiązują-

¹ Orędownikiem takiej regulacji był m.in. S. Wójcik [1990, s. 392 i nast.].

jących przepisów kreujących te terminy, jak i względ na ich częściową regulację (ograniczoną wszakże jedynie do terminów zawitych do dochodzenia roszczeń) w uchylonych wraz z wejściem w życie Kodeksu cywilnego art. 114–117² ustawy Przepisy ogólne prawa cywilnego ([Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. ...], dalej p.o.p.c.). Pominięcie tej kwestii w Kodeksie cywilnym, motywowane zamiarem scalenia przedawnienia i terminów zawitych w ramach jednolitej instytucji przedawnienia³, jest na ogół zgodnie oceniane jako jedna z istotnych niedoskonałości obecnej regulacji kodeksowej [Wójcik 1990, s. 392].

Żadnych zmian w tym względzie nie wprowadziły kolejne nowelizacje Kodeksu cywilnego dokonane w zmienionych warunkach ustrojowo-gospodarczych po 1989 r. Postulat prawnej regulacji terminów zawitych został natomiast urzeczywistniony przez twórców ogłoszonego w październiku 2008 r. projektu księgi pierwszej Kodeksu cywilnego ([*Księga pierwsza...* 2008], dalej projekt I ks. k.c.). W ostatnim, VII tytule księgi pierwszej uregulowano kolejno w dwóch odrębnych działach przedawnienie (dział I, art. 181–191) i terminy zawite (dział II, art. 192–195). Zgodnie z zamysłem projektodawców: „zaproponowano brzmienie przepisów wspólnych dla wszystkich terminów zawitych. W przypadkach, w których przedstawiona regulacja nie będzie dostosowana do specyfiki konkretnego terminu, należy wprowadzać reguły uchylające stosowanie poszczególnych przepisów do danego terminu” (projekt I ks. k.c., s. 182). Z uwagi na różnorodność uprawnień podlegających ich działaniu (czemu sami twórcy analizowanej regulacji dają wyraz w uzasadnieniu projektu) uzasadnione wydaje się pytanie o faktyczny zakres zastosowania statuowanych projektem przepisów.

Inaczej niż w przypadku fragmentarycznej regulacji zawartej w uchylonych art. 114–117 p.o.p.c., nakazującej, zgodnie z art. 114 p.o.p.c., odpowiednie stosowanie w kwestiach nieuregulowanych do terminów zawitych przepisów o przedawnieniu, projekt księgi pierwszej Kodeksu cywilnego ujmuje tę problematykę w sposób samodzielny (choć niewyczerpujący), co eliminuje w zasadzie potrzebę takich odesłań⁴. Projektowane przepisy o przedawnieniu i terminach zawitych są względem siebie komplementarne. Zabieg legislacyjny polegający na

² Ustawa ta została uchylona (z dniem 1 stycznia 1965 r.) przez art. III pkt I ustawy Przepisy wprowadzające kodeks cywilny [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. ...].

³ Formalnym wyrazem tego połączenia był art. XIII Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny, w myśl którego: „ilekroć w nie uchylonych przepisach prawa cywilnego przewidziane są terminy, z których upływem ustawa wyłącza dochodzenie roszczeń (terminy zawite), uważa się je od dnia wejścia w życie kodeksu cywilnego za terminy przedawnienia”. Zakres przedmiotowy scalenia terminów przedawnienia z terminami zawitymi omawia J. Ignatowicz [1985, s. 798].

⁴ Wniosek taki zdaje się wynikać m.in. z zestawienia art. 189 i 195 projektu I ks. k.c. regulujących (odpowiednio dla przedawnienia i terminów zawitych) wpływ czynności podjętych przez uprawnionego przed sądem, sądem polubownym lub przed innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju na bieg terminu przedawnienia (zawitego).

ich wspólnej regulacji w ramach tytułu VII projektowanej księgi pierwszej ma służyć podkreśleniu zarówno pokrewieństwa obu tych instytucji, stanowiących przecież dwie postacie przedawnienia umarzającego, jak również uwypukleniu istniejących pomiędzy nimi różnic (tak trafnie [Stangret-Smoczyńska 2011, s. 79]).

W artykule dokonano zwięzłego omówienia projektowanych przepisów w zakresie terminów zawitych. Mając na uwadze zasygnalizowane już kontrowersje towarzyszące wykładni dotychczasowych przepisów wprowadzających te terminy, podjęto w szczególności próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu projektowane przepisy przyczynią się do ich wyeliminowania. Truizmem jest stwierdzenie, że tworzenie regulacji, która nie rozwiązywałaby istniejących wątpliwości i niejasności, bądź co gorsza sama je kreowała, jest bezcelowe.

2. Przedmiot regulacji – doktrynalne i projektowane ujęcie terminu zawitego

Brak ogólnej kodeksowej regulacji terminów zawitych sprawia, że *de lege lata* określenie ich istoty (definicji) jest zadaniem doktryny. Trafnie zauważa się przy tym, że choć ustawodawca kreuje liczne terminy zawite, w obszarze prawa cywilnego unika na ogół posługiwania się tym pojęciem [Kordasiewicz 2008, s. 569]. Ustalenie charakteru konkretnego terminu występującego w przepisie prawnym oparte jest z reguły na respektowanej przez ustawodawcę konwencji językowej, zgodnie z którą na termin przedawnienia wskazuje użycie w tekście przepisu prawnego zwrotu „roszczenie przedawnia się”. *A contrario*, brak takiego sformułowania uzasadnia wnioski o zawitym charakterze danego terminu [Kordasiewicz 2008, s. 571]⁵.

Podjęte w doktrynie próby ustalenia, czym jest termin zawity, opierają się na dwóch założeniach wstępnych. Po pierwsze, zakres rozważań ograniczono wyłącznie do terminów prawa materialnego, pozostawiając na marginesie terminy prawa procesowego zakreślające granice czasowe dla czynności procesowych dokonywanych przez uczestników postępowania oraz czynności sądu [Ignatowicz 1985, s. 795–796]. Po wtóre, z grupy terminów prawa materialnego wyłączono te, które określają moment wygaśnięcia praw ukształtowanych przez ustawodawcę jako terminowe z natury (np. majątkowych praw autorskich, praw z patentu). Inaczej niż przy terminach zaliczanych do obu grup przedawnienia umarzającego, skutek w postaci wygaśnięcia praw terminowych jest niezależny od działań podejmowanych przez samego uprawnionego [Kordasiewicz 2008, s. 570].

⁵ Wprowadzając termin zawity, ustawodawca posługuje się na ogół zwrotami wskazującymi na to, że „uprawnienie wygasa” bądź też wskazanego prawa „nie można dochodzić” (tak [Pyziak-Szafnicka 2014, s. 1180]).

Wskazane tu założenia wstępne odgrywają szczególną rolę w konstruowanych przez poszczególnych autorów negatywnych definicjach terminów zawitych. Skoro, jak zasygnalizowano we wprowadzeniu, podział terminów ograniczających w czasie ochronę prawną uprawnionego na przedawnienie i terminy zawite ma charakter dychotomiczny, można przyjąć, że termin, który nie odpowiada cechom właściwym przedawnieniu, jest terminem zawitym [Ignatowicz 1985, s. 840–841]. *De lege lata* panuje przy tym zgoda, że terminem przedawnienia jest tylko „taki termin, który ogranicza pod względem czasowym dochodzenie 1) roszczenia 2) majątkowego, jeżeli skutkiem upływu terminu jest tylko 3) niemożność dochodzenia, a nie 4) wygaśnięcie roszczenia” [Kordasiewicz 2008, s. 571]. Brak którejkolwiek z wymienionych cech pozwala w konsekwencji na uznanie danego terminu za zawity.

Zasadnicza niedogodność w formułowaniu pozytywnej definicji terminów zawitych wynika z ich zróżnicowanego charakteru, utrudniającego zarówno ich klasyfikację (o czym dalej), jak i czynienie innych uwag o charakterze uogólniającym. Za J. Ignatowiczem [1985, s. 843] można jednak przyjąć, że terminami zawitymi są takie terminy, które ograniczają w czasie dochodzenie praw przed powołanym do tego organem lub inną pozasądową ich realizację, zaś ich bezskuteczny wpływ powoduje wygaśnięcie prawa⁶.

Istniejącą lukę definicyjną wypełnia art. 192 projektu I ks. k.c. Zgodnie z nim: „jeżeli ustawa przewiduje, że z upływem określonego terminu wygasa lub ustaje możliwość dochodzenia, ustalenia lub ukształtowania uprawnienia, sąd bierze wpływ terminu pod uwagę z urzędu”. W przepisie tym określono przedmiot działania terminu zawitego, skutek jego upływu, a także wzór powinnego zachowania sądu (tak [Stangret-Smoczyńska 2011, s. 79]). Z początkowego fragmentu komentowanego przepisu („jeżeli ustawa przewiduje...”) wynika przy tym, że zakresem stosowania omawianej regulacji nie objęto niektórych grup umownych terminów zawitych⁷.

Dotychczasowe definicje (zwłaszcza te pozytywne) cechuje brak jednolitości poglądów w odniesieniu do przedmiotu działania terminów zawitych. Ich bezskuteczny wpływ ma zatem powodować wygaśnięcie prawa, prawa lub roszczenia, prawa podmiotowego (uprawnienia) bądź jedynie uprawnienia. Zasygnalizowany

⁶ Por. także definicję zaproponowaną przez A. Biercia [2012, s. 495].

⁷ Zróżnicowany charakter umownych terminów zawitych nie pozwala, jak się wydaje, na sformułowanie generalnego wniosku o niestosowaniu projektowanych przepisów do tej kategorii terminów (jak czyni to A. Stangret-Smoczyńska [2011, s. 78]). Wyłączeniem objęte są umowne terminy zawite „czyste” oraz wynikające z wzorców umownych. Wątpliwości budzi natomiast zastosowanie do terminów „dyspozytywnych” oraz „mieszanych” wyrażonego w art. 193 projektu I ks. k.c. zakazu modyfikacji ich długości w drodze czynności prawnej. O klasyfikacji umownych terminów zawitych zob. [Sporek 2009, s. 175–188].

brak uporządkowania w tej materii wynika przede wszystkim z odmiennych zapatrywań poszczególnych autorów na wzajemny stosunek pojęć prawa podmiotowego i uprawnienia⁸. Komentowany przepis zrywa z tą różnorodnością, wskazując na uprawnienia jako przedmiot działania tych terminów. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu, „przedmiotem działania terminów zawitych mogą być zarówno pojedyncze uprawnienia, jak i całe prawa podmiotowe. W związku z istniejącymi w doktrynie sporami co do natury prawa podmiotowego, zrezygnowano z definiowania tego pojęcia w ustawie. Jeżeli termin zawity dotyczy całego prawa podmiotowego, wygasają wszystkie wchodzące w jego skład uprawnienia. Z tego względu uznano, że wyrażenie «uprawnienie» jest na tyle uniwersalne, iż działanie terminów zawitych może zostać ograniczone właśnie do uprawnień” (projekt I ks. k.c., s. 182).

Z treści art. 192 projektu I ks. k.c. nie można jednak wyprowadzić generalnego wniosku, że przedmiotem działania terminów zawitych są wszystkie kategorie uprawnień (tj. roszczenia, uprawnienia kształtujące oraz zarzuty)⁹. Jak zaznaczono, projektowana regulacja terminów zawitych ma charakter komplementarny w stosunku do przepisów o przedawnieniu. Projekt opiera się na założeniu, że o oddziaływaniu upływu czasu na roszczenia (majątkowe oraz niektóre niemajątkowe – art. 181 § 1 i 2 projektu I ks. k.c.) powinny decydować wyłącznie przepisy o przedawnieniu. Działaniem terminów zawitych należy zatem objąć wyłącznie pozostałe kategorie uprawnień (oczywiście w razie ustalenia, że ich wykonywanie zostało przez ustawę ograniczone w czasie) (projekt I ks. k.c., s. 174 i 182).

Konsekwencją takiego założenia jest m.in. wyłączenie dopuszczalności analogicznego stosowania do biegu terminu zawitego przepisów o przerwie biegu przedawnienia w następstwie uznania roszczenia (art. 123 § 1 pkt 2 k.c. oraz art. 185 projektu I ks. k.c.) (projekt I ks. k.c., s. 182). W aktualnym stanie prawnym na ogół przyjmuje się taką możliwość w odniesieniu do terminów zawitych ograniczających w czasie dochodzenie roszczeń lub innych praw majątkowych, którym może zadośćuczynić sam zobowiązany (tak [Ignatowicz 1985, s. 854])¹⁰. Uznanie, że przedmiotem terminów zawitych nie mogą być roszczenia, pociągnie za sobą

⁸ Kwestie te omawia szczegółowo M. Pyziak-Szafnicka [2012, s. 807–817]. W tradycyjnym ujęciu uprawnienia są tworzywem służącym do kształtowania przez ustawodawcę treści wszystkich praw podmiotowych. Autorka zauważa jednak, że „przeprowadzenie konsekwentnego, opartego na logicznych zasadach rozgraniczenia praw podmiotowych od uprawnień, a także dokonanie w taki sposób klasyfikacji praw podmiotowych, wydaje się zadaniem niewykonalnym”, zaś w języku prawniczym pojęcia te powszechnie używane są zamiennie [Pyziak-Szafnicka 2012, s. 807–809].

⁹ O podziale uprawnień zob. przykładowo Z. Radwański [2009, s. 90–91].

¹⁰ Wątpliwości w tym względzie podnoszą A. Brzozowski, W.J. Kocot i E. Skowrońska-Bocian [2012, s. 247].

konieczność odpowiedniego dostosowania w przyszłej regulacji tych przepisów, które *de lege lata* ustanawiają terminy zawite do dochodzenia roszczeń (np. roszczeń posesoryjnych z art. 344 § 2 i art. 347 § 2 k.c.)¹¹.

Omawiając podstawowe różnice zachodzące pomiędzy terminami przedawnienia a terminami zawitymi, powszechnie podkreśla się odmienny skutek upływu obu tych terminów. W przypadku przedawnienia polega on na wyłączeniu dopuszczalności przymusowej realizacji przedawnionego roszczenia wbrew woli podmiotu zobowiązanego (dłużnika). Samo roszczenie nie wygasa, lecz ulega przekształceniu w tzw. roszczenie niezupełne (zob. np. [Radwański 2009, s. 349]). Upływ terminu zawitego prowadzi natomiast do wygaśnięcia sprekludowanego uprawnienia [Kordasiewicz 2008, s. 572]. Jednolite poglądy doktryny i orzecznictwa w tej kwestii znalazły swoje odzwierciedlenie w treści projektowanego art. 192, w myśl którego z upływem terminu zawitego „wygasa lub ustaje możliwość dochodzenia, ustalenia lub ukształtowania uprawnienia”. Trafnie zauważono w literaturze, że wielość i różnorodność uprawnień podlegających działaniu terminów zawitych wpływa na sposób ich utraty [Stangret-Smoczyńska 2011, s. 82]. Zamiarem projektodawców było objęcie analizowaną regulacją terminów prekluzji zarówno sądowej (wyznaczających granice czasowe dochodzenia uprawnień przed sądem), jak i pozasądowej (projekt I ks. k.c., s. 182). Dominujący pogląd doktryny do terminów prekluzji sądowej zalicza: terminy do dochodzenia roszczeń (np. art. 344 § 2 k.c.), terminy do dochodzenia praw stanu cywilnego (art. 63–65, 69–70, 80–81 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy ([Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. ...], dalej k.r.o.) oraz terminy do wytaczania powództw o ustalenie lub ukształtowanie praw majątkowych (np. art. 59, 534, 1024 k.c.). Terminy prekluzji pozasądowej obejmują natomiast: terminy do wykonywania praw kształtujących o charakterze majątkowym (np. art. 66, 88 § 2 k.c.), terminy do wykonywania praw kształtujących o charakterze niemajątkowym (art. 59 k.r.o.), terminy do wykonywania zawiadomień (reklamacyjne – np. art. 563 k.c., 847 k.c.), terminy do dochodzenia przez członka spółdzielni praw wynikających z człon-

¹¹ Terminy te omawia szczegółowo F. Sporek [2009, s. 150–154]. W stanie prawnym obowiązującym przed 25 grudnia 2014 r. modelowym przykładem takiego przepisu był art. 568 k.c. określający terminy dla realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy sprzedanej. Upływ rocznego (a przy wadach budynku – trzyletniego) terminu prowadził do wygaśnięcia roszczeń kupującego (o naprawę, wymianę, obniżenie ceny), a także prawa kształtującego do odstąpienia od umowy. Dokonana ustawą o prawach konsumenta ([Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. ...], dalej u.p.k.), zmiana polegała m.in. na wyraźnym określeniu: terminu (zawitego) do stwierdzenia wady – art. 568 § 1 k.c., terminu przedawnienia roszczenia o dokonanie naprawy lub wymiany – art. 568 § 2 k.c., a także terminu (zawitego) do wykonania uprawnienia prawokształtującego do odstąpienia od umowy lub obniżenia ceny – 568 § 3 k.c. Zob. B. Więzowska-Czepiel [2014, s. 460–478].

kostwa w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym, a także terminy, których upływ powoduje wygaśnięcie prawa (art. 255, 293, 297 k.c.)¹².

Skoro sprekludowane uprawnienie wygasa lub ustaje możliwość jego dochodzenia, ustalenia lub ukształtowania, sąd uwzględnia upływ terminu zawitego z urzędu (art. 192 *in fine* projektu I ks. k.c.). Jak trafnie podkreślono w uzasadnieniu projektu (projekt I ks. k.c., s. 182), „sąd nie może bowiem opierać swojego rozstrzygnięcia na uprawnieniu, które nie istnieje”¹³. Skutek w postaci wygaśnięcia uprawnienia wyłącza ponadto (inaczej niż przy przedawnieniu) dopuszczalność zrzeczenia się korzystania z upływu terminu zawitego (zarówno przed jego upływem, jak i po nim) [Ignatowicz 1985, s. 847]. W przeciwnym razie dochodziłoby bowiem do prawnej reaktywacji bytu już nieistniejącego. Z tych samych względów sprekludowane uprawnienie nie może stać się także przedmiotem zarzutu [Kordasiewicz 2008, s. 683]. Omawiany skutek wygaśnięcia uprawnienia nigdy nie budził wątpliwości, zaś jego uregulowanie stanowiłoby jedynie formalne potwierdzenie zasady, w myśl której „sąd sam, a więc niezależnie od twierdzeń i wniosków stron, uwzględnia stan prawny” [Ignatowicz 1985, s. 846].

3. Zasady biegu terminów zawitych

Wskazany w poprzednim punkcie artykułu rygoryzm terminów zawitych sprawia, że są one regulowane na ogół przepisami o charakterze bezwzględnie obowiązującym (*iuris cogentis*). W takim przypadku niedopuszczalne jest modyfikowanie przez strony stosunku prawnego zarówno skutków prekluzji, jak i ustalonych w przepisach prawa zasad ich biegu. Jak wskazuje B. Kordasiewicz [2008, s. 678], „stosownie do głęboko zakorzonego zapatrywania terminy zawite, co do zasady, nie podlegają dyspozytywności stron. Ta ogólna reguła przejawia się w co najmniej dwóch postaciach. Po pierwsze, stronom nie wolno ustanawiać terminów prekluzyjnych do dochodzenia roszczeń ani innych postaci praw podmiotowych przed powołanym do tego organem (...). Po wtóre (...), stronom nie wolno umawiać się ani co do długości wskazanego ustawą terminu zawitego, ani też co do chwili, od której termin ten biegnie”. Streszczone

¹² Szczegółową typologię terminów zawitych przeprowadził B. Kordasiewicz [2008, s. 572]. Projektowana regulacja z grupy terminów prekluzji sądowej eliminuje terminy do dochodzenia roszczeń.

¹³ Już na gruncie Kodeksu zobowiązań właśnie w płaszczyźnie proceduralnej upatrywano podstawowej różnicy pomiędzy przedawnieniem a prekluzją [Kordasiewicz 2008, s. 573]. Warto jednak przypomnieć, że art. 117 § 3 k.c. w pierwotnym brzmieniu zobowiązywał sąd, państwową komisję arbitrażową lub inny organ powołany do rozpoznawania spraw danego rodzaju do uwzględnienia upływu terminu przedawnienia z urzędu. Powrotu do koncepcji klasycznej dokonano nowelą do Kodeksu cywilnego z 1990 r. uchylającą m.in. art. 117 § 3 k.c.

tu poglądy doktryny znalazły swoje odbicie w projektowanym art. 193. Zgodnie z nim: „nie można w drodze czynności prawnej zmieniać zasad biegu, długości ani skutków upływu terminu zawitego”. Zasadne wydaje się jednak pytanie, czy tak sformułowana reguła ogólna niedopuszczająca żadnych wyjątków w należyty sposób uwzględnia specyfikę i różnorodność uprawnień podlegających działaniu terminów zawitych.

Podstawowym argumentem zwolenników zakazu swobody kształtowania zasad biegu oraz długości prekluzji jest wnioskowanie *a fortiori* z art. 119 k.c.¹⁴ Skoro skutek przedawnienia roszczeń majątkowych jest mniej rygorystyczny od prekluzji, to tym bardziej wynikający z art. 119 k.c. zakaz powinien odnosić się do terminów zawitych [Wójcik 1990, s. 398]. Krytycy tego stanowiska podkreślają jednak, że z uwagi na zróżnicowanie terminów zawitych formułowanie w tym względzie w odniesieniu do prekluzji (zwłaszcza pozasądowej) jakichkolwiek uogólniających konstatacji jest nieuprawnione¹⁵. Inaczej niż w przypadku terminów przedawnienia kształtowanych wyłącznie przez ustawę, w odniesieniu do niektórych terminów zawitych sam ustawodawca pozwala niekiedy bądź na zmianę ich długości (w pełni lub jedynie jednokierunkowo) przez same strony stosunku prawnego¹⁶, bądź wręcz przyznaje im kompetencję do wyznaczenia terminu zawitego, w tym do określenia jego długości (zob. np. art. 103 § 2 k.c. utrzymany przez art. 152 § 2 projektu I ks. k.c.) i początku jego biegu (zob. np. art. 395 § 1 k.c.)¹⁷. Istnieją jednocześnie takie kategorie terminów zawitych, w odniesieniu do których z zasady wyłączono poddanie ich jakiegokolwiek dyspozycyjności stron. Należą do nich terminy, których upływ powoduje wygaśnięcie praw podmiotowych (użytkowania, służebności gruntowych lub osobistych), a także terminy do wykonywania praw kształtujących o charakterze niemajątkowym zaliczanych do kategorii praw stanu (termin na złożenie przez rozwiedzionego małżonka oświadczenia o powrocie do nazwiska, które nosił przed zawar-

¹⁴ „Terminy przedawnienia nie mogą być skracane ani przedłużane przez czynność prawną”.

¹⁵ Na znaczenie wykładni funkcjonalnej poszczególnych uprawnień w ustaleniu dopuszczalności kształtowania terminów zawitych wołał stron zwracając uwagę U. Ernst, A. Rachwał i F. Zoll [2011, s. 274].

¹⁶ Mając na uwadze semiimperatywny charakter regulacji umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość (art. 7 u.p.k.), za dopuszczalne należy uznać np. wydłużenie czternastodniowego terminu zawitego do złożenia przez konsumenta oświadczenia woli o odstąpieniu od umowy, o którym mowa w art. 27 u.p.k. W odniesieniu do terminów wykonywania uprawnień z tytułu rękojmi (art. 568 k.c.) możliwość modyfikowania ich długości umową stron została zaaprobowana przez Sąd Najwyższy [Wyrok z dnia 5 sierpnia 2005 r. ...]. W wypadku gdy kupującym jest konsument, dopuszczalność ich umownego skracania jest jednak (co do zasady) wyłączona (co wynika z art. 558 § 1 zd. 2 k.c.).

¹⁷ Są to tzw. umowne terminy zawite „dyspozycyjne” oraz „mieszane”. Zob. [Sporek 2009, s. 177 i 179].

ciem małżeństwa)¹⁸. Wydaje się zatem, że bardziej poprawne metodologicznie jest upatrywanie w zakazie umownego kształtowania długości i zasad biegu terminów zawitych zasady o charakterze jedynie kierunkowym (dominującej zwłaszcza w odniesieniu do terminów prekluzji sądowej), nie zaś konstruowanie na jego podstawie generalnej reguły niedozwalającej (pozornie) na żadne odstępstwa. Podkreśleniu tej kierunkowości mogłoby służyć poprzedzenie dotychczasowej treści art. 193 projektu I ks. k.c. (na wzór 181 § 5 projektu I ks. k.c.) zwrotem: „poza wyjątkami w ustawie przewidzianymi”.

Zagadnieniem spornym w doktrynie i orzecznictwie jest kwestia dopuszczalności moderowania (łagodzenia) skutków upływu terminu zawitego. Brak ogólnej regulacji kodeksowej utrudnia jednoznaczne przesądzenie czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, możliwe jest stosowanie do prekluzji przepisów regulujących bieg przedawnienia (art. 121–124 k.c.), a także czy za dopuszczalne należy uznać nieuwzględnianie skutków upływu terminu zawitego z powołaniem się na konstrukcję nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Zagadnienia te obok doniosłości teoretycznej mają istotne znaczenie praktyczne. Wynika to z faktu, że terminy zawite są z reguły krótsze od terminów przedawnienia¹⁹.

W odniesieniu do pierwszego z zagadnień dominuje pogląd opowiadający się za możliwością łagodzenia w określonych, wyjątkowych okolicznościach rygoryzmu niektórych terminów zawitych w drodze analogicznego stosowania przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń. Generalne odrzucenie takiej możliwości mogłoby bowiem niekiedy prowadzić do rozstrzygnięć oczywiście sprzecznych z elementarnym poczuciem sprawiedliwości [Ignatowicz 1985, s. 850–851]²⁰. Niezbędne jest jednak uwzględnienie charakteru terminu zawitego i spełnianej przezeń funkcji (w tym rodzaju interesu podlegającego ochronie), a także celu przepisu o przedawnieniu, który ma znaleźć analogiczne zastosowanie [Pyziak-Szafnicka 2014, s. 1185; Justyński 1999, s. 40]. Zgoda co

¹⁸ Zagadnienie zakresu dyspozytywności stron w odniesieniu do długości i zasad biegu terminów zawitych omawia szczegółowo B. Kordasiewicz [2008, s. 678–681]. Por. także uwagi A. Stangret-Smoczyńskiej [2011, s. 86–89].

¹⁹ Przykładowo roszczenie o naprawienie szkody z powodu utraty lub uszkodzenia rzeczy wniesionych do hotelu lub podobnego zakładu wygasa, jeżeli poszkodowany po otrzymaniu wiadomości o szkodzie nie zawiadomił o niej niezwłocznie utrzymującego zakład (art. 847 k.c.). Najczęściej występują terminy roczne (np. art. 59, 88 § 2, 929 k.c.). Najdłuższe, dziesięcioletnie terminy zawite ustanowiono w art. 255 i 293 § 1 k.c. Przeglądu terminów z punktu widzenia ich długości dokonał F. Sporek [2009 s. 146–147].

²⁰ Zob. także uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1992 r., w której wskazano, że „stosowanie w każdym wypadku przepisów o prekluzji w sposób bezwzględny, tzn. wyłączający wszelką możliwość łagodzenia ich ostrości w taki sposób, jaki ustawa przewiduje co do przedawnienia, byłoby niejednokrotnie całkowicie nieadekwatne do potrzeb życia i kłóciłoby się z poczuciem sprawiedliwości (...)” [Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1992 r. ...].

do samej zasady nie oznacza jednak jednolitości stanowisk w kwestiach szczegółowych²¹.

Najmniej kontrowersji budzi analogiczne stosowanie do terminów zawitych art. 121 pkt 4 k.c. przewidującego zawieszenie biegu terminu przedawnienia z powodu siły wyższej²². Nie jest już jednak jasne, w odniesieniu do których terminów zawitych analogia taka jest uzasadniona – czy jedynie do terminów prekluzji sądowej dla dochodzenia uprawnień przed sądem lub innym organem państwowym (z uwagi na ich podobieństwo do terminów przedawnienia) (tak [Radwański 2009, s. 359; Ernst, Rachwał i Zoll 2011, s. 274]), czy także w przypadku niektórych terminów prekluzji pozasądowej [Ignatowicz 1985, s. 854]. W piśmiennictwie wyrażono przy tym pogląd warunkujący zastosowanie art. 121 pkt 4 k.c. od objęcia działaniem siły wyższej sądu, nie zaś strony, której siła wyższa utrudnia lub wręcz uniemożliwia dokonanie czynności zmierzającej do dochodzenia roszczenia przed tym sądem [Ernst, Rachwał i Zoll 2011, s. 274]. *De lege lata* dopuszcza się także (o czym była już mowa) analogiczne stosowanie do prekluzji art. 123 § 1 pkt 3 k.c. o przerwie biegu terminu przedawnienia spowodowanej uznaniem roszczenia przez dłużnika (tak np. [Radwański 2009, s. 359]), a także art. 123 § 1 pkt 1 k.c. (na zasadzie *analogiae iuris*) w razie podjęcia przez uprawnionego przed sądem działań mających na celu realizację uprawnień wynikających ze służebności, co w rezultacie uniemożliwi jej wygaśnięcie *ex lege* na podstawie art. 293 k.c. [Pokrzywniak 2016].

Należy zgodzić się z tymi poglądami doktryny, które zalecają zachowanie daleko idącej wstrzeźliwości w odpowiednim stosowaniu do terminów zawitych przepisów o przedawnieniu roszczeń. Zbyt szeroka analogia prowadzi bowiem do zacierania różnic pomiędzy tymi terminami, sprowadzając je głównie do skutków ich upływu [Ernst, Rachwał i Zoll 2011, s. 274]²³.

²¹ Przykładowo Sąd Najwyższy wypowiedział się przeciwko dopuszczalności stosowania przepisów o przedawnieniu roszczeń majątkowych w odniesieniu do wynikającego z art. 929 k.c. terminu do uznania spadkobiercy za niegodnego [Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1998 r. ...], czy też określonego w art. 940 § 2 k.c. terminu do wytoczenia powództwa o wyłączenie małżonka od dziedziczenia [Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2002 r. ...].

²² W przywołanej już uchwale III CZP 10/92 [Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1992 r. ...] Sąd Najwyższy zauważył, że „jeśli chodzi o analogiczne stosowanie art. 121 pkt 4 k.c. do prekluzji (...) przewidziana w tym przepisie przyczyna zawieszenia biegu przedawnienia ma charakter specjalny. Nie powstaje ona w żadnym związku ze szczególnym stosunkiem łączącym strony, a zarazem jest całkowicie niezależna od woli uprawnionego (...). Skutki zdarzenia, na które zainteresowana osoba nie ma wpływu i któremu przy najbardziej posuniętej staranności nie może zapobiec, a więc skutki siły wyższej, nie powinny tej osoby obciążać ujemnymi konsekwencjami”.

²³ Na niebezpieczeństwo „stopienia ostrza” terminów zawitych zwracają także uwagę A. Brzozowski, W. J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian [2012, s. 247].

Przedmiotem sporu w doktrynie, a także niejednorodnych poglądów judykatury, jest także problem dopuszczalności oceny skutków upływu terminu zawitego przez pryzmat wyrażonej w art. 5 k.c. konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego. Od strony dogmatycznej sprawa wydaje się prosta: skoro skutek w postaci wygaśnięcia uprawnienia następuje z mocy samego prawa (*ex lege*), zaś jego uwzględnienie z urzędu przed sąd jest niezależne od jakichkolwiek działań podejmowanych przez stronę, przeciwko której to sprekludowane uprawnienie jest skierowane (a często nawet bez jej woli lub wiedzy), to nie sposób przyjąć, by czyniła ona jakikolwiek użytek z przysługującego jej prawa podmiotowego, co jest warunkiem koniecznym zastosowania art. 5 k.c. [Justyński 1999, s. 33]. Wykonywaniem takiego prawa nie jest w szczególności zwrócenie uwagi sądu na upływ terminu zawitego i uchylenie się na tej podstawie od zadośćuczynienia sprekludowanemu uprawnieniu [Justyński 1999, s. 38]. Nieuwzględnienie skutków upływu terminu zawitego prowadziłyby ponadto do wskrzeszenia (ponownego nabycia) uprawnienia już wygasłego [Justyński 1999, s. 39]. Przedstawione argumenty uzasadniają, zdaniem większości doktryny, opowiedzenie się przeciwko dopuszczalności łagodzenia skutków prekluzji przez art. 5 k.c.²⁴ Pogląd przeciwny upatruje czynienie ze swego prawa użytku w samej korzyści odnoszonej przez dłużnika z sytuacji prawnej uprawniającej go do odmowy spełnienia świadczenia²⁵. Podnosi się także, że odrzucenie *a limine* możliwości oceny upływu terminów zawitych z powołaniem się na art. 5 k.c. nie pozwala na uwzględnienie ich zróżnicowanego charakteru [Kordasiewicz 2008, s. 693–694].

Usunięciu zasygnalizowanych tu wątpliwości towarzyszących dopuszczalności łagodzenia rygorystycznych skutków prekluzji służy projektowany art. 194. Zgodnie z nim: „sąd może nie uwzględnić upływu terminu zawitego liczonego od chwili, w której uprawniony dowiedział się o potrzebie dokonania czynności zmierzającej do zachowania, dochodzenia, ustalenia lub ukształtowania uprawnienia, jeżeli opóźnienie w dokonaniu czynności jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami i nie jest nadmierne”. Treść tego przepisu wzorowana jest na art. 42 § 8 ustawy Prawo spółdzielcze ([Ustawa z dnia 16 września 1982 r. ...], dalej u.p.s.), w myśl którego sąd może nie uwzględnić upływu sześciotygodniowego terminu do zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni (ustalonego zgodnie z 42 § 6 u.p.s.): „jeżeli utrzymanie uchwały walnego zgromadzenia w mocy wywołałoby dla członka szczególnie dotkliwe skutki, a opóźnienie w zaskarżeniu tej

²⁴ W podobnym duchu wypowiedziano się w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r. wskazującej, że art. 5 k.c. nie ma zastosowania do upływu terminu przewidzianego w art. 568 § 1 k.c. (w poprzednim brzmieniu). Uzasadnienie tej uchwały zawiera przegląd dotychczasowych orzeczeń Sądu Najwyższego w przedmiocie oddziaływania klauzuli generalnej z art. 5 k.c. na skutki prekluzji.

²⁵ Poglądy A. Ohanowicza w tej kwestii omawia B. Kordasiewicz [2008, s. 690–691].

uchwały jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami i nie jest nadmierne”. Choć w uzasadnieniu (projekt I ks. k.c., s. 182) wskazano na art. 42 u.p.s. jako źródło inspiracji przy projektowaniu art. 194, w rzeczywistości u jego podstaw tkwi jeszcze wcześniejsze rozwiązanie zawarte w uchylonym art. 117 § 3 k.c. pozwalającym sądowi oraz innym wskazanym w jego treści organom na nieuwzględnienie upływu terminu przedawnienia: „jeżeli termin przedawnienia nie przekracza lat trzech, a opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami i nie jest nadmierne”²⁶. Paradoksalnie zatem pozostawienie w przyszłej księdze pierwszej zaproponowanego art. 194 pozwoliłoby na sięgnięcie do dorobku doktryny i orzecnictwa opartego na uchylonym art. 117 § 3 k.c. Warto dodać, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 października 1990 r. nie kwestionowano na ogół dopuszczalności analogicznego stosowania tego przepisu do biegu terminów zawitych [Ignatowicz 1985, s. 852–853]²⁷.

Użyty w art. 194 projektu I ks. k.c. zwrot mówiący o „chwili, w której uprawniony *dowiedział się* [podkr. P.K.] o potrzebie dokonania czynności zmierzającej do zachowania, dochodzenia, ustalenia lub ukształtowania uprawnienia”, wskazuje, że przepis ten znajdzie zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do terminów liczonych *a tempore scientiae*. Wyłączono natomiast taką możliwość w przypadku terminów liczonych *a tempore facti*. Jak wskazano w uzasadnieniu (projekt I ks. k.c., s. 182–183), wiele z nich „pełni istotną funkcję stabilizacyjną, gwarantując poczucie pewności i stabilności obrotu gospodarczego (...). Upływ takich terminów musi wywoływać skutki definitywne, nawet wówczas, gdy wiąże się to z pokrzywdzeniem konkretnego uprawnionego”. Trafnie zwrócono także uwagę (projekt I ks. k.c., s. 183) na konieczność odmiennego ukształtowania w przyszłym kodeksie niektórych terminów, które *de lege lata* mają charakter obiektywny (np. art. 59 k.c.).

Możliwość nieuwzględnienia przez sąd upływu terminu zawitego, traktowana jako „wentyl bezpieczeństwa” zapobiegający wydawaniu rozstrzygnięć sprzecznych z interesem uprawnionego (projekt I ks. k.c., s. 182), uzależniona jest od koniunktywnego spełnienia dwóch przesłanek: opóźnienie w dokonaniu czynności przez uprawnionego jest usprawiedliwione wyjątkowymi okoliczno-

²⁶ Art. 117 § 3 k.c. został skreślony z dniem 1 października 1990 r. przez art. 1 pkt 17 lit. a) ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny [Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. ...].

²⁷ Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 maja 1978 r. przyjął, że „sąd może na podstawie art. 117 § 3 k.c., stosowanego w drodze analogii, nie uwzględnić upływu rocznego terminu przewidzianego w art. 568 § 1 k.c. dla dochodzenia uprawnień z tytułu rękopisami za wady fizyczne sprzedanej rzeczy, jeżeli oddalenie spóźnionego żądania prowadziłoby do rażącego pokrzywdzenia nabywcy” [Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1978 r. ...]. Pogląd ten powtórzono w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej zawierającej wytyczne w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej w sprawach rękopisami i gwarancji [Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z dnia 30 grudnia 1988 r. ...].

ściami, a ponadto tego, że nie jest ono nadmierne. Ponieważ komentowany przepis wprowadza odstępstwo od ogólnej zasady wyrażonej w art. 192 *in fine* projektu I ks. k.c., wykładnia obu przesłanek nie powinna mieć charakteru ekstensywnego (w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae*). Wpływ wyjątkowych okoliczności na opóźnienie w dokonaniu czynności przez uprawnionego należy oceniać na moment bezpośrednio poprzedzający upływ terminu zawitego. Pozbawia to doniosłości prawnej okoliczności, które wystąpiły podczas biegu terminu zawitego, lecz ustały przed jego upływem. Dodatkowo użycie w komentowanym przepisie zwrotu o opóźnieniu w dokonaniu czynności przez uprawnionego pozwala na przyjęcie, że wystąpienie tych wyjątkowych okoliczności nie może być następstwem zwinionych działań podjętych przez poszukującego ochrony. Ocena braku nadmierności opóźnienia powinna natomiast uwzględniać ustawową długość terminu zawitego, o nieuwzględnienie upływu którego chodzi. Trafnie zauważono, że wprowadzenie przesłanki braku nadmierności opóźnienia ma przeciwdziałać zwielokrotnianiu długości tego terminu²⁸.

Wprowadzenie projektowanego art. 194 wyeliminowałoby, jak się wydaje, wątpliwości towarzyszące dopuszczalności moderowania skutków upływu terminu zawitego przez art. 5 k.c. (zachowany ze zmianami stylistycznymi w art. 5 § 2 projektu I ks. k.c.) jednoznacznie przesądzając o braku takiej możliwości. Warto wskazać, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 października 1990 r. art. 117 § 3 k.c. (stanowiący, jak wykazano, pierwowzór projektowanego art. 194) uznawano za jeden z przepisów zawierających tzw. szczegółową klauzulę nadużycia prawa wyłączających, w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*, stosowanie art. 5 k.c.²⁹ Wzajemna odrębność unormowania przedawnienia i terminów zawitych w projektowanej księdze pierwszej, o czym świadczy brak przepisu nakazującego odpowiednie stosowanie do prekluzji przepisów o przedawnieniu roszczeń (inaczej niż czynił to art. 114 p.o.p.c.), wskazuje ponadto na niedopuszczalność łągodzenia skutków upływu terminów zawitych analogicznym stosowaniem przepisów o przedawnieniu.

Odstępstwo od zasady bezwzględnego (niezależnego od wszelkich okoliczności) charakteru biegu terminów zawitych wprowadza także art. 195 projektu I ks. k.c. W myśl jego § 1: „jeżeli przed upływem terminu zawitego uprawniony podjął przed sądem, sądem polubownym lub przed innym organem powołanym

²⁸ Zob. uwagi B. Kordasiewicza [2008, s. 694–695], który *de lege lata* opowiada się za stosowaniem przy ocenie skutków upływu terminu zawitego kryteriów zawartych w uchylonym art. 117 § 3 k.c., uznając je za dające się wydedukować z zasad ogólnych. Stanowisko takie zajęł pierwotnie J. Ignatowicz w głosie do przywołanej w przypisie 20 uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1992 r.

²⁹ Zwrócił na to uwagę K. Pietrzykowski w zdaniu odrębnym do przywołanej w przypisie 24 uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r.

do rozpoznawania spraw danego rodzaju czynność zmierzającą do dochodzenia, zabezpieczenia, ustalenia lub ukształtowania uprawnienia, termin zawity nie może upłynąć wcześniej niż miesiąc od prawomocnego zakończenia postępowania toczącego się po dokonaniu tej czynności”. Zainicjowanie przez podmiot postępowania zmierzającego do realizacji uprawnienia, którego wykonywanie ustawa ogranicza terminem zawitym, może prowadzić do wstrzymania zakończenia biegu tego terminu³⁰. W przypadku gdy podjęte czynności nie doprowadzą do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty, termin zawity, w którym uprawniony będzie mógł ponownie podjąć takie działania, nie może upłynąć wcześniej niż miesiąc od prawomocnego zakończenia pierwotnego postępowania. Przeciwdziałaniu sytuacjom, w których określony art. 195 § 1 projektu I ks. k.c. termin miesięczny mógłby upłynąć w czasie, gdy uprawniony nie miał możliwości podejmowania działań zmierzających do ponownego rozstrzygnięcia sprawy (np. w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej od wydanego w pierwotnym postępowaniu orzeczenia)³¹, służy natomiast projektowany art. 195 § 2, zgodnie z którym: „jeżeli pomimo prawomocnego zakończenia postępowania, uprawniony nie może ponownie dokonać czynności zmierzającej do dochodzenia, zabezpieczenia, ustalenia lub ukształtowania uprawnienia, termin zawity nie może upłynąć wcześniej niż miesiąc od dnia, w którym dokonanie takiej czynności stało się możliwe”. Nie do końca jest przy tym jasne, według jakich kryteriów należałoby stwierdzić istnienie negatywnej przesłanki wyłączającej zastosowanie dyspozycji § 1 i 2 w razie ustalenia, że „z zachowania uprawnionego po dokonaniu czynności nie wynika w dostateczny sposób wola realizacji prawa” (art. 195 § 3 projektu I ks. k.c.)³².

W sytuacji gdy zainicjowane przez uprawnionego postępowanie, o którym mowa w § 1, zakończy się wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy, wynikające zeń roszczenia podlegać będą przedawnieniu według przepisów o przedawnieniu roszczeń stwierdzonych tytułem egzekucyjnym, a zatem z upływem dziesięciu lat od dnia, w którym możliwe stało się wykonywanie tego tytułu (art. 195 § 4 w zw. z art. 190 projektu I ks. k.c.). Bez znaczenia pozostaje przy tym, że źródłem tych roszczeń było uprawnienie ograniczone terminem zawitym (tak projekt I ks. k.c., s. 179).

³⁰ I. Nowacka [2012, s. 120] w komentowanym przepisie upatruje przyczynę zawieszenia biegu terminu zawitego.

³¹ Na motywy takie wskazano w uzasadnieniu projektu (projekt I ks. k.c., s. 179).

³² Przepis ten podczas dyskusji nad projektem księgi pierwszej Kodeksu cywilnego odbytej w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego uznano za niezrozumiały i nieprecyzyjny, a w konsekwencji zaproponowano jego uchylenie [*Projekt Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza...* 2009, s. 59], zob. także [Strugała 2014, s. 98–99].

4. Podsumowanie

Projektowane przepisy art. 192–195 I ks. k.c. stanowią odpowiedź na wysuwany od dawna w doktrynie prawa cywilnego postulat ponownej regulacji wybranych ogólnych zagadnień odnoszących się do terminów zawitych. Pominięcie tej problematyki w obecnie obowiązującym Kodeksie cywilnym jest niekiedy wręcz podawane jako przykład klasycznej luki konstrukcyjnej [Radwański i Zieliński 2012, s. 495].

Odsyłając do szczegółowych uwag zawartych w opracowaniu, należy podkreślić, że ogólna ocena projektowanej regulacji jest pozytywna. Po części wynika to z faktu, że rozwiązania zawarte w art. 192 i 193 projektu I ks. k.c. odzwierciedlają utrwalone poglądy doktryny i judykatury na istotę terminów zawitych, w tym skutki ich upływu. *Novum* stanowi natomiast przyjęcie, że przedmiotem działania terminów zawitych są inne kategorie uprawnień niż roszczenia – te ostatnie (majątkowe i częściowo niemajątkowe) ulegają bowiem jedynie przedawnieniu. Takie założenie rozstrzyga w sposób negatywny dyskusyjną *de lege lata* w doktrynie i orzecznictwie kwestię wpływu uznania na bieg terminu zawitego. Zaletą zaproponowanych rozwiązań jest także wyraźne określenie w art. 194 projektu I ks. k.c. (na wzór uchylonego art. 117 § 3 k.c.) przesłanek dopuszczalności moderowania skutków upływu terminu zawitego. Zaproponowany „wentyl bezpieczeństwa” (zgodnie z terminologią projektodawców) stanowi wystarczający instrument zapobiegający wydawaniu w rezultacie prekluzji rozstrzygnięć ewidentnie sprzecznych z poczuciem sprawiedliwości. Eliminuje także potrzebę sięgania po klauzulę nadużycia prawa podmiotowego, co, jak wykazano, jest obecnie kwestią wysoce dyskusyjną. Nowe rozwiązanie (wzorowane na art. 189 projektu I ks. k.c.) stanowi także projektowany art. 195 określający wpływ czynności podejmowanych przez uprawnionego przed sądem (sądem polubownym) lub innym organem na bieg terminu zawitego.

Za zbyt radykalną wypada zatem uznać ocenę proponowanych rozwiązań zawartą w sprawozdaniu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w którym stwierdzono, że art. 192 i 193 projektu I ks. k.c. „nie wnoszą nic nowego w porównaniu z obecnym stanem prawnym i funkcjonowaniem w obrocie terminów zawitych, a zatem może być wątpliwa potrzeba wprowadzenia ich do kodeksu” [*Projekt Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza...* 2009, s. 59]. Mając na uwadze dominującą w piśmiennictwie ocenę całości kształtu rozwiązań projektowanej książki pierwszej, ów brak nowości należy traktować raczej jako zaletę, a nie wadę³³. Wprowadzenie

³³ Już po złożeniu artykułu do publikacji na początku 2017 r. opublikowano poprawiony projekt części ogólnej Kodeksu cywilnego przyjęty przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego IV kadencji na posiedzeniu w dniach 22–23 stycznia 2015 r. Podobnie jak w przypadku projektu z 2008 r. regulację terminów zawitych zawarto w przepisach działu II (art. 165–168) tytułu VII

projektowanej regulacji do Kodeksu cywilnego stanowiłoby przy tym urzeczywistnienie postulatu zupełności tego aktu prawnego.

Literatura

- Bierć A. [2012], *Zarys prawa prywatnego. Część ogólna*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Brzozowski A., Kocot W. J., Skowrońska-Bocian E. [2012], *Prawo cywilne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa.
- Ernst U., Rachwał A., Zoll F. [2011], *Prawo cywilne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa.
- Ignatowicz J. [1985], *Przedawnienie i terminy zawite [w:] System Prawa Cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.
- Justyński T. [1999], *Problem aktualności konstrukcji nadużycia prawa w zakresie terminów zawitych*, „Przegląd Sądowy”, nr 11–12.
- Kodeks cywilny. Księga I. Część ogólna* [2017], Projekt Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przyjęty w 2015 r. z objaśnieniami opracowanymi przez członków zespołu problemowego KKPC, http://www.projektkc.uj.edu.pl/dokumenty/Projekt_Komisji_Kodyfikacyjnej_Ksiega_I_z_uzasadnieniem.pdf (data dostępu: luty 2017).
- Kordasiewicz B. [2008], *Problematyka dawności [w:] System Prawa Prywatnego*, t. 2: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, C.H. Beck, Warszawa.
- Księga pierwsza Kodeksu cywilnego. Projekt wraz z uzasadnieniem* [2008], Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, Warszawa, październik.
- Nowacka I. [2012], *Uprawnienie do uchylenia się od skutków wadliwego oświadczenia woli na gruncie projektu księgi pierwszej kodeksu cywilnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego”, nr 2.
- Pokrzywniak J. [2016], *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–449¹¹*, red. M. Gutowski, C.H. Beck, Warszawa.
- Pyziak-Szafnicka M. [2014], *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Pyziak-Szafnicka M. [2012], *Prawo podmiotowe [w:] System Prawa Prywatnego*, t. I: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, C.H. Beck, Warszawa.
- Radwański Z. [2009], *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa.
- Radwański Z., Zieliński M. [2012], *Stosowanie i wykładnia prawa cywilnego [w:] System Prawa Prywatnego*, t. I: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, C.H. Beck, Warszawa.

projektu z 2015 r. Projektowana regulacja ma, w zamierzeniu, charakter tymczasowy. Jak podkreślono w uzasadnieniu, „tworzenie reguł ogólnych w pełni możliwe będzie dopiero po ustaleniu treści przepisów przewidujących poszczególne terminy (...). W miarę przyjmowania projektów kolejnych ksiąg kodeksu cywilnego regulacja ta będzie musiała być weryfikowana, zmieniana lub uzupełniana w celu uwzględnienia specyfiki terminów zawitych przewidzianych w tych księgach”. Projekt z 2015 r. definiuje pojęcie terminu zawitego (art. 161) oraz określa przyczyny wstrzymania zakończenia (art. 162) oraz zawieszenia (art. 163–164) jego biegu. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu kwestie te mogą zostać w tym miejscu jedynie zasygnalizowane.

- Sporek F. [2009], *Terminy zawite* [w:] *Przedawnienie i terminy zawite*, red. A. Stępień-Sporek, F. Sporek, LexisNexis, Warszawa.
- Stangret-Smoczyńska A. [2011], *Skutki upływu terminów zawitych w przyszłym Kodeksie cywilnym*, „Przegląd Sądowy”, nr 6.
- Strugała R. [2014], *Przedawnienie według projektu księgi pierwszej kodeksu cywilnego*, „Rejent”, nr 5(277).
- Więzowska-Czepiel B. [2014], *Ustawa o prawach konsumenta. Kodeks cywilny (wyciąg)*, red. B. Kaczmarek-Templin, P. Stec, D. Szostek, C.H. Beck, Warszawa.
- Wójcik S. [1990], *O potrzebie i sposobie uregulowania cywilnoprawnych terminów zawitych* [w:] *Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa dla uczczenia czterdziestolecia pracy naukowej prof. J. Winiarza*, red. S. Wójcik, Warszawa.

Orzecznictwo

- Projekt Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Sprawozdanie z dyskusji przeprowadzonej w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego* [2009], Biuletyn Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, nr 12.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1978 r., sygn. akt III CZP 39/77, publ. OSNC 1979 r., nr 3, poz. 40.
- Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z dnia 30 grudnia 1988 r. zawierająca wytyczne w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej w sprawach rękojmi i gwarancji, sygn. akt III CZP 48/88, publ. OSNC 1989 r., nr 3, poz. 36.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1992 r., sygn. akt III CZP 10/92, publ. OSP 1992, nr 2, poz. 30.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1998 r., sygn. akt I CKN 448/97, publ. LEX nr 56817.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1345/99, publ. LEX nr 55556.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2005 r., sygn. akt II CK 28/2005, publ. OSNC 2006, nr 6, poz. 107.
- Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 2/13, publ. LEX nr 1324605.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz.U. nr 312, poz. 311 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 682.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 94 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 21 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. nr 55, poz. 321 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 683.

Time-barred Periods in the Project of the First Book of the Civil Code

(Abstract)

Contrary to limitation periods, the Civil Code lacks *de lege lata* general principles governing time-barred periods. Their fragmentary regulation usually comes down to the determination of the so-called *essentialia* of a given time-barred period, namely its duration and the beginning of its run. The lack of a general code regulation is the source of numerous controversies. Therefore, in the doctrine, there has been a long-standing postulate to regulate selected aspects of the time-barred periods within the general part. This demand materialised only in the drafting of the First Book of the Civil Code, announced in October 2008, which regulates in the VII title, successively in two separate chapters, the issues of limitation periods (chapter I, Art. 181–191), and the time-barred period (chapter II, Art. 192–195). This article presents a concise analysis of these regulations. In particular, an attempt has been made to answer the question of to what extent their possible adoption will help to eliminate existing doubts. In conclusion, a positive assessment of the proposed legislation has been made. This is partly due to the fact that, in principle, the legislation reflects the established views of the doctrine and jurisprudence on the nature of time-barred periods.

Keywords: time-barred period, preclusion, entitlement, First Book of the Civil Code.

ISSN 1898-6447

UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
WYDAWNICTWO
www.uek.krakow.pl

Zamówienia na wydane prace przyjmuje
Księgarnia Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
tel. 12 293-57-40, fax 12 293-50-11
e-mail: ksiegarnia@uek.krakow.pl