

e-ISSN 2720-6734

3/2022

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

KATOLICKI
UNIwersytet
LUBELSKI
JANA PAWŁA II

KUL 1918

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin

ADRES REDAKCJI

„Przegląd Prawno-Ekonomiczny”
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin
tel. 81 445 37 12, e-mail: ppe@kul.pl

RADA NAUKOWA

prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA)
prof. dr hab. Wiktor CZEPUKO (Ukraina)
dr hab. Leszek ĆWIKŁA (KUL, Lublin)
prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL, Lublin)
dr hab. Marzena DYJAKOWSKA, prof. KUL (KUL, Lublin)
abp prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin)
dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu)
nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie)
prof. dr hab. Aleks JUŁDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina)
prof. Phouphet KYOPHILAVONG (National University of Laos)
prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece)
dr hab. Antoni MAGDOŃ, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski)
ThLic. Mgr. Michaela MORAVČIKOVÁ, Th.D. (Uniwersytet Trnawski w Trnawie)
prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick)
prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina)
prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina)
ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Kraków)
prof. dr hab. Anton STASCH (European Academy of Technology & Management, Oedheim, Niemcy)
o. prof. Jiří Rajmund TRETERA OP (Uniwersytet Karola w Pradze)
ks. prałat prof. Vytautas Steponas VAIČIŪNAS (Uniwersytet Witolda Wielkiego, Litwa)
dr Anna VISIZI (School of Business Deree The American College of Greece)
prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno)
ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

3/2022

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelny
Paweł MARZEC

Zastępca redaktora naczelnego
Juraj RÁKOŠ (UCM, Trnawa, Słowacja)

Redaktorzy tematyczni
Ivana BUTORACOVÁ ŠINDLERYOVÁ (UCM, Trnawa, Słowacja)
Isaac DESTA (HCC-ND, USA)
Krzysztof DOBIEŻYŃSKI (KUL, Polska)
Artur LIS (KUL, Polska)
Marcin OKULSKI (WSEPiNM w Kielcach, Polska)
Jerzy PARCHOMIUK (KUL, Polska)
Timothy WRIGHT (HCC-ND, USA)
Katarzyna ZIĘTEK-KWAŚNIEWSKA (KUL, Polska)
Maria ZUBA-CISZEWSKA (KUL, Polska)

Redaktor statystyczny
Mirosław URBANEK (KUL, Polska)

Redakcja
Maria R. PAŁUBSKA

Opracowanie komputerowe
Zuzanna GUTY

<https://czasopisma.kul.pl/ppe>
Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie są recenzowane

e-ISSN 2720-6734

WYDAWNICTWO KUL, ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin
tel.: (48) 81 740 93 40, e-mail: wydawnictwo@kul.pl

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812 09 08, e-mail: druk@volumina.pl

Spis treści

MARIA BAJAK, IRYNA MANCZAK *Socjalizacja ekonomiczna dzieci w zdalnym nauczaniu w ramach projektu Oczy Szeroko Otwarte* | 9

ZBIGNIEW KARMELA *Efektywność wydatków na ochronę socjalną w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – analiza z wykorzystaniem metody DEA* | 31

MAGDALENA MICHALSKA-GUZIŁ *Human Rights and Investment Arbitration – Fields of Interaction* | 61

SZYMON OKOŃ *Nadmiar regulacyjny na zglobalizowanych rynkach finansowych na przykładzie Unii Europejskiej* | 77

KAROL SZYMON ORZESZAK *W poszukiwaniu harmonii między ekonomią pracy a kosztami pracy. Studium przypadku przedsiębiorstwa Wawel SA* | 97

GRAŻYNA PELEWICZ *Zarzut jako środek prawny w egzekucji administracyjnej* | 113

MARCIN SPYCHAŁA, JOANNA SPYCHAŁA *Zróżnicowanie rozwoju regionalnego w Polsce, Czechach i na Słowacji* | 131

DOROTA ŚLAŻYŃSKA-KLUCZEK *Neobanki jako element cyfrowej transformacji finansów* | 151

Contents

MARIA BAJAK, IRYNA MANCZAK *Economic Socialization of Children in Distance Learning as Part of the Eyes Wide Open Project* | 9

ZBIGNIEW KARMELA *Efficiency of Expenditure on Social Protection in Poland Compared to European Union Countries. An Empirical Study Based on DEA Analysis* | 31

MAGDALENA MICHALSKA-GUZIŁ *Human Rights and Investment Arbitration – Fields of Interaction* | 61

SZYMON OKOŃ *Regulatory Excess on Globalized Financial Markets Based on the European Union Example* | 77

KAROL SZYMON ORZESZAK *In Search of Harmony Between Labor Economy and Labor Costs. Case Study of Wawel SA* | 97

GRAŻYNA PELEWICZ *Complaint as a Legal Measure in Administrative Enforcement* | 113

MARCIN SPYCHAŁA, JOANNA SPYCHAŁA *Differentiation of the Regional Development in Poland, the Czech Republic and Slovakia* | 131

DOROTA ŚLAŻYŃSKA-KLUCZEK *Neobanks as an Element of Digital Finance Transformation* | 151

Maria Bajak, Iryna Manczak

Socjalizacja ekonomiczna dzieci w zdalnym nauczaniu w ramach projektu Oczy Szeroko Otwarte

Economic Socialization of Children in Distance Learning as Part of the Eyes Wide Open Project

Wprowadzenie

Współcześnie poszerza się grono adresatów edukacji ekonomicznej, jak również osób zainteresowanych zdobywaniem wiedzy na ten temat. Niewątpliwie wyróżnione zjawisko stanowi inspirację do podejmowania przedsięwzięć oraz badań, które korespondują z oczekiwaniami różnorodnych grup społecznych. W ujęciu formalnym przyjmuje się, że kształcenie ekonomiczne odbywa się głównie na kierunkach ekonomicznych lub pokrewnych, jak również skierowane jest do słuchaczy studiów podyplomowych (Kamiński, 2020). Jednak uczestnikami przedsięwzięć edukacyjnych na temat wiedzy ekonomicznej stają się także coraz częściej dzieci (Leśniewska, 2016). Dzieci mają także kontakt z tego rodzaju wiedzą od najmłodszych lat. Można przyjąć, że osvajanie się z zagadnieniami ekonomicznymi odbywa się poprzez relacje rodzinne czy też kontakty w najbliższym otoczeniu (Furnham, Milner, 2017), w tym w wyniku udziału w przedsięwzięciach instytucjonalnych. Ich egzemplifikacją są inicjatywy akademickie podejmowane w ramach trzeciej misji uczelni, które dedykowane są także dzieciom i młodzieży, w tym zakładają popularyzację oraz propagowanie problematyki ekonomicznej. W tym obszarze fenomen w przestrzeni naukowo-edukacyjnej są uniwersytety dziecięce oraz projekty finansowane przez rządowe agencje naukowe dedykowane socjalizacji ekonomicznej (m.in. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, NCBR). Korzyści z uczestnictwa wyróżnionych grup społecznych w tego rodzaju programach należy rozpatrywać wieloaspektowo, w tym uwzględniając ich wpływ na przebieg rozwoju jednostki na dalszych etapach kształcenia. Dotyczą one głównie (Wileczek, Lewicka-Kalka, Ziółkowski, 2017; Karwińska, Sanak-Kosmowska, 2020):

- uspołeczniania i upowszechniania nauki,
- inkluzji dzieci w zaawansowane dyscypliny badawcze,
- transmisji wiedzy jako elementu rozwoju kulturowego i obywatelskiego,
- kształcenia przyszłych liderów,
- realizacji trzeciej misji uczelni.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz przemiany cywilizacyjne nie obejmują wyłącznie postępu technologicznego i ewolucji narzędzi cyfrowych, ale również dotyczą transformacji metod dydaktycznych. Warto zauważyć, że współczesne media cyfrowe umożliwiają kreowanie nowego kontekstu stymulacji poznawczej (Kowaluk-Romanek, 2019). Jednak jednym z największych wyzwań w tym wymiarze jest kształtowanie wśród dzieci i młodzieży kompetencji i umiejętności, które będą niezbędne do funkcjonowania w przyszłości, oraz uwzględnienie transmisji kulturowej w oparciu o wartości autoteliczne (Morańska, 2019). Wskazane zadania edukacyjne powinny być uwzględnione w trakcie realizacji programów edukacyjnych w trybie stacjonarnym oraz zdalnym.

Celem prezentowanego artykułu jest dokonanie oceny zidentyfikowanych wyzwań wynikających z prowadzenia procesu socjalizacji ekonomicznej dzieci w warunkach nauczania zdalnego. Na kanwie przeprowadzonych badań podjęto próbę wskazania rozwiązań umożliwiających realizację niniejszego procesu. Analizą objęto zajęcia edukacyjne realizowane w ramach projektu Oczy Szeroko Otwarte (grudzień 2020–czerwiec 2021). Kluczowa część opracowania przedstawia obserwacje autorskie poczynione w trakcie odbytych zdalnych zajęć dydaktycznych, w tym obejmuje odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

1. Socjalizacja ekonomiczna dzieci – wybrane charakterystyki

Świadome uczestnictwo w procesach ekonomicznych jest przykładem cechy pożądanego współczesnej jednostki (Roszkowska-Hołyśz, Gąsiorek-Kowalewicz, 2020). Rozwijanie kompetencji w tym zakresie odbywa się poprzez edukację na różnych poziomach (formalnym, nieformalnym). Warto zwrócić uwagę na fakt, że w Polsce powszechną edukację ekonomiczną wprowadzono do szkolnictwa w ramach reformy programowej ponadgimnazjalnych placówek oświatowych w roku szkolnym 2002/2003. W konsekwencji w programie nauczania pojawił się jako przedmiot obowiązkowy – przedsiębiorczość (Danilewicz i in., 2006). Jednak początków edukacji ekonomicznej jednostki oraz jej wszelkich przejawów należy upatrywać już na wczesnych etapach procesu socjalizacji. Dzieci poprzez uczestnictwo w codziennych czynnościach oraz dzięki obserwacji zachowań

osób dorosłych pozyskują wiedzę na temat interakcji społecznych, zapoznają się z normami społecznymi, wzorami postępowania, w tym nabywają szereg umiejętności związanych z podejmowaniem określonych ról społecznych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że już na etapie socjalizacji pierwotnej rodzice oraz opiekunowie przekazują swoim pociechom wiedzę ekonomiczną. Proces ten odbywa się w sposób bardziej lub mniej świadomy. Co istotne, rodzice i opiekunowie często przyczyniają się do zaszczepiania (lub nie) potrzeby oszczędzania oraz racjonalnego gospodarowania budżetem przez najmłodszych (Roszkowska-Hołyś, Gąsiorek-Kowalewicz, 2020). W opinii badaczy domowe wychowanie ekonomiczne może przynosić oczekiwane rezultaty, gdy będzie realizowane w sposób świadomy, zamierzony i systematyczny (Raszka, 2017).

W literaturze przedmiotu socjalizacja ekonomiczna definiowana jest jako pojęcie odnoszące się do procesów, dzięki którym jednostka zdobywa umiejętność rozumienia otoczenia gospodarczego, w tym uczy się w nim funkcjonować (Trzcińska, 2012; Moreno i in., 2018). Badania dotyczące procesu nabywania wiedzy o pojęciach ekonomicznych zostały zdominowane przez następujące koncepcje teoretyczne: teorię rozwoju umysłowego Piageta oraz teorię rozwoju społecznego Bandury (Goszczyńska, 2014). Pierwsza z nich zakłada istnienie „punktu zerowego” zarówno w rozwoju poznawczym, jak i moralnym dziecka. Wskutek tego struktury psychiczne kształtują się we własnej aktywności konstrukcyjnej podmiotu, jaką jednostka podejmuje podczas interakcji z najbliższym otoczeniem (Trempała, 2012). Z kolei według teorii rozwoju społecznego jednostka nabywa pewne wzorce zachowań drogą obserwacji reakcji innych ludzi oraz doświadczanych przez nich skutków tych reakcji. Jednak na tym etapie nie są podejmowane próby wykonania określonych czynności – jednostka obserwuje sposób zachowania innych osób w danej sytuacji (Płaczkiewicz, 2016). W omawianej koncepcji otaczające środowisko jest dla dziecka źródłem rozmaitych bodźców, a jego zachowanie stanowi przykład reakcji na nie. Obserwując skutki, dziecko uczy się nowych rodzajów zachowań (Roszkowska-Hołyś, Gąsiorek-Kowalewicz, 2019). W ten sposób staje się świadomym uczestnikiem różnorodnych interakcji społecznych.

Dyskusje poświęcone problematyce socjalizacji ekonomicznej dzieci mają charakter interdyscyplinarny. Należy nadmienić, że stanowią one obszar zainteresowań krajowych przedstawicieli różnych dyscyplin społecznych (pedagogika, psychologia, socjologia, ekonomia) (Goszczyńska, 2014; Raszka, 2017; Karwińska, 2018; Maison i in., 2018). Współcześnie zagadnienia z obszaru socjalizacji ekonomicznej analizowane są także w ramach ekonomii behawioralnej (Roszkowska-Hołyś, 2018). Jednak utylitarny charakter dyskusji na temat omawianej kategorii pojęciowej można uzasadnić kilkom przesłankami. Niewątpliwie pierwsza

z nich związana jest z kształtowaniem się w dzieciństwie nawyków w zakresie konsumpcji, w tym dotyczących planowania wydatków, oszczędzania czy też działań przedsiębiorczych. Kolejna istotna przesłanka, zachęcająca do identyfikowania przejawów socjalizacji ekonomicznej, wpisuje się w zakres działań z obszaru planowania przez różnorodne instytucje (szkoły, fundacje, uczelnie) programów lub innych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym (Trzcińska, 2012). Natomiast ostatnia przesłanka związana jest z popularyzowaniem badanej problematyki wśród rodziców i opiekunów w celu rozważenia uczestnictwa ich dzieci w projektach ukierunkowanych na przybliżanie zagadnień ekonomicznych.

Istotną aktywnością pozyskiwania wiedzy przez dzieci stanowi ich udział w instytucjonalnych przedsięwzięciach edukacyjnych, w tym tych dedykowanych socjalizacji ekonomicznej. Jako przykład może posłużyć uczestnictwo w zajęciach oferowanych przez uniwersytety dziecięce, które prowadzą instytucje akademickie (Manczak, 2021), czy też w projektach pokrewnych. Niewątpliwie do organizacji projektów ukierunkowanych na socjalizację ekonomiczną dzieci szczególnie predestynowane są instytucje akademickie o profilu ekonomicznym (m.in. uniwersytety ekonomiczne). Kreowanie tego rodzaju oferty dydaktycznej legitymizuje ich aktywne uczestnictwo w rozwoju społeczno-gospodarczym (Knudsen, Frederiksen, Goduscheit, 2019). Jednak na poziomie akademickim ważkim zadaniem jest nie tylko podejmowanie refleksji odnośnie do atrakcyjnych inicjatyw edukacyjnych dedykowanych dzieciom, ale także ich uwzględnienie w strategii działania jako integralnej części z obszaru trzeciej misji uczelni. Aranżowanie omawianych inicjatyw wymaga uwzględnienia uwarunkowań, które mogą mieć decydujący wpływ na przebieg procesu dydaktycznego. Zgłoszona uwaga dotyczy zajęć edukacyjnych przeprowadzanych w ramach zdalnego nauczania.

2. Wyzwania podczas nauczania dzieci w trybie zdalnym

W chwili wprowadzenia pierwszych największych obostrzeń epidemicznych ukazał się raport pt. *Thinking about Pedagogy in an Unfolding Pandemic* (Doucet i in., 2020). W przywołanym opracowaniu wyszczególniono szereg problemów oraz zagadnień związanych z realizacją kształcenia zdalnego, w tym na różnych jego poziomach. Jego autorzy zwrócili uwagę na fakt, że realizacja nauczania w tym trybie wymaga przygotowania pedagogów do odbywania zajęć w dostosowanej formule oraz zaimplementowania odpowiednich rozwiązań technologicznych wspierających prowadzenie procesu dydaktycznego (Doucet i in., 2020). Co ważne, omawiany raport stanowił inspirację dla krajowych badaczy. Wskutek tego przygotowano publikację pod redakcją Pyżalskiego (2020). Jej

autorzy podjęli próbę przeanalizowania kluczowych zagadnień związanych z realizacją procesu kształcenia w dobie pandemii COVID-19. Niewątpliwie nie jest możliwe znalezienie odpowiedzi na wszystkie pytania związane z realizacją zajęć na odległość, jednak istotne jest konfrontowanie własnych doświadczeń i obserwacji pozyskanych w trakcie ich prowadzenia z punktem widzenia innych praktyków czy też metodyków.

Trwająca pandemia COVID-19 w znacznym stopniu zmieniła standardy nauczania, wymuszając przeniesienie wielu sfer życia społecznego do przestrzeni online. Szczególnie drastycznie wpłynęła ona na życie uczniów, studentów, nauczycieli i wykładowców, a co za tym idzie – na ogólnie pojętą działalność organizacji o charakterze edukacyjnym (Mailizar i in., 2020). Pandemia COVID-19 zobligowała szkoły i uczelnie do wprowadzenia nowatorskich rozwiązań mających na celu zachowanie dystansu społecznego – w tym zamykania swoich gmachów i prowadzenia zajęć w trybie zdalnym. Przywołane regulacje dotyczyły zarówno szkół podstawowych, ponadpodstawowych, jak i wyższych (Całek, 2021). Nauczyciele na wszystkich poziomach kształcenia stanęli przed koniecznością opracowania angażujących oraz skutecznych zajęć (Para, 2021). Zaistniała sytuacja zobrazowała szereg wyzwań związanych z przystosowaniem (zmodyfikowaniem) procesów dydaktycznych do specyfiki kształcenia na odległość. Z punktu widzenia uczniów można wskazać kilka podstawowych rodzajów utrudnień. Wyzwania te głównie dotyczą takich kwestii jak dostęp do technologii, dystans społeczny oraz obciążenie psychiczne (tabela 1).

Tabela 1. Wyzwania dotyczące dostosowywania procesu kształcenia do warunków zdalnych

Dostęp do technologii	Dystans społeczny	Obciążenie psychiczne
– utrudniony dostęp do komputera – problemy z wydzieleniem odpowiedniej przestrzeni do pracy i nauki – niewystarczająca szybkość lub niestabilność połączenia internetowego – trudności z dostępem do programów służących do komunikacji online (np. Microsoft Teams, Zoom) – brak dostępu do odpowiedniego sprzętu (kamera, mikrofon)	– zbyt rzadkie spotkania uczniów – ograniczenie bezpośrednich (stacjonarnych) kontaktów pomiędzy młodzieżą – zbyt mała liczba aktywności ponadprogramowych wspólnie realizowanych przez dzieci – utrudnione możliwości integracji klasy	– zmęczenie wirtualną formą zajęć – przeciążenie liczbą obowiązków związanych ze zdalną formą nauczania – trudności ze skupieniem się na nauce przez złe samopoczucie psychiczne spowodowane panującymi obostrzeniami – trudności ze skupieniem się na nauce przez lęk o siebie i innych z powodu sytuacji kryzysowej

Źródło: opracowanie własne.

Pierwsza grupa zidentyfikowanych problemów dotyczy dostępu do technologii. Są to głównie kłopoty z dostępem do sprzętu informatycznego oraz wszelkie utrudnienia związane z dostępem do niezbędnych technologii, oprogramowań i Internetu (Adnan, Akwar, 2020; Zhong, 2020). Kolejny zbiór trudności obejmuje kwestie dotyczące dystansu społecznego. Niewątpliwie przeszkodą w tym wypadku może być konieczność cyfrowej komunikacji, która prowadzi do ograniczenia socjalizacji w grupie i dystansu, jak również stanowi pewną barierę w zakresie wymiany pomysłów i idei oraz tworzenia relacji społecznych (Adnan, Akwar, 2020; Dhawan, 2020). Ostatni zestaw ograniczeń można odnieść do obciążenia psychicznego. Głównie są to wszelkie trudności psychologiczne wynikające z konieczności realizacji edukacji w trakcie sytuacji kryzysowej (McCarthy, 2020; Pace, Pettit, Barker, 2020). Niniejsze ograniczenie jest ściśle powiązane z powszechną atmosferą społecznego niepokoju, wewnętrznym napięciem oraz pojawiającymi się stanami lękowymi czy też depresją. Co istotne, ten ostatni wyróżniony stan może być potęgowany przez media społecznościowe (Bendau i in., 2021; Gao i in., 2020).

Podobne problemy dotyczą nauczycieli, jednak w tym kontekście należy dodatkowo wskazać grupę przeszkód związanych z digitalizacją procesu dydaktycznego. Przede wszystkim obejmuje ona dostosowywanie obecnie przyjętych metod dydaktycznych do formy online (Carey, 2020) oraz sposobu cyfryzacji materiałów edukacyjnych (Kaur, 2020; Toquero, 2020). Elementy te są szczególnie ważne, ponieważ w nauczaniu zdalnym rola nauczyciela nie jest dominująca, a jakość kształcenia jest w dużej mierze zależna od efektywności przystosowania procesów dydaktycznych do warunków online (Wyrwa, Wyrwa, Wilkus-Wyrwa, 2020) oraz zaangażowania ucznia. W konsekwencji ważkie znaczenie mają następujące komponenty (Cleveland-Innes, Garrison, Vaughan, 2019; Swan, 2019):

- emocjonalno-społeczne – obejmujące tworzenie komfortowych warunków do komunikacji, pracy zespołowej, eksperymentów i możliwości przyjęcia krytycznych postaw,
- poznawcze – dotyczące możliwości eksploracji omawianych tematów zajęć, aktywnego uczestnictwa w ćwiczeniach oraz grach i zabawach dydaktycznych,
- edukacyjne – zawierające identyfikowanie kluczowych zagadnień, tworzenie doświadczeń edukacyjnych sprzyjających dyskusji i refleksji, realizację założonych celów kształcenia.

W kontekście nauczania zdalnego dzieci w wieku szkolnym należy również podkreślić kluczową rolę rodziców i opiekunów, którzy w znacznym stopniu przejmują część obowiązków nauczyciela. Są odpowiedzialni m.in. za pomoc

w nauce oraz planowaniu aktywności, wsparcie psychiczne, dbanie o bezpieczeństwo w środowisku wirtualnym oraz kontakt z nauczycielem (Ziółkowski, 2020). Wyróżnione problemy dotyczą nie tylko standardowego uczestnictwa w zajęciach szkolnych, ale również tych dodatkowych i udziału uczniów w innych projektach edukacyjnych (m.in. uniwersytetach dziecięcych).

3. Oczy Szeroko Otwarte – założenia projektu

Na potrzeby prowadzonych badań objęto analizą projekt dedykowany socjalizacji ekonomicznej, w tym częściowo zrealizowany w trybie zdalnego nauczania. W dalszej części artykułu skoncentrowano się na przedsięwzięciu edukacyjnym Oczy Szeroko Otwarte. Projekt ten został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (POWR 03.01.00-00-T086/18). Wyróżniona inicjatywa była realizowana w dwóch edycjach – pierwsza odbyła się w roku szkolnym 2019/2020, druga – w 2020/2021. Jej głównym celem było poszerzenie oferty Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie dedykowanej realizacji trzeciej misji uczelni w zakresie edukacji obywatelskiej dzieci. Projekt opierał się na opracowaniu autorskich programów kształcenia przygotowanych przez nauczycieli akademickich oraz realizacji działań dydaktycznych na rzecz lokalnej społeczności uczniowskiej. Oferowane działania miały przyczynić się do rozwoju kluczowych umiejętności dla rynku pracy, gospodarki i społeczeństwa, w tym z obszaru kompetencji społecznych, obywatelskich, kulturowych, przedsiębiorczości i inicjatywności (Oczy Szeroko Otwarte, 2021).

Z rekomendacji opracowanych przez Narodowy Bank Polski (2018) wynika, że programy edukacyjne dedykowane propagowaniu wiedzy dotyczącej ekonomii, finansów oraz na temat funkcjonowania gospodarki przede wszystkim powinny się wyróżniać pod względem użyteczności, tj. możliwości wykorzystania w codziennym życiu wiedzy oraz umiejętności zdobytej przez uczniów. Można stwierdzić, że zgłoszone zalecenia wpisują się w zakres merytoryczny projektu Oczy Szeroko Otwarte. Projekt ten stanowi przykład nie tylko aktywności wpisującej się w obszar trzeciej misji uczelni ekonomicznej, ale egzemplifikuje istotne działania związane z problematyką jej społecznej odpowiedzialności (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2020). Misja ta zakłada kreowanie relacji ekonomicznych z otoczeniem zewnętrznym, jak również partycypowanie w szeroko rozumianych działaniach o charakterze cywilizacyjnym, kulturowym czy też etycznym (Berghaeuser, Hoelscher, 2020). Działania podejmowane

w ramach trzeciej misji instytucji akademickiej wzmacniają jej postrzeganie jako partnera w wartościowych inicjatywach społecznych.

Jako inspirację dla opracowania koncepcji projektu Oczy Szeroko Otwarte należy wskazać inne inicjatywy w zakresie edukacji najmłodszych roczników, a w szczególności doświadczenia wnioskodawców zdobyte w ramach Uniwersytetu Dziecięcego UEK (Karwińska, Sanak-Kosmowska, 2020). Podjęte działania miały nie tylko przyczynić się do edukacji beneficjentów programu, ale również pobudzić ich do samodzielnego odkrywania i zrozumienia świata. Do celów projektu należało również bowiem kształtowanie kreatywności uczestników oraz rozwijanie ich wyobraźni. Należy podkreślić, że jest to ważki element kształtowania postaw innowacyjnych, które pełnią kluczową rolę w czasach, gdzie wszystko co otacza dziecko stanowi poniekąd produkt kreatywności swojego twórcy (Pavlović, Maksic, 2019; Karwińska, Sanak-Kosmowska, 2020).

Uczestnikami projektu Oczy Szeroko Otwarte było 120 dzieci w wieku od 9 do 12 lat zamieszkujących Kraków oraz jego okolice, jak np. Niepołomice czy Zielonki (Oczy Szeroko Otwarte, 2021). Z założenia zajęcia miały mieć stacjonarny charakter. W takim trybie spotkania obejmowały wykłady oraz korespondujące z nimi warsztaty prowadzone w kilkunastoosobowych grupach. Jednakże – ze względu na wybuch pandemii COVID-19 w Polsce w marcu 2020 r. – zdecydowano się na modyfikację pierwotnie przyjętej koncepcji. Zajęcia były prowadzone w podobnej formule, tylko w trybie zdalnym. Od maja 2021 r. zajęcia przyjęły hybrydowy charakter – wykłady odbywały się offline, natomiast warsztaty online lub w siedzibie szkoły uczestniczącej w danej edycji projektu.

4. Cel zrealizowanych badań oraz zastosowana metoda badawcza

Kluczowym celem artykułu jest dokonanie oceny wyzwań wynikających z realizacji procesu socjalizacji ekonomicznej dzieci w warunkach nauczania zdalnego. Na kanwie prowadzonych badań podjęto także próbę wskazania rozwiązań umożliwiających przebieg niniejszego procesu oraz sformułowania odpowiedzi na postawione pytania badawcze:

- które czynniki mają wpływ na przebieg zajęć w trybie zdalnym?
- w jaki sposób konstruować przekaz na temat prezentowanych terminów ekonomicznych?
- co decyduje o skuteczności realizowanego procesu dydaktycznego?

Badaniem objęto zajęcia dydaktyczne w ramach projektu Oczy Szeroko Otwarte. W artykule zaprezentowano wyniki obserwacji autorskich zgromadzonych podczas odbywania zajęć z dziećmi w wieku szkolnym.

W celu zmierzenia się z wyżej sformułowanymi pytaniami badawczymi zastosowano metodę obserwacji uczestniczącej (Glinka, Czakon, 2021). W literaturze przedmiotu jest ona uznawana za jedną z podstawowych metod stosowanych w naukach społecznych (Timeseena, 2009; Bukowski, 2018). Kierując się rygiorem metodologicznym, uznano, że posiłkowanie się metodą obserwacji uczestniczącej stanowi rodzaj podejścia badawczego, które umożliwia osiągnięcie przyjętych celów badawczych (Ćwiklicki, Pilch, 2018). Niniejsza metoda wpisuje się w zakres metod etnograficznych (Krzyworzeka, Krzyworzeka, 2012). Podejście etnograficzne pozwala na „szczegółowy opis zachowań i rutyn występujących w wielu obszarach życia codziennego” (Glinka, Czakon, 2021, s. 63). Przyjęto, że niniejsze podejście umożliwi przedyskutowanie ważnej problematyki badawczej oraz sformułowanie konkluzji.

Obserwacja uczestnicząca zakłada zgromadzenie oraz w dalszej kolejności poddanie analizie danych w ich naturalnym przebiegu. Dane te są w bezpośrednim polu widzenia i słyszenia dla badacza (Robey, Taylor, 2018). Przeprowadzona obserwacja zdalnych zajęć dydaktycznych była ukryta, w tym bezpośrednia (Olejnik, Kaczmarek, Springer, 2018). W jej trakcie autorki nie ujawniły charakteru swojej obecności (obserwatorki). Niniejsze podejście zostało zastosowane w celu pogłębiania wiedzy na temat metodyki prezentowania dzieciom treści ekonomicznych. Zdobyte doświadczenia będą przydatne przy okazji kolejnych projektów z obszaru socjalizacji ekonomicznej inicjowanych w ramach innych przedsięwzięć akademickich.

Posiłkowanie się metodą obserwacji w badaniach społecznych powinno spełniać następujące warunki:

- pierwszy z nich dotyczy obiektu badań, który zostanie poddany analizie; co ważne, obiekt ten powinien przyjmować także postać behawioralną;
- następny warunek zakłada powtarzalność przedmiotu poddanego analizie;
- ostatnie założenie zakłada, że obserwowane zjawisko powinno mieć charakter krótkotrwały.

W sytuacji spełnienia wyżej wymienionych warunków uzasadnione jest zastosowanie metody obserwacji uczestniczącej w planowanym postępowaniu badawczym (Pranulis, Drewniak, 2012). Przed rozpoczęciem badań uznano, że w trakcie realizacji zajęć będą spełnione warunki umożliwiające dokonanie obserwacji. Należy dodać, że podczas prowadzenia lekcji nie naruszono prywatności dzieci (Olejnik, Kaczmarek, Springer, 2018). Przede wszystkim skoncentrowano

się na sformułowaniu odpowiedzi na przyjęte pytania badawcze, które dotyczyły kluczowych wyzwań dydaktycznych w związku z realizacją zajęć dedykowanych grupie społecznej, z którą nauczyciele akademicy nie mają kontaktu w ramach wykonywania swoich podstawowych obowiązków zawodowych.

Analizą objęto zajęcia z dziećmi, które stanowiły kluczowy element projektu Oczy Szeroko Otwarte (grudzień 2020–czerwiec 2021). Ich uczestnikami byli uczniowie klas 3–6. Łącznie w projekcie brało udział 61 osób. Warto nadmienić, że spotkania realizowano w kilkunastoosobowych grupach. W celu sformułowania odpowiedzi na postawione pytania badawcze skoncentrowano się na obserwacji zajęć zdalnych odbytych w drugim roku trwania projektu. Niniejsze zajęcia zrealizowano za pośrednictwem platformy Zoom. Wsnute wnioski dotyczą głównie przebiegu odbytych spotkań, w tym sposobów przekazywania wiedzy i aktywizacji słuchaczy.

5. Przedstawienie uzyskanych wyników

W związku z pandemią COVID-19 zajęcia z uczestnikami projektu Oczy Szeroko Otwarte odbywały się zdalnie. Co ważne, niestacjonarna formuła narzuciła szereg wyzwań zarówno dzieciom biorącym udział w projekcie, jak i pedagogom. W przypadku pierwszej grupy widoczne były trudności związane z dostępem do technologii, dystansem społecznym, jak również obciążeniem psychicznym. Dla dzieci objętych badaniem szczególnie dotkliwe okazały się dwa ostatnie problemy. Z kolei w przypadku nauczycieli akademickich prowadzących zajęcia trudności rodziło również dostosowanie materiałów dydaktycznych do specyfiki kształcenia online (digitalizacja procesu dydaktycznego). Warto wskazać jednak, że wraz z każdymi kolejnymi zajęciami wyzwanie to traciło na znaczeniu w związku z postępującym rozwojem kompetencji w tym obszarze. W dalszej części dyskusji szczegółowo omówiono zasygnalizowane problemy badawcze.

Zajęcia zdalne wymagały dostępu do technologii i sprzętu informatycznego po stronie uczestników omawianego projektu. Szybko został on zapewniony przez ich rodziców, więc w trakcie zajęć dydaktycznych nie zarejestrowano większych problemów w tym zakresie (tj. związanych z dostępem do narzędzi elektronicznych). Podczas zajęć zaobserwowano jednak niewielkie kłopoty związane ze stabilnością łącza internetowego u niektórych słuchaczy. Nie utrudniało to jednak znacząco ich aktywnej partycypacji w realizowanych ćwiczeniach dydaktycznych. W znaczącej większości przypadków sytuacja rozwiązywała się

po upływie kilku minut. W przypadku braku możliwości włączenia mikrofonu lub zakłóceń w przekazie dźwięku uczestnicy zazwyczaj wykorzystywali czat.

Z przeprowadzonych dyskusji – mających miejsce podczas zajęć – wynika, że znacznie większym utrudnieniem dla dzieci był dystans społeczny. Wyraźnie dostrzegalne było ich zmęczenie zdalną formułą nauczania oraz tęsknota za spotkaniami z koleżankami i kolegami. Na podstawie poczynionych obserwacji ustalono, że uczestnicy projektu w miarę swoich możliwości próbowali samodzielnie uzupełniać tę lukę wspólnie grając w gry online oraz korzystając z różnorodnych aplikacji webowych (np. do tworzenia muzyki lub prac plastycznych). Wielokrotnie proponowali przedstawienie efektów ich wspólnej aktywności (np. skomponowanych utworów, przygotowanych grafik) podczas warsztatów. Zdarzały się również pojedyncze sytuacje, że uczniowie spotykali się w parach na wspólne uczestnictwo w ćwiczeniach. Ponadto w trakcie zajęć poprzedzających stacjonarny powrót do szkół, widoczna była duża ekscytacja wśród uczniów spowodowana tym faktem. Dzieci nie tylko były zmęczone zdalnym trybem edukacji, ale również zdawały sobie sprawę z innych trudności spowodowanych pandemią COVID-19 (m.in. miały poczucie niepewności).

Kolejną trudnością, która wydawała się przytłaczająca dla uczestników zajęć, były obciążenia psychiczne. W trakcie zajęć zdarzało się im relacjonować obecne problemy, takie jak np. choroba bliskich, brak możliwości spotkania się z dziadkami, czy wątpliwości dotyczące szczepień, które niewątpliwie zakłócały ich równowagę psychologiczną. Często nie rozumieli przyczyn danej sytuacji, poszukiwali u nauczycieli prowadzących zajęcia wyjaśnienia zaistniałego stanu rzeczy. Próbowali również poznać jego możliwe skutki. Z kolei w przypadku trudnych sytuacji osobistych, które dotyczyły bezpośrednio rodzin uczestników zajęć, ważne były dla nich przede wszystkim słowa wsparcia i empatia okazywana przez pedagoga realizującego dane zajęcia. Mimo przytłoczenia dzieci zaistniałą sytuacją epidemiczną tematy te nie pochłaniały jednak znacznej części zajęć. Zwykle były to jedynie wtrącenia lub najwyżej kilkuminutowe dialogi. Uczestnicy chętnie wracali po nich do toku zajęć, szukając w tym prawdopodobnie chociaż namiastki powrotu do „normalności”.

Jak wskazała obserwacja szczególny wpływ na przebieg zajęć miał sposób digitalizacji procesu dydaktycznego. Warto podkreślić, że od materiałów przygotowanych przez nauczycieli prowadzących zajęcia oraz realizowanych ćwiczeń i gier edukacyjnych zależała w głównej mierze jakość procesu kształcenia. Niewątpliwie jest to element, który – w przeciwieństwie do poprzednich omówionych kwestii – jest w głównej mierze zależny od pedagoga, dlatego zdecydowano się poświęcić mu więcej uwagi w kontekście prowadzonych rozważań.

Proces realizacji zajęć w trybie zdalnym nie opiera się wyłącznie na zastosowaniu cyfrowych narzędzi przez pedagoga. Przede wszystkim należałoby zwrócić szczególną uwagę na dobór właściwych metod dydaktycznych, w tym zaaranżowanie ciekawych poznawczo procesów edukacyjnych. Zakres przedmiotowy omawianych zajęć powinien korespondować z celami dydaktycznymi, które stawia nauczyciel, w tym predyspozycjami, możliwościami oraz oczekiwaniami ich uczestników (Pyżalski, 2020). W trakcie przeprowadzania zajęć postanowiono nie tylko przekazać wiedzę ekonomiczną, ale także zachęcić ich uczestników do zabierania głosu w dyskusji czy też prezentowania własnych opinii. Dla autorek istotne było także dokonanie wstępnej oceny stanu wiedzy słuchaczy na temat omawianych kwestii ekonomicznych. W ten sposób podejmowano próbę dostosowania przygotowanej problematyki naukowej do możliwości poznawczych słuchaczy.

Na kanwie poczynionych obserwacji zidentyfikowano wybrane charakterystyki bezpośrednio powiązane nie tylko z przebiegiem procesu dydaktycznego, ale także dotyczące jakości kształcenia. Ważkim zagadnieniem z punktu widzenia prowadzonej dyskusji jest dobór odpowiednich treści dydaktycznych do predyspozycji poznawczych dzieci uczestniczących w zajęciach. Paradygmat współczesnej edukacji zakłada inicjowanie przez pedagoga działań ukierunkowanych na rozwijanie samodzielności kognitywnej dzieci (Kochanowska, 2017; Caza, Atance, 2019). Zatem temat podejmowany w trakcie lekcji powinien zainspirować wszystkich uczestników do samodzielnych interakcji nie tylko poznawczych, ale także praktycznych, w tym dokonania oceny ich kluczowych charakterystyk oraz sformułowania autorskich konkluzji.

W trakcie zajęć zastosowano wybrane ćwiczenia z elementami dyskusji, w tym konwersatorium (Miś, 2009). Wskazanie definicji terminów ekonomicznych, wpisujących się w zakres tematyczny danej lekcji, zostało poprzedzone przedstawieniem propozycji autorskich jej uczestników. Dzieci wskazywały na sposoby rozumienia pojęcia, próbowały je uszczegółowić oraz wymienić własne skojarzenia z danym terminem naukowym. W ten sposób zastosowano metodę samodzielnego dochodzenia do wiedzy (ujęcie problemowe), która opiera się na twórczej aktywności poznawczej i rozwiązywaniu problemów (Okoń, 1998). Poza tym zauważono, że uczestnicy lekcji chętnie dzielili się swoimi uwagami oraz spostrzeżeniami. Co ważne, niniejsze ćwiczenia mają także wyjątkową wartość dodaną, gdyż nie tylko rozwijają kompetencje społeczne, w tym związane z prezentowaniem opinii, ale sprzyjają rozwijaniu kreatywności. W rozważaniach ekonomicznych kreatywność definiowana jest jako rodzaj umiejętności rozwiązy-

wania problemów (Garbarski, 2021). Jest to także pożądana umiejętność na dalszych etapach edukacji jednostki, która powinna być pogłębianą oraz rozwijana.

Kolejnym istotnym zagadnieniem poddanym analizie było kreowanie zaangażowania wśród dzieci w trakcie realizacji zajęć edukacyjnych. Wyróżniony czynnik w znacznym stopniu umożliwia osiągnięcie wcześniej przyjętych celów dydaktycznych. Kreowanie zaangażowania wśród uczestników wydarzeń edukacyjnych w trybie online jest znacznie utrudnione w porównaniu z tymi w formie tradycyjnej. Istnieje przekonanie, że responsywne zachowania pedagogów sprzyjają pobudzeniu gotowości do uczestnictwa w procesie kształcenia, bez względu na ich indywidualne wzorce zaangażowania (Williford i in., 2013). W związku z tym nauczyciel głównie powinien pełnić rolę czujnego obserwatora, który aktywnie podejmuje próbę moderowania oraz ukierunkowania interakcji społecznych podczas lekcji.

W ramach prowadzonych badań postanowiono także wyszczególnić metody dydaktyczne, które warto stosować podczas zajęć. Autorki korzystały z metody mapy myśli. Ta popularna metoda często stanowiła punkt wyjścia do dyskusji na dany temat (Cerejo, Barbosa, 2012; Radomski, 2019). Uczniowie chętnie angażowali się w zadania, które zakładały wykonanie ilustracji zagadnienia będącego przedmiotem zajęć. W opinii badaczy rysowanie należy traktować nie tylko w kategoriach zabawy, ale także istotnej czynności, która pełni kluczową rolę w rozwoju dziecka (Braun-Gałkowska, 2016). Przede wszystkim czynność ta sprzyja wypracowaniu precyzyjnych ruchów ręki, które są potrzebne w trakcie pisania, rozwijaniu twórczości, wyobraźni oraz myślenia przestrzennego (Sanak-Kosmowska, 2018). Zadania z elementami rysunków były wykonywane za pośrednictwem funkcjonalności dostępnych na platformie Zoom. W tym celu skorzystano z możliwości udostępniania ekranu. W ten sposób powstały rysunki zbiorcze, jak również uczniowie mogli samodzielnie wykonać ilustrację na ekranie. Na kanwie przeprowadzonych obserwacji stwierdzono, że ilość i rodzaj ćwiczeń – mających na celu aktywizację słuchaczy – w dużym stopniu uwarunkowane są stopniem responsywności członków tworzących daną grupę rówieśniczą.

Zakończenie

Konkludując, można uznać, że akademickie przedsięwzięcia dedykowane dzieciom w wieku szkolnym stanowią rodzaj ważnej inicjatywy z obszaru instytucjonalnych form edukacyjnych. Poza tym są również dowodem uczestnictwa

uczelnii w procesie socjalizacji dzieci. Udział w tego rodzaju przedsięwzięciach pozwala dzieciom pozyskać wiedzę od pracowników naukowych specjalizujących się w danej problematyce. Jest także przykładem aktywności, która generuje istotne wartości społeczne z punktu widzenia wszystkich jego uczestników – zarówno dzieci, jak i nauczycieli akademickich. Egzemplifikacją zgłoszonych uwag jest projekt Oczy Szeroko Otwarte jako przedsięwzięcie ukierunkowane na realizację trzeciej misji uczelni w zakresie edukacji obywatelskiej dzieci oraz socjalizacji ekonomicznej.

Analizując takie inicjatywy jak wspomniany program, istotne jest zwrócenie uwagi na wartości dodane generowane z punktu widzenia nauczycieli akademickich prowadzących zajęcia z dziećmi. W trakcie lekcji pracownik naukowo-dydaktyczny ma możliwość obserwacji osób, które nie tworzą jego docelowego grona słuchaczy, w trakcie pełnienia podstawowych obowiązków służbowych. Zatem przybliżanie dzieciom problematyki naukowej ma znamiona wartościowego doświadczenia dydaktycznego, w tym pozwalającego podnieść kwalifikacje zawodowe kadry akademickiej. Podczas zajęć nauczyciel może obserwować zachowania ich uczestników, a także dużo się dowiedzieć na temat ich sposobów myślenia oraz postrzegania omawianych zagadnień. Poza tym spotkanie pedagoga z uczniem jest doskonałą okazją do zidentyfikowania wybranych aspektów determinujących przebieg oraz jakość procesu dydaktycznego. Warto zwrócić uwagę na fakt, że przedsięwzięcia dedykowane socjalizacji ekonomicznej nie powinny być traktowane jako zajęcia incydentalne, aranżowane okazjonalnie (Raszka, 2017). Tego rodzaju kształcenie może przynieść pożądane efekty, gdy będą podejmowane stosowne inicjatywy, które wpisują się w program nauczania w trakcie edukacji szkolnej. Istotne jest także otwieranie się instytucji akademickich na działania dedykowane szkolnictwu na poziomie podstawowym, w tym ich ukierunkowanie na rozwój społeczno-gospodarczy na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym, krajowym).

Poczynione obserwacje wskazują na mnogość czynników, od których zależy jakość procesu dydaktycznego w trybie zdalnym. Część z nich nie jest zależna od nauczyciela, np. dotyczy dostępu do technologii, dystansu społecznego oraz obciążenia psychicznego. Prowadzący zajęcia powinien w miarę możliwości niwelować skutki tych problemów, jednak nie zawsze to jest możliwe. Swoje wysiłki warto skoncentrować na działaniach z zakresu digitalizacji procesów dydaktycznych, dopasowując je jednocześnie do możliwości sprzętowych wszystkich uczestników danego spotkania oraz ich stanu psychicznego. Szczególnie znaczenie ma ich zgodność z potrzebami, oczekiwaniami i predyspozycjami uczniów, w tym dopasowanie do przyjętych celów dydaktycznych. Od jakości

przygotowanych materiałów i ćwiczeń zależne jest zaangażowanie uczestników oraz ich responsywność. W nauczaniu zdalnym bardzo ważną rolę pełni interakcja pedagoga z uczniami. Nauczyciel nie może być wyłącznie biernym obserwatorem – powinien na bieżąco moderować przebieg danych zajęć, dostosowując ich formę do aktualnych warunków i sytuacji w danej grupie ćwiczeniowej. Nie ulega wątpliwości, że należy być przygotowanym na sytuacje kryzysowe, spowodowane takimi czynnikami jak chociażby problemy ze sprzętem, rozmowy na skomplikowane czy wręcz nieraz niewygodne tematy. Warto podkreślić, że zaangażowanie pedagoga zarówno w trudności dotyczące uczniów, jak również umiejętność koordynacji i adaptacji zajęć do ich potrzeb pobudzają gotowość do uczestnictwa w wybranych ćwiczeniach oraz podnoszą jakość realizowanego procesu kształcenia.

Przekwalifikowanie zajęć z formy stacjonarnej na zdalną umożliwiło nie tylko kontynuowanie projektu Oczy Szeroko Otwarte, ale także wymagało zmodyfikowania wcześniej przyjętych założeń opracowanych na etapie jego planowania. Niemniej jednak mimo zidentyfikowanych wyzwań wynikających z realizacji zajęć w trybie zdalnym nauczycielom akademickim udało się zdobyć cenne doświadczenie, które może stanowić inspirację do rozwijania oferty edukacyjnej uczelni dedykowanej socjalizacji ekonomicznej w ramach innych projektów pokrewnych.

Formy edukacji online oferowane przez instytucje akademickie przyczyniają się do poszerzania grona odbiorców podejmowanych projektów. Zgłoszona uwaga dotyczy także przedsięwzięć z zakresu socjalizacji ekonomicznej dzieci w wieku szkolnym. Ponadto wydarzenia w trybie zdalnym stają się dostępne także dla mieszkańców mniejszych ośrodków osadniczych w skali kraju. Ich inicjowanie należy traktować jako przykład przedsięwzięć, które zakładają wyrównywanie szans edukacyjnych, w tym popularyzację wiedzy, która nie jest wiodącym zagadnieniem w ramach kształcenia o charakterze formalnym. Co ważne, prowadzenie zajęć z dziećmi przez nauczycieli akademickich wskazuje na zaangażowanie uczelni w rozwój kapitału społecznego. Ponadto może przyczynić się do zainspirowania ich uczestników do samodzielnego pogłębiania problematyki ekonomicznej oraz mieć wpływ na przebieg dalszej edukacji.

Zarysowane wyniki obserwacji stanowiły próbę udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Autorki zdają sobie sprawę z faktu, że zgłoszone uwagi nie wyczerpują wszystkich problemów związanych z zagadnieniem realizacji przedsięwzięć edukacyjnych inicjowanych w trybie online, w tym z obszaru socjalizacji ekonomicznej dzieci. Na kanwie zdobytych doświadczeń stwierdzono, że analizowana problematyka może stanowić przyczynek do zaprojektowania

badan jakościowych, których celem będzie realizacja wywiadów pogłębionych. Ich uczestnikami powinni być rodzice oraz opiekunowie dzieci uczestniczących w projektach dedykowanych propagowaniu wiedzy ekonomicznej, w tym odbywających się w formie zdalnej. Wyniki tego rodzaju wywiadów mogą poszerzyć optykę badawczą, a także dostarczyć ciekawych wniosków oraz wskazać dalsze kierunki badań.

Bibliografia

- Adnan, M., Anwar, K. (2020). Online Learning Amid the COVID-19 Pandemic: Students' Perspectives. *Journal of Pedagogical Sociology and Psychology*, 2(1), 45–51. doi: 10.33902/JPSP.2020261309.
- Bendau, A., Petzold, M. B., Pyrkosch, L. i in. (2021). Associations Between COVID-19 Related Media Consumption and Symptoms of Anxiety, Depression and COVID-19 Related Fear in the General Population in Germany. *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience*, 271(2), 283–291. doi: 10.1007/s00406-020-01171-6.
- Berghaeuser, H., Hoelscher, M. (2020). Reinventing the Third Mission of Higher Education in Germany: Political Frameworks and Universities' Reactions. *Tertiary Education and Management*, 26, 57–76. doi: 10.1007/s11233-019-09030-3.
- Braun-Gałkowska, M. (2016). Różnorodność rysunków dziecięcych. *Edukacja Elementarna w Teorii i Praktyce*, 11(3), 41–65. doi: 10.14632/eetp.2016.11.41.41.
- Bukowski, M. (2018). Obserwacja uczestnicząca. W: A. Szymańska, M. Lisowska-Magdziarz, A. Hess (red.), *Metody badań medjoznawczych i ich zastosowanie* (s. 167–192). Kraków: Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Całek, G. (2021). Wyzwania edukacji zdalnej przed jakimi stoją dzieci – perspektywa rodziców. *Dziecko Krzywdzone. Teoria. Badania. Praktyka*, 20(2), 116–144.
- Carey, K. (2020, March 13). Everybody Ready for the Big Migration to Online College? Actually, No. *The New York Times*. Pobrano z <https://www.nytimes.com/2020/03/13/upshot/coronavirus-online-college-classes-unprepared.html> (10.12.2020).
- Caza, J. S., Atance, C. M. (2019). Children's Behavior and Spontaneous Talk in a Future Thinking Task. *Psychological Research*, 83(4), 761–773. doi: 10.1007/s00426-018-1089-1.
- Cerejo, J., Barbosa, A. (2012). The Application of Design Thinking Methodology on Research Practices: A Mind-map of Tools and Method. *Proceedings of the 62nd*

- Annual Conference of the International Council for Education Media on Design Thinking in Education, Media, and Society, 26–29, September 2012, Nicosia, Cyprus. Pobrano z <http://www.abarbosa.org/docs/ICEM-2012.pdf> (4.05.2022).
- Cleveland-Innes, M., Garrison, D. R., Vaughan, N. (2019). The Community of Inquiry Teoretical Framework. Implications for Distance Education and Beyond. W: M. G. Moore, W. C. Diehl (red.), *Handbook of Distance Education* (wyd. 4, s. 67–78). New York: Routledge.
- Ćwiklicki, M., Pilch, K. (2018). Rygor metodologiczny wielokrotnego studium przypadku w badaniach marketingu miejsc. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 376, 23–35.
- Danilewicz, D., Fijałkowska, A., Kossakowska, B., Łuba-Krolik, B., Zawartko, A. (2006). *Edukacja ekonomiczna w polskich szkołach ponadgimnazjalnych*. Warszawa: NBP.
- Dhawan, S. (2020). Online Learning: A Panacea in the Time of COVID-19 Crisis. *Journal of Educational Technology Systems*, 49(1), 5–22. doi: 10.1177/0047239520934018.
- Doucet, A., Netolicky, D., Timmers, K., Tusciano, F. J. (2020). *Thinking about Pedagogy in an Unfolding Pandemic. An Independent Report on Approaches to Distance Learning During COVID-19 School Closures*. Pobrano z https://issuu.com/educationinternational/docs/2020_research_covid-19_eng (16.12.2021).
- Furnham, A., Milner, R. (2017). Parent's Beliefs and Behaviours about the Economic Socialisation, Through Allowances/Pocket Money, of Their Children. *Psychology*, 8(8), 1216–1228. doi: 10.4236/psych.2017.88078.
- Gao, J., Zheng, P., Jia, Y., Chen, H., Mao, Y., Chen, S. i in. (2020). Mental Health Problems and Social Media Exposure During COVID-19 Outbreak. *PLOS ONE*, 15(4), e0231924. doi: 10.1371/journal.pone.0231924.
- Garbarski, L. (2021). *Kreatywność w biznesie. Czego możemy nauczyć się od artystów?*. Warszawa: Poltext.
- Glinka, B., Czakon, W. (2021). *Podstawy badań jakościowych*. Warszawa: PWE.
- Goszczyńska, M. (2014). Między wiedzą o gospodarce a zachowaniami ekonomicznymi. *Psychologia Wychowawcza*, 5, 28–49.
- Kamiński, J. (2020). Uwagi na temat nauczania marketingu na kierunku zarządzanie o profilu praktycznym. *Rozprawy Społeczne*, 14(2), 86–106. doi: 10.29316/rs/124413.
- Karwińska, A. (2018). Challenges for Socialization in Contemporary Poland. The Role of Children's Universities. *E-mentor*, 4(76), 19–25. doi: 10.15219/em76.1372.
- Karwińska, A., Sanak-Kosmowska, K. (2020). Czy Szeroko Otwarte – obecność projektów edukacyjnych w trzeciej misji uczelni. *Horyzonty Wychowania*, 19(51), 69–85. doi: 10.35765/hw.1978.
- Kaur, G. (2020). Digital Life: Boon or Bane in Teaching Sector on COVID-19. *CLIO: An Annual Interdisciplinary Journal of History*, 6(6), 416–427.

- Knudsen, M. P., Frederiksen, M. H., Goduscheit, R. C. (2019). New Forms of Engagement in Third Mission Activities: A Multi-Level University-Centric Approach. *Innovation: Organization & Management*, 23(2), 209–240. doi: 10.1080/14479338.2019.1670666.
- Kochanowska, E. (2017). Rozwijanie samodzielności poznawczej dziecka jako działanie (nie)pozorne nauczycieli w edukacji wczesnoszkolnej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika*, 14, 179–192.
- Kowaluk-Romanek, M. (2019). Cyfrowe dzieciństwo. Nowe technologie a rozwój dziecka. *Edukacja – Technika – Informatyka*, 10(1), 194–201.
- Krzyworzeka, A., Krzyworzeka, P. (2012). Etnografia w badaniu wiedzy ukrytej. *E-mentor*, 1(43), 66–69. Pobrano z <http://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/43/id/906> (17.12.2021).
- Leśniewska, G. (2016). Edukacja nieformalna – moda czy konieczność. *Edukacja Humanistyczna*, 2(35), 113–122.
- Mailizar, M., Almanthari, A., Maulina, S., Bruce, S. (2020). Secondary School Mathematics Teachers' Views on E-learning Implementation Barriers During the COVID-19 Pandemic: The Case of Indonesia. *Eurasia Journal of Mathematics, Science and Technology Education*, 16(7). doi: 10.29333/ejmste/8240.
- Maison, D., Furman, A., Sekścińska, K., Trzcińska, A., Poraj-Weder, M. (2018). Edukacja i socjalizacja ekonomiczna dzieci – rodzice jako źródło wiedzy, wzorców zachowań, wartości i emocji wobec finansów. *Marketing i Rynek*, 5, 15–27.
- Manczak, I. (2021). Edukacja ekonomiczna dzieci w trybie zdalnym – doświadczenia Uniwersytetu Dziecięcego UEK. *Horyzonty Wychowania*, 20(54), 123–133. doi: 10.35765/hw.2037.
- McCarthy, K. (2020). The Global Impact of Coronavirus on Education. *ABC News*. Pobrano z <https://abcnews.go.com/International/global-impact-coronaviruseducation/story> (10.12.2020).
- Miś, W. (2009). Konwersatorium jako forma wzbogacania procesu kształcenia w zakresie makroekonomii. *Zeszyty Naukowe – Politechnika Koszalińska. Instytut Ekonomii i Zarządzania*, 13(1), 11–25.
- Morańska, D. (2019). Znaczenie uniwersytetów dziecięcych w kształtowaniu kompetencji cyfrowych dzieci. *Dydaktyka Informatyki*, 14, 69–79. doi: 10.15584/di.2019.14.6.
- Moreno, C. P., Salcedo, M., Rebellon, M. F., Anzelin, I. (2018). An Approach to the Economic Socialization of University Students: The Origin, Uses and Meaning of Money. *International Education Studies*, 11(7), 92–105. doi: 10.5539/ies.v11n7p92.
- Narodowy Bank Polski. (2018). *Diagnoza stanu wiedzy i świadomości ekonomicznej dzieci i młodzieży w Polsce*. Warszawa: Departament Edukacji i Wydawnictw NBP.

- Oczy Szeroko Otwarte (2021). *O projekcie*. Pobrano z <https://oso.uek.krakow.pl/#oprojekcie> (8.12.2021).
- Okoń, W. (1998). *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej* (wyd. 4). Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Olejniak, I., Kaczmarek, M., Springer, A. (2018). *Badania jakościowe. Metody i zastosowania* (wyd. 2). Warszawa: CeDeWu.
- Pace, C., Pettit, S. K., Barker, K. S. (2020). Best Practices in Middle Level Quaranteaching: Strategies, Tips and Resources Amidst COVID-19. *Becoming: Journal of the Georgia Association for Middle Level Education*, 31(1). doi: 10.20429/becoming.2020.310102.
- Para, A. (2021). Możliwości wykorzystania grywalizacji w zdalnej edukacji. *E-mentor*, 1(88), 21–29. doi: 10.15219/em88.1499.
- Pavlović, J., Maksić, S. (2019). Implicit Theories of Creativity in Higher Education: A Constructivist Study. *Journal of Constructivist Psychology*, 32(3), 254–273. doi: 10.1080/10720537.2018.1477639.
- Płackiewicz, B. (2016). Teoria społecznego uczenia się a wychowanie dziecka w wieku przedszkolnym. *Społeczeństwo. Edukacja. Język*, 4, 129–137.
- Pranulis, V. P., Drewniak, R. (2012). *Badania marketingowe. Teoria i praktyka*. Wilno–Toruń: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu.
- Pyżalski, J. (red.). (2020). *Edukacja w czasach pandemii wirusa COVID-19. Z dystansem o tym, co robimy obecnie jako nauczyciele*. Warszawa: EduAkcja.
- Radomski, A. (2019). O zastosowaniu map myśli w nauce i edukacji. *Kultura i Historia*, 36. Pobrano z <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/wp-content/uploads/2019/12/1AndrzejRadomskiOZastosowaniuapmyśli.pdf> (16.12.2021).
- Raszka, R. (2017). Dzieci i pieniądz(e). *Pedagogika Przedszkolna i Wczesnoszkolna*, 5(1), 151–168.
- Robey, D., Taylor, W. (2018). Engaged Participant Observation: An Integrative Approach to Qualitative Field Research for Practitioner-Scholars. *Engaged Management ReView*, 2(1). doi.org/10.28953/2375-8643.1028.
- Roszkowska-Hołyś, D. (2018). Socjalizacja ekonomiczna a wybrane zachowania ekonomiczne dorosłych. *Ekonomia XXI Wieku*, 3(19), 37–52. doi: 10.15611/e21.2018.3.03.
- Roszkowska-Hołyś, D., Gąsiorek-Kowalewicz, A. (2019). Socjalizacja ekonomiczna dzieci w ujęciu ekonomii behawioralnej. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 176, 25–45. doi: 10.33119/SIP.2019.176.2.

- Roszkowska-Hołyś, D., Gąsiorek-Kowalewicz, A. (2020). Socjalizacja finansowa w zbiorowości młodych dorosłych na przykładzie studentów ekonomii Uniwersytetu Zielonogórskiego. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 12, 103–126. doi: 10.26366/PTE.ZG.2020.172.
- Sanak-Kosmowska, K. (2018). Children's Drawings and Their Analysis as a Method Supporting Understanding of Concepts in Workshops at Children's Universities. *E-mentor*, 4(76), 26–31. doi: 10.15219/em76.1373.
- Swan, K. (2019). Social Construction of Knowledge and the Community of Inquiry Framework. W: J. Insung (red.), *Open and Distance Education Theory Revisited. Implications for the Digital Era* (s. 57–65). Singapore: Springer.
- Timeseena, B. (2009). Participation Observation in Field Research: An Overview. *Nepalese Journal of Qualitative Research Methods*, 3, 375–386.
- Toquero, C. M. (2020). Challenges and Opportunities for Higher Education Amid the COVID-19 Pandemic: The Philippine Context. *Pedagogical Research*, 5(4), em0063. <https://doi.org/10.29333/pr/7947>.
- Trempała, J. (2012). Wczesne kompetencje poznawcze w rozwoju dziecka. *Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne*, 2, 9–22.
- Trzcińska, A. (2012). *Socjalizacja ekonomiczna i cechy indywidualne jako determinanty postaw oraz zachowań oszczędnościowych młodzieży* (doktorat, Wydział Psychologii, Uniwersytet Warszawski). Pobrano z <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/202/doktorat%20Agata%20Trzci%C5%84ska.pdf?sequence=1> (4.05.2022).
- Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Zespół ds. Społecznej Odpowiedzialności UEK. (2020). *Raport Społecznej Odpowiedzialności Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Pobrano z https://sg-cdn.uek.krakow.pl/file/root/aktualnosci/spoeczna-odpowiedzialnosc/souek_raport_26-10-2020.pdf (16.12.2021).
- Wileczek, A., Lewicka-Kalka, E., Ziółkowski, P. (2017). Uniwersytet (dla) dzieci. Wokół teorii i praktyki. *Zagadnienia Naukoznawstwa*, 53(3), 343–361.
- Williford, A. P., Maier, M. F., Downer, J. T., Pianta, R. C., Howes, C. (2013). Understanding How Children's Engagement and Teachers' Interactions Combine to Predict School Readiness. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 34(6), 299–309. doi: 10.1016/j.appdev.2013.05.002.
- Wyrwa, F., Wyrwa, M., Wilkus-Wyrwa, A. (2020). *Wyzwania nauczania zdalnego. Perspektywa nauczyciela i ucznia*. XXVI Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, 363–381. Pobrano z https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/19294/XXVI_363_381_wyrwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y (4.05.2022).

Zhong, R. (2020). The Coronavirus Exposes Education's Digital Divide. *The New York Times*. Pobrano z <https://www.nytimes.com/2020/03/17/technology/china-schoolscoronavirus.html> (5.05.2022).

Ziółkowski, P. (2020). Polski system edukacji w 2020 roku a epidemia koronawirusa. *Zeszyty Naukowe WSG*, 36(5), 29–52.

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki socjalizacji ekonomicznej w zdalnym nauczaniu. Poddano analizie inicjatywę podjętą przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie w ramach trzeciej misji uczelni. Na potrzeby prowadzonych badań skoncentrowano się na zajęciach z dziećmi w wieku szkolnym, które stanowiły kluczową część projektu Oczy Szeroko Otwarte (grudzień 2020–czerwiec 2021). Niniejszy projekt był sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Jest on przykładem inicjatywy wpisującej się w zakres trzeciej misji uczelni, w tym dedykowany zagadnieniom związanym z socjalizacją ekonomiczną dzieci. W celu realizacji przyjętych założeń badawczych posłużono się metodą obserwacji uczestniczącej. W artykule przedstawiono wyniki przeprowadzonych obserwacji autorskich, które zgromadzono podczas zajęć z dziećmi. Badano przebieg procesu edukacyjnego w trybie zdalnym, jak również podjęto próbę znalezienia odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Na kanwie podjętych rozważań sformułowano konkluzje oraz rekomendacje, które mogą przyczynić się do podniesienia jakości zajęć dydaktycznych przeprowadzonych zdalnie.

SŁOWA KLUCZOWE: socjalizacja ekonomiczna, trzecia misja uczelni, nauczanie zdalne, zajęcia w trybie zdalnym, obserwacja uczestnicząca

Summary

The article concerns the issues of economic socialization in distance learning. An initiative implemented by the University of Economics in Krakow as part of the university's third mission was analyzed. For the purposes of this research, the focus was on classes with school children, which were a key part of the Eyes Wide Open project (December 2020–June 2021). This project was financed by the National Center for Research and Development. The awarded projects are an example of an initiative that falls within the scope of the third mission of the university, including those dedicated to issues related to the economic socialization of children. In order to implement the adopted research assumptions, the participant observation method was used. The article presents the results of the author's observations that were collected during the classes. The course of the educational process was studied remotely, and an attempt was made to find answers to the research questions posed. On the basis of the considerations, conclusions and recommendations were formulated that may contribute to the improvement of the quality of remote teaching activities.

KEYWORDS: economic socialization, third mission of the university, distance learning, classes in remote mode, participant observation

Noty o autorach

Maria Bajak – mgr, Katedra Marketingu, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; główne obszary działalności naukowej: badania dotyczące wykorzystania nowych technologii w komunikacji marketingowej, zrównoważonym rozwoju oraz społecznej odpowiedzialności biznesu; e-mail: bajakm@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0003-4769-7696.

Iryna Manczak – dr, Katedra Handlu i Instytucji Rynkowych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; główne obszary działalności naukowej: badania z zakresu zarządzania instytucjami kultury, komunikacji marketingowej oraz turystyki; e-mail: manczaki@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0002-9661-9945.

Zbigniew Karmela

Efektywność wydatków na ochronę socjalną w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – analiza z wykorzystaniem metody DEA

Efficiency of Expenditure on Social Protection in Poland Compared to European Union Countries. An Empirical Study Based on DEA Analysis

Wprowadzenie

Nakłady na ochronę socjalną stanowią zdecydowanie największy koszt ponoszony przez podatników w krajach Unii Europejskiej (UE). Udział tej grupy wydatków w 2016 r. sięgał średnio 16,6% PKB dla krajów UE oraz tyle samo dla Polski i w obu przypadkach stanowił około 40% wszystkich wydatków sektora finansów publicznych. Należy także zaznaczyć, że największymi komponentami tej grupy są wydatki na świadczenia dla osób starszych, stanowiące ponad 50% zarówno w Polsce, jak i w UE, oraz świadczenia na rzecz rodzin i dzieci (UE – 11,5%, Polska – 14,6%). Proces starzenia się społeczeństw oraz poważny problem związany z niską stopą dzietności w większości analizowanych krajów prawdopodobnie będzie wymuszał dalszy wzrost nakładów na cele socjalne i w konsekwencji zwiększenie udziału tego rodzaju wydatków w PKB. Przy tak dużej skali alokacji środków na system zabezpieczenia socjalnego, jego efektywność w znaczącym stopniu determinuje również sprawne działanie całego systemu gospodarczego. Odwołując się do założeń prekursorów ekonomii dobrobytu Marshalla (*Principles of Economics*, 1895) i Pigou (*The Economics of Welfare*, 1924), można także stwierdzić, że optymalna redystrybucja dochodu narodowego, będąca przedmiotem polityki społecznej, może przyczynić się do wzrostu dobrostanu społecznego. W ramach tej koncepcji przyrosty renty konsumenta, a więc i jego zadowolenie, są większe przy dochodach niskich niż przy dochodach wysokich. Zatem odpowiednio nakierowane transfery socjalne mogą zwiększyć ogólną sumę zadowolenia wszystkich konsumentów w danym kraju.

W celu określenia, czy tak nakreślone postulaty polityki społecznej są spełnione, dokonano za pomocą metody DEA analizy porównawczej efektywności zabezpieczenia socjalnego w Polsce na tle UE. W pierwszej części opracowania scharakteryzowano

metody badania efektywności gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem metody DEA, oraz zaprezentowano procedurę badawczą. W opisie koncepcji metody DEA uwzględniono jej genezę, a także zaprezentowano rodzaje modeli w odniesieniu do różnych typów efektów skali. Charakterystyka procedury badawczej obejmuje prezentację wybranego modelu, źródła danych statystycznych oraz procesu normalizacji i eliminacji niektórych zmiennych diagnostycznych. Ostatnia część artykułu zawiera wyniki badania efektywności wydatków na ochronę socjalną, w tym ranking państw najbardziej efektywnych. W ramach przeprowadzonej analizy wyłoniono również kraje wzorcowe, które mogą służyć za punkt odniesienia przy projektowaniu instytucji zabezpieczenia socjalnego. Na końcu opracowania dokonano podsumowania oraz zamieszczono propozycje dotyczące możliwych modyfikacji procedury badawczej.

W artykule posłużono się terminami związanymi z ochroną socjalną, która jest rozumiana jako węższy pojęciowo zakres efektów poczynionych świadczeń dla obywateli niż te wchodzące w zakres zabezpieczenia społecznego. W literaturze przedmiotu często te pojęcia są zamiennie używane, jednak taki zabieg nie wydaje się do końca poprawny. Zdaniem Księżopolskiego, jednego z autorów definiujących te pojęcia, za bezpieczeństwo społeczne należy uznać stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek. Natomiast pod pojęciem bezpieczeństwa socjalnego należy rozumieć stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania (Księżopolski, 2001, s. 20). Ponadto szereg innych autorów (m.in. Jończyk, 2006; Muszalski, 2007; Piekut-Brodzka, 2003; Szarfenberg, 2003; Żukiewicz, 2003) dokonuje próby rozwinięcia tych terminów. Można jednak uznać, iż jakkolwiek te definicje są w nieco inny sposób ujmowane, to występuje pewien konsensus co do tego, że zabezpieczenie socjalne jest pojęciem węższym i obejmuje bardziej podstawowe potrzeby bytowe (Sierpowska, 2015, s. 45–48; Zakrzewski, 2013, s. 165–167).

Przeprowadzona analiza może stanowić pewien ogólny punkt wyjścia przy projektowaniu strategii polityki socjalnej. Rozwiązania dotyczące zabezpieczenia socjalnego stosowane przez kraje (obiekty), które znalazły się na obwiedni wyznaczającej maksymalny poziom względnej efektywności, mogą stanowić pewien wzorzec dla władz publicznych w zakresie poprawy wybranych wskaźników¹ dotyczących równości społecznej i zabezpieczenia socjalnego.

¹ Są to następujące wskaźniki, ostatecznie uwzględnione w modelu DEA: oczekiwana długość życia, odsetek respondentów oceniający swój stan zdrowia jako dobry i bardzo dobry, odsetek ludności niemającej zaległości w opłatach (raty kredytów, czynsz, media), odsetek ludności zdolnej do opłacenia niespodziewanych wydatków.

1. Przegląd literatury

W opracowaniach dotyczących efektywności wydatków socjalnych, analizowanej za pomocą metody DEA, badacze nierzadko wykraczają poza podstawową kategorię efektywności wydatków na ochronę socjalną, ujmując temat szerzej, a więc porównując efekty polityki społecznej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego, które obejmują potrzeby wyższego rzędu i tym samym spełniają większe aspiracje obywateli. Jednak niewątpliwie zaletą takiego stanu badań jest możliwość analizy porównawczej różnic w zastosowanych metodach badawczych, jak. np. dobór zmiennych diagnostycznych.

Odnosząc się do polskich badań w tym zakresie, zdaniem autora warto przytoczyć prace Cyrek (2019), Rośka (2018), Dobrzańskiego (2017) oraz Szuwarzyńskiego (2015). W artykule Cyrek badano oddzielnie – za pomocą metody DEA oraz indeksu Mälrmquista – wpływ wydatków publicznych na obniżenie ubóstwa oraz na zmniejszenie nierówności dochodowych. Dane dotyczyły okresu 2007–2016. Zmienne nakładów obejmowały udział w PKB wydatków na ochronę socjalną, edukację, a także na ochronę zdrowia. Efektywność wydatków publicznych w Polsce okazała się być większa w przypadku redukcji nierówności dochodowych (72,9% efektywności liderów) niż w kontekście obniżenia poziomu ubóstwa (48,2%). Stanowiło to 5. i 19. miejsce w rankingu na odpowiednio 23 i 27 analizowanych krajów UE, w zależności od rozpatrywanej zmiennej rezultatu. Wartości indeksu Mälrmquista świadczyły o ogólnym spadku efektywności w redukcji ubóstwa i nierówności społecznych, co uplasowało Polskę odpowiednio na 18. oraz 24. miejscu w rankingu. Autorka wyliczyła dodatkowo, które wydatki w największym stopniu przyczyniają się do redukcji ubóstwa i nierówności dochodowych. W obu przypadkach okazały się to być wydatki na ochronę zdrowia, następnie na edukację i dopiero w ostatniej kolejności wydatki na ochronę socjalną. Dodatkowo zwrócono uwagę, że efektywności przeznaczanych środków będzie sprzyjał bardziej precyzyjny dobór grup docelowych niż sam wzrost skali (Cyrek, 2019).

W pracy Rośka (2018) również próbę badawczą stanowiły kraje UE. Jednak autor przeanalizował efektywność nakładów publicznych w szerszym kontekście, który odnosi się do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów UE, tworząc indeksy agregatowe opisujące wielkość ponoszonych nakładów i rezultatów w trzech aspektach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym. Uwzględniono dane z lat 2011–2016. Całkowita efektywność techniczna krajów UE obejmowała wszystkie trzy indeksy. Na jej podstawie, w zależności od metodyki sporządzonego rankingu, Polska plasowała się w okolicach połowy zbioru spośród 28 analizowanych krajów (Rosiek, 2018).

Szuwarzyński (2015) podjął próby oceny dobrostanu w krajach OECD. Zgromadzone zostały dane z 2013 r. Dobór zmiennych dotyczących rezultatów

również wykracza poza jedynie cele socjalne i dodatkowo obejmuje np. edukację, środowisko czy zaangażowanie obywatelskie. Polska w przytoczonym badaniu charakteryzuje się niską efektywnością i została sklasyfikowana na 29. miejscu spośród 34 państw. Dokonano również obliczeń projekcji optymalnych efektów, a także analizy korelacji efektywności państw względem ich bogactwa, uwzględniającego również zasoby naturalne (Szuwarzyński, 2015).

Dobrzański (2017) analizował jedynie kraje z grupy G7, rozpatrując okres 2003–2009. Jednak jego badanie w większym stopniu odnosiło się *stricte* do zabezpieczenia społecznego, gdzie część zmiennych dla efektów jest tożsama z tymi przyjętymi w niniejszym opracowaniu. Zmienną dotyczącą nakładów stanowiły z kolei wydatki prywatne i publiczne jako procent PKB, bez podziału na poszczególne funkcje. Autor konkluduje, że wydatki i efekty nie rosną proporcjonalnie, a kraje wydające najwięcej wcale nie znajdują się na czele rankingu efektywności (Dobrzański, 2017).

W zakresie literatury światowej warto wspomnieć o artykule Antonelli i De Bonisa (2019), gdzie zaprezentowano dwustopniową analizę efektywności wydatków socjalnych dla 22 europejskich krajów. Wykorzystane dane dotyczyły okresu 2009–2013. W pierwszej części autorzy, posługując się zarówno znormalizowanym indeksem skuteczności ochrony socjalnej, jak i metodami nieparametrycznymi – FDH (ang. *Free Disposal Hull*) oraz DEA, opracowali rankingi państw najbardziej efektywnych. W ramach nakładów uwzględniono wydatki na ochronę socjalną. Jako efekt posłużył indeks oparty m.in. o wskaźniki dotyczące: zatrudnienia, bezrobocia, oczekiwanej długości życia, dochodu rozporządzalnego, stopy zastąpienia i o współczynnik Giniego. W otrzymanych wynikach zaobserwowano, że efektywność dla Polski – badana za pomocą indeksu – jest umiarkowana, natomiast w ramach rankingów opracowanych za pomocą dwóch pozostałych metod (FDH i DEA) – nasz kraj należy do państw najbardziej efektywnych. Pewien wpływ może mieć na to zastosowanie w analizowanych metodach zmiennych efektów skali, co mogło się przyczynić do większej liczby państw-liderów (Antonelli, De Bonis, 2019).

Z kolei Jafarov i Gunnarsson (2008) mierzyli efektywność wydatków publicznych w Chorwacji na tle innych europejskich państw pod kątem trzech obszarów: zdrowia, edukacji i ochrony socjalnej. Zebrane dane dotyczyły 2008 r. i objęły 18 europejskich krajów. Na podstawie otrzymanych wyników – w obszarze efektywności transferów socjalnych – widać, że Polska wraz z Czechami i Chorwacją znalazła się na granicy efektywności. Jako nakład uwzględniono koszty ponoszone na świadczenia socjalne *per capita* z uwzględnieniem siły nabywczej. Natomiast rezultat zobrazowano za pomocą ukazania różnicy w poziomie ubóstwa przed i po dokonaniu opodatkowania i transferów socjalnych. Autorzy w podsumowaniu badania wymienili proponowane konkretne rozwiązania w zakresie polityki zdrowotnej, edukacyjnej i społecznej (Jafarov, Gunnarsson, 2008).

Antonelli i De Bonis (2021) w swoim kolejnym badaniu posłużyli się metodą nieparametryczną FDH, alternatywną wobec metody DEA, oraz modelem tobitowym, analizując efektywność wydatków na politykę rodzinną w 23 krajach europejskich. Wykorzystano dane z 2015 r. Zmienną reprezentującą nakład stanowiły wydatki socjalne na politykę rodzinną *per capita* z zastosowaniem parytetu siły nabywczej. Rezultaty mierzono m.in. za pomocą wskaźników reprezentujących zatrudnienie matek, dzietność, zagrożenie ubóstwem, dochód netto przypadający na rodzinę oraz udział dzieci objętych opieką przedszkolną. Zaprezentowany ranking w ramach metody FDH obejmował sześć wzorcowych obiektów, a Polska uplasowała się na dziewiątej pozycji, ze współczynnikiem 96,9% efektywności liderów (Antonelli, De Bonis, 2020).

W opracowaniu Josifidis i in. (2010) badane obiekty odnosiły się do krajów tzw. starej UE sprzed rozszerzenia w 2004 r. i dotyczyły okresu 1995–2006. Autorzy skupili się na analizie skuteczności prowadzenia polityki zmniejszania ubóstwa przez wskazane kraje. Za pomocą metody DEA – w orientacji zarówno na nakłady, jak i na efekty – sporządzono rankingi państw pod względem efektywności. Modele skonstruowano w dwóch wersjach. W pierwszej wersji w ramach nakładów uwzględniono wydatki na ochronę socjalną *per capita*, natomiast w drugiej – zmienną wejściową reprezentował udział wydatków na ochronę socjalną w PKB. Rezultat zmierzono za pomocą różnicy w redukcji poziomu ubóstwa po zastosowaniu transferów socjalnych. Autorzy porównują również modele gospodarki liberalnej i socjaldemokratycznej w kontekście zapewnienia większej efektywności zabezpieczenia społecznego (Josifidis i in., 2010).

Metoda DEA, służąca do oceny efektywności wydatków socjalnych, była również stosowana do oceny skuteczności polityki socjalnej wewnątrz regionów danego kraju. Można tu wyróżnić m.in. badania Frendy i in. (2021) oraz Hu i in. (2020). Frenda i in. (2021) w swoim artykule oszacowali efektywność wydatków dla 20 włoskich regionów, stosując przy tym również metodę SFA (ang. *Stochastic Frontier Analysis*). Jako nakłady uwzględniono m.in. wydatki na ochronę zdrowia, pomoc socjalną oraz usługi socjalne świadczone przez gminy. Efekty przedstawiono m.in. za pomocą wskaźników: liczby dzieci w przedszkolach, dostępnych łóżek w szpitalach, populacji, PKB *per capita*. Z kolei Hu i in. (2020), w ramach trzystopniowej metody DEA, zbadali pod kątem efektywności 31 regionów chińskich. Za zmienną wejściową posłużyły zsumowane wydatki na ochronę socjalną, zdrowotną oraz promocję zatrudnienia. Wyjścia zobrazowano za pomocą następujących wskaźników: odsetek populacji objętej ubezpieczeniem na życie, liczba łóżek szpitalnych na 1000 obywateli, odsetek ludności objętej zasiłkiem na utrzymanie, stopa zatrudnienia, poziom konsumpcji oraz poziom rozporządzalnego dochodu

mieszkańców wsi względem mieszkańców miast. Do modelu dołączono także dodatkowe zmienne środowiskowe mające zmniejszyć szum statystyczny, które reprezentują następujące kategorie: poziom PKB *per capita*, poziom urbanizacji, poziom urynkowania oraz poziom autonomii finansowej danego regionu (Frenda i in., 2021; Hu i in., 2020). W tabeli 1 podano podsumowanie przytoczonych badań.

Tabela 1. Zbiorcze zestawienie przytoczonych badań

Autorzy badania/ Rok publikacji	Zakres przestrzenny i czasowy	Metody	Charakterystyka nakładów	Charakterystyka rezultatów	Pozycja Polski względem innych państw
Cyrek, M. (2019)	27 krajów UE, 2007–2016	DEA, indeks Mälmqvista	wydatki na ochronę socjalną, opiekę zdrowotną oraz edukację	wskaźniki redukcji ubóstwa oraz nierówności dochodowych	19. (DEA, redukcja ubóstwa), 5. (DEA, redukcja nierówności dochodowych), 24. (indeks Mälmqvista, redukcja ubóstwa), 18. (indeks Mälmqvista, nierówności dochodowych)
Rosiek, J. (2018)	28 krajów UE, 2011–2016	DEA	indeksy oparte o zmienne w trzech obszarach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym	indeksy oparte o zmienne w trzech obszarach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym	13., 14. i 19., w zależności od metody liczenia efektywności
Szuwarzyński, A. (2015)	34 kraje OECD, 2013	DEA	zmienna sztuczna o wartości 1 dla każdego obiektu	dziewięć zmiennych odzwierciedlających dobrostan społeczeństwa, m.in.: dochód rozporządzalny gospodarstw domowych <i>per capita</i> , stopa zatrudnienia, udział siły roboczej z co najmniej średnim wykształceniem	29.

Dobrzański, P. (2017)	7 krajów grupy G7, 2003–2009	DEA	udział w PKB wydatków przeznaczonej na ochronę socjalną	indeks HDI, stopa bezrobocia, śred- nia długość życia, wskaźnik ubóstwa, współczynnik Giniego, wskaźnik samooceny zdro- wia jako dobre	nie dotyczy
Antonelli, M. A., De Bonis, V. (2019)	22 kraje europejskie, 2009–2013	DEA, FDH, analiza ekonome- tryczna	wydatki na ochronę socjalną z uwzględ- nieniem parytetu siły nabywczej	indeks oparty o wskaźniki zabezpieczenia społecznego, m.in.: zatrudnie- nie, bezrobocie, współczynnik Giniego, rozporzą- dzalny dochód	1. (wraz z nie- którymi innymi krajami)
Jafarov, E., Gunnarsson, V. (2008)	kraje OECD oraz kraje EU – 10, łącznie 37 państw, 2008	DEA	w zależności od przyjętego zestawienia – wydatki na świadczenia społeczne oraz ochronę zdro- wia (<i>per capita</i> , z uwzględ- nieniem parytetu siły nabywczej)	w zależności od przyjętego zesta- wienia – śmiertel- ność wśród matek, zachorowalność na gruźlicę, wskaźnik redukcji ubóstwa po opodatkowaniu i dokonaniu trans- ferów socjalnych	1. (wraz z nie- którymi innymi państwami, porównanie dotyczące redukcji ubóstwa)
Antonelli, M. A., De Bonis, V. (2021)	23 kraje europejskie, 2015	FDH, model tobitowy	wydatki socjalne na politykę rodzinną <i>per capita</i> z uwzględ- nieniem parytetu siły nabywczej	wskaźniki reprezentujące: zatrudnienie matek, dzietność, zagrożenie ubó- stwem, dochód netto przypadają- cy na rodzinę oraz udział dzieci objętych opieką społeczną i przed- szkolną	9.
Josifidis, K., Supic, N., Beker Pucar, E. (2010)	15 kra- jów UE, 1995–2006	DEA	udział w PKB wydatków przeznaczonej na ochronę socjalną	wskaźnik redukcji ubóstwa po doko- naniu transferów socjalnych	nie dotyczy

Autorzy badania/ Rok publikacji	Zakres przestrzenny i czasowy	Metody	Charakterystyka nakładów	Charakterystyka rezultatów	Pozycja Polski względem innych państw
Frenda, A., Sepe, E., Scippacerola, S. (2021)	20 regionów włoskich, 2016	DEA, SFA	wydatki na ochronę zdrowia, pomoc socjalną oraz usługi socjalne świadczone przez gminy	wskaźniki m.in. liczba dzieci w przedszkolach, dostępne łóżka w szpitalach, populacja, PKB <i>per capita</i>	nie dotyczy
Hu, Y., Wu, Y., Zhou, W., Li, T., Li, L. (2020)	31 regionów chińskich, 2007–2016	DEA	wydatki <i>per capita</i> na ochronę socjalną, zdrowotną oraz promocję zatrudnienia	odsetek populacji objętej ubezpieczeniem na życie, liczba łóżek szpitalnych na 1000 obywateli, odsetek ludności objętej zasiłkiem na utrzymanie, stopa zatrudnienia, poziom konsumpcji oraz poziom rozporządzalnego dochodu mieszkańców wsi względem mieszkańców miast	nie dotyczy

Źródło: opracowanie własne.

2. Część metodyczna

Kategoria efektywności stanowi jedno z kluczowych pojęć w badaniach ekonomicznych, jednak jest niezwykle złożona i może być rozpatrywana w wielu różnych ujęciach – stąd wymaga doprecyzowania. W niniejszym opracowaniu efektywność należy rozumieć, zgodnie z koncepcją Farrella (1957), jako zdolność osiągania maksymalnego poziomu wyników przy danych nakładach (orientacja na wyniki) bądź też osiągnięcie minimalnych możliwych nakładów przy określonej wielkości wyników (orientacja na nakłady).

Pomiar efektywności systemów gospodarczych jest zazwyczaj dokonywany za pomocą metod należących do jednej z trzech kategorii, są to metody o charakterze wskaźnikowym, nieparametrycznym lub parametrycznym (Czyż-Gwiazda, 2013, s. 104). Metody wskaźnikowe sprowadzają się do badania relacji poszczególnych efektów oraz nakładów i są najczęściej wykorzystywane w różnego typu analizach finansowych do określenia rentowności, płynności, rotacji aktywów lub zadłużenia danej organizacji gospodarczej (Mielnik, Szambelańczyk, 2006, s. 6; Kosmaczewska, 2011, s. 132). Zasadniczą wadą metod wskaźnikowych jest to, że nie pozwalają one na uwzględnienie jednocześnie wielu wymiarów działalności organizacji.

Z kolei metody parametryczne polegają na oszacowaniu funkcyjnej zależności pomiędzy nakładami a produktem, czyli tzw. funkcji produkcji. Funkcja ta określa, jaki maksymalny produkt można uzyskać przy danych nakładach, a oceny jej parametrów są ustalane za pomocą klasycznych narzędzi analizy ekonometrycznej. Zasadniczym ograniczeniem większości metod parametrycznych, opartych na funkcji produkcji, jest utrudnione modelowanie danych wieloproduktowych. Wówczas bowiem konieczne jest określenie analitycznej postaci tzw. transformaty produkcji (Marzec, Pisulewski, Prędkie, 2019, s. 102–103). Do popularnych metod analizy parametrycznej zaliczają się: SFA (*Stochastic Frontier Analysis*), TFA (*Thick Frontier Approach*) oraz DFA (*Distribution Free Approach*) (Borkowski, Dudek, Szczesny, 2003, s. 158).

W podejściu nieparametrycznym nie jest wymagana zależność funkcyjna pomiędzy efektami i nakładami, nie uwzględnia się również wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru. Modele nieparametryczne zakładają dostosowanie swojej struktury do danych i mają postać zadań z programowania matematycznego, których struktura zależy od przyjętych założeń i specyfikacji modelu. Wśród podstawowych metod nieparametrycznych można wymienić DEA (*Data Envelopment Analysis*) oraz FDH (*Free Disposal Hull*) (Szymańska, 2010, s. 159). W niniejszym opracowaniu zastosowano metodę DEA, ze względu na wcześniej przytoczone ograniczenia metod alternatywnych, w tym głównie możliwości analizy danych wieloproduktowych.

DEA jest metodą pozwalającą określić efektywność danej jednostki względem innych jednostek w pewnym ich zbiorze. Badanie efektywności w tym przypadku sprowadza się do optymalizacji odpowiedniej funkcji celu przy danych warunkach ograniczających. Funkcja celu jest minimalizowana bądź maksymalizowana w zależności od tego, czy model jest zorientowany na nakłady, czy na efekty. Pierwotną koncepcję DEA opracowało w 1978 r. trzech badaczy Charnes, Cooper i Rhodes. Autorzy ci, w swoim artykule pt. *Measuring the Efficiency of Decision*

Making Units (Charnes, Cooper, Rhodes, 1978), wykorzystując miarę efektywności technicznej wprowadzoną do literatury przedmiotu przez Debreu (1951) i Farrella (1957), opracowali metodę wielowymiarową umożliwiającą określenie efektywności danego obiektu za pomocą stosunku sumy ważonych efektów do sumy ważonych nakładów. Pierwszy model DEA, nazwany w literaturze przedmiotu CCR (od inicjałów nazwisk autorów), pozwalał na wyliczenie tzw. efektywności technicznej Debreu-Farrella, określającej zdolność podmiotu gospodarczego do minimalizacji nakładów, przy danej wielkości wszystkich efektów oraz stałych korzyściach skali (CRS – *Constant Returns to Scale*). Rozwój metodologii DEA doprowadził do opracowania kolejnych modeli, co pozwoliło uwzględnić m.in. niestałe efekty/korzyści skali. W tym zakresie można wyróżnić model BCC, którego nazwa również powstała od inicjałów nazwisk autorów modelu: Banker-Charnes-Cooper (Banker, Charnes, Cooper, 1984) zakładający zmienne efekty skali (VRS – *Variable Returns to Scale*), model NIRS (*Non-Increasing Returns to Scale*) zakładający nierosnące efekty skali oraz model NDRS (*Non-Decreasing Returns to Scale*), w którym przyjęto niemalejące efekty skali (Kozuń-Cieślak, 2011, s. 15–17). Wspomniane modele charakteryzują się radialną miarą efektywności oraz jednoznacznym ukierunkowaniem (na nakłady lub na efekty).

W literaturze przedmiotu występuje jednak bardzo wiele innych modyfikacji i rozszerzeń podstawowego modelu CCR, przykładowo:

- ADD (*Additive Model*) – opracowany przez Charnesa, Coopera, Golany, Seiforda i Stutza (1985); charakteryzuje się nieradialną miarą efektywności oraz brakiem jednoznacznego ukierunkowania. Brak jednoznacznego ukierunkowania oznacza, że w przypadku rozwiązania zadania dla obiektu nieefektywnego zalecana jest równoczesna redukcja nakładów i zwiększenie efektów, tak aby dana jednostka znalazła się na granicy efektywności. Wykorzystanie nieradialnej miary odległości od granicy efektywności oznacza, że redukcja nakładów (zwiększenie wyników) nie musi być dokonywana w sposób proporcjonalny. Za pewną wadę modelu ADD, można uznać fakt, że nie określa on jednoznacznie poziomu efektywności.
- SBM (*Slack Based Measure*) – opracowany przez Tone (2001). Jest to w znacznym stopniu analogiczny model do ADD, jednak pozwala na wyliczenie jednoznaczonej miary efektywności. Może być zarówno zorientowany na nakłady, efekty, jak i niezorientowany.
- EBM (*Epsilon Based Measure*) – opracowany przez Tone i Tsutsui (2010). Charakteryzuje się podejściem hybrydowym – połączeniem radialnej i nieradialnej miary efektywności.

- Modele z ograniczeniami nałożonymi na wagi nakładów i efektów – jako pierwsi zastosowali je Thompson, Singleton, Thrall i Smith (1986). Ograniczenia wynikają z różnego poziomu istotności danych nakładów lub efektów i są określane na podstawie wiedzy eksperckiej (Domagała, 2007, s. 30).

Procedura wyliczenia efektywności danego obiektu (w angielskojęzycznej literaturze przedmiotu określanego zwykle skrótem DMU – *Decision Making Unit*) odbywa się poprzez wyszukiwanie wag nakładów i efektów maksymalizujących jego efektywność za pomocą programowania matematycznego. W szczególności, następuje wyznaczenie najbardziej efektywnych obiektów względem reszty grupy, zwanych wzorcami (*benchmarks*). Ich nakłady i produkty pozwalają na skonstruowanie nieparametrycznej granicy zbioru możliwości technologicznych, tak że wszystkie obserwacje (obiekty) znajdują się na niej lub poniżej. Wierzchołkami jej grafu są właśnie podmioty efektywne. Miara efektywności względnej obiektu i , $i = 1, \dots, n$, w zbiorze n jednorodnych obiektów, może być wyliczona np. za pomocą postaci ułamkowej modelu CCR:

$$\max e_i = \frac{\sum_{r=1}^R u_{ri} Y_{ri}}{\sum_{p=1}^P v_{pi} X_{pi}} \quad (1)$$

$$\frac{\sum_{r=1}^R u_{rj} Y_{rj}}{\sum_{p=1}^P v_{pj} X_{pj}} \leq 1 \text{ dla } j = 1, 2, \dots, n. \quad (2)$$

$$u_{ri}, v_{pi} \geq 0 \text{ dla } r = 1, \dots, R \text{ oraz } p = 1, \dots, P. \quad (3)$$

gdzie:

e_i	–	efektywność obiektu i ,
Y_{ri}, Y_{rj}	–	ilość r -tego efektu odpowiednio obiektu i oraz j ,
X_{pi}, X_{pj}	–	ilość p -tego nakładu odpowiednio obiektu i oraz j ,
u_{ri}	–	waga efektu r dla obiektu i ,
v_{pi}	–	waga nakładu p dla obiektu i .

Tak wyznaczone zadanie programowania matematycznego, dzięki transformacji Charnesa-Coopera, można przekształcić do postaci liniowej, zwanej w metodologii DEA modelem CCR o postaci mnożnikowej. Z kolei do liniowej postaci mnożnikowej można utworzyć tzw. program dualny, który nazywany jest modelem CCR w postaci obwiedni. Jego wersja zorientowana na nakłady przedstawia się następująco:

$$\theta_i \rightarrow \min \quad (4)$$

$$\sum_{j=1}^n X_{pj} \lambda_{ji} \leq \theta_i X_{pi}, p = 1, \dots, P \quad (5)$$

$$\sum_{j=1}^n Y_{rj} \lambda_{ji} \geq Y_{ri}, r = 1, \dots, R \quad (6)$$

$$\lambda_{ji} \geq 0, \theta_i \geq 0, i, j = 1, \dots, n. \quad (7)$$

Z kolei model CCR zorientowany na efekty w postaci obwiedni przedstawia się następująco:

$$\theta_i \rightarrow \max \quad (8)$$

$$\sum_{j=1}^n X_{pj} \lambda_{ji} \leq X_{pi}, p = 1, \dots, P \quad (9)$$

$$\sum_{j=1}^n Y_{rj} \lambda_{ji} \geq \theta_i Y_{ri}, r = 1, \dots, R \quad (10)$$

$$\lambda_{ji} \geq 0, \theta_i \geq 0, i, j = 1, \dots, n, \quad (11)$$

gdzie:

- | | | |
|----------------|---|---|
| θ_i | – | wartość funkcji celu dla obiektu i , |
| λ_{ji} | – | współczynniki kombinacji liniowej dla obiektu i (tzw. zmienne intensywności). |

Rozwiązując zadanie programowania liniowego przy ograniczeniach (4)–(7), poszukuje się minimalnej wartości funkcji celu, która będzie wyznaczać, o ile można zmniejszyć nakłady danego obiektu i uzyskać jednocześnie taki sam poziom jego efektów jak obecnie. Owa minimalna wartość jest wskaźnikiem efektywności analizowanego obiektu, który jest unormowany i równy jedności, gdy jednostka jest w pełni efektywna, czyli znajduje się na granicy zbioru możliwości technologicznych. Z kolei, gdy wskaźnik ten przyjmie wartość poniżej jedności, oznacza to, że dana jednostka nieefektywnie przekształca nakłady w efekty. Rozmiar nieefektywności obiektów leżących poniżej empirycznej granicy produkcyjnej tworzonej przez jed-

nostki efektywne jest więc zdeterminowany radialną odległością od niej. Przy rozwiązywaniu zadania programowania liniowego w modelu zorientowanym na efekty (równania 8–11) postępuje się analogicznie, z tym że poszukiwana jest maksymalna wartość funkcji celu, która będzie wyznaczać, o ile można zwiększyć efekty danego obiektu, przy niezmienionym poziomie jego nakładów (Kucharski, 2014, s. 249).

3. Przedmiot, okres i kategorie objęte analizą

W ramach przeprowadzonego badania zostały wyliczone wskaźniki efektywności względnej za pomocą modelu CCR zorientowanego na nakłady w postaci obwiedni. Tym samym zdecydowano się przyjąć założenie o stałych korzyściach skali, ze względu na to, że wszystkie kategorie nakładów i efektów przyjęte do badania nie są zależne od wielkości państwa (są to wielkości względne – typu odsetki – bądź dotyczą tzw. reprezentatywnego obywatela). Dodatkowo uznano, że orientacja modelu powinna zależeć od możliwości kontrolowania danych zmiennych przez decydenta (Kujawska, 2014, s. 161). W tym kontekście należy stwierdzić, że nakłady na cele socjalne często stanowią wydatki o charakterze „sztywnym” i istnieje jedynie ograniczona możliwość zmiany ich wielkości. Niemniej jednak organy władzy publicznej nie mają bezpośredniego wpływu na kategorie efektów uwzględnionych w modelu, np. na współczynnik Giniego albo na oczekiwaną długość życia. Wobec tego, przy ograniczonej, ale jednak faktycznej możliwości kontroli wydatkowania środków na cele socjalne, zdecydowano się przyjąć model zorientowany na nakłady.

Przyjęte do kalkulacji nakłady na ochronę socjalną są obliczone na podstawie klasyfikacji COFOG (ang. *Classification of the Functions of Government*), która obejmuje wydatki instytucji rządowych i samorządowych według poszczególnych funkcji. Warto jednak nadmienić, że w sektorze rządowym i samorządowym stosuje się również inne układy klasyfikacyjne o charakterze funkcjonalnym. Można tu wymienić klasyfikację działań administracji rządowej nawiązującą do podziału kompetencyjnego poszczególnych ministerstw, ujętą w ustawie o działach administracji rządowej (ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej), lub klasyfikację stosowaną w ustawach budżetowych (np. ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.), związaną z układem działalności gospodarczej ujętym w rozporządzeniu ministra finansów (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych). Przyjęty podział wprawdzie nieco

utrudnia ocenę wykonania wydatków na ochronę socjalną² zapisanych w ustawie budżetowej, jednak umożliwia przeprowadzenie analizy porównawczej wydatkowania środków publicznych w poszczególnych krajach całej UE i głównie z tego względu został zastosowany w niniejszym opracowaniu.

Wskaźniki efektywności obliczono za pomocą programu MaxDea. Uzyskane wskaźniki pozwoliły na określenie, które obiekty, reprezentujące poszczególne kraje UE, znalazły się na granicy efektywności wydatkowania środków sektora finansów publicznych przeznaczanych na cele socjalne. Zbiór obiektów uwzględnił wszystkie kraje UE wraz z Wielką Brytanią. Zmienne wykorzystane w modelu dotyczą podstawowych kategorii obrazujących poziom zabezpieczenia socjalnego. Dane do obliczeń pochodziły z baz Eurostatu i dotyczyły średniej dla lat 2014–2016 w przypadku nakładów oraz średniej dla lat 2017–2019³ w przypadku efektów. Dokonano uśrednienia wartości dla poszczególnych okresów, ze względu na możliwość występowania odstających wartości spowodowanych zmiennością sytuacji gospodarczej.

Uzasadnieniem rozróżnienia okresów dla nakładów i efektów jest fakt, że skutki polityki socjalnej uwiadamniają się często z pewnym opóźnieniem, które może być jednak odmienne w zależności od specyfiki danego efektu. Przykładowo można oczekiwać, że przy zastosowaniu kompleksowych, szeroko zakrojonych programów socjalnych, rezultaty – w postaci zmniejszenia odsetka ludzi żyjących w bardzo złych warunkach mieszkaniowych – będą dostrzegalne później niż obniżenie poziomu współczynnika Giniego. Jednak różnicowanie przedziałów czasowych efektów musiałoby doprowadzić do użycia znacznie wcześniejszych okresów dla nakładów, co mogłoby osłabić wartość poznawczą modelu, ze względu na mniejszą aktualność danych dla efektów ujawniających się w krótszym horyzoncie czasowym. Wobec tego ustalono jeden okres opóźnienia dla wszystkich efektów, który jest niejako wypadkową potencjalnych i realnych opóźnień związanych z ich specyfiką. W tym zakresie posłużono się metodą podobną, jak użyta w opracowaniu Rośka (Rosiek, 2018), gdzie dokonano analizy zrównoważenia rozwoju społeczno-gospodarczego krajów UE przy użyciu metody DEA.

² W ustawie budżetowej i załącznikach do niej nawet nie występuje taka kategoria wydatkowa. Wydatki z kategorii – Ochrona socjalna (ujęte w klasyfikacji COFOG) są zawarte głównie w działach 852 – Pomoc społeczna oraz 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, w ramach klasyfikacji budżetowej stosowanej w ustawach budżetowych.

³ Najbardziej aktualnym był 2019 r., dla którego można było uzyskać dane dotyczące zmian diagnostycznych. Dane dla Wielkiej Brytanii zazwyczaj nie były zaktualizowane do 2019 r., wobec tego w wyliczeniach użyto dostępnych wartości dla lat wcześniejszych, tj. 2017 lub 2018.

Ze względu na konieczność ujęcia czynników obiektywnych i mierzalnych, co wynika z natury modelu, uwzględniono jedynie dwa nakłady⁴:

- WS – wielkość wydatków na cele socjalne w przeliczeniu na jednego obywatela, w walucie euro,
- UPS – procentowy udział w populacji pracowników zatrudnionych w sektorze ochrony socjalnej.

W celu eliminacji zniekształcenia spowodowanego różnicą kosztów życia w poszczególnych krajach, wielkości nakładów dotyczące wydatków zostały podane w przeliczeniu na parytet siły nabywczej.

Wybrane do badania miary diagnostyczne efektów są następujące:

- UB – odsetek ludności zagrożonej ubóstwem,
- ODŻ – oczekiwana długość życia,
- GINI – współczynnik Giniego,
- ZD – odsetek respondentów oceniający swój stan zdrowia jako dobry i bardzo dobry,
- OM – odsetek ludności żyjącej w bardzo złych warunkach mieszkaniowych,
- ZO – odsetek ludności mającej zaległości w opłatach (raty kredytów, czynsz, media),
- NO – odsetek ludności niezdolnej do opłacenia niespodziewanych wydatków.

W modelu DEA nakłady i efekty muszą mieć jednolity kierunek preferencji – oznacza to, że nakłady są traktowane jako destymulanty, a efekty jako stymulanty. Zmienne: odsetek ludności zagrożonej ubóstwem, współczynnik Giniego, odsetek ludności żyjącej w bardzo złych warunkach mieszkaniowych, odsetek ludności mającej zaległości w opłatach oraz odsetek ludności niezdolnej do opłacenia niespodziewanych wydatków są destymulantami reprezentującymi efekty. W celu ujednolicenia wspomnianego kierunku preferencji dokonano transformacji efektów-destymulant na stymulanty za pomocą wzięcia odpowiednich ich przeciwieństw⁵. Wartości potencjalnych zmiennych diagnostycznych (wyjściowe i przekształcone) przedstawiono w tabeli 2.

⁴ Zdaniem autora na efektywność ochrony socjalnej mogą mieć również wpływ pewne inne czynniki, np. ukształtowane wzorce kulturowe, subiektywne preferencje społeczeństw czy systemy wartości, jednak nie da się ich bezpośrednio zmierzyć. Nawet w przypadku przyjęcia założenia, że czynniki te można w przybliżeniu określić, np. za pomocą badania opinii publicznej, to wyznaczenie, które z nich (np. preferowane wartości) stanowią swoistego rodzaju nakłady na zabezpieczenie socjalne, jest trudne do obiektywnej, niebudzącej zastrzeżeń oceny.

⁵ Odjęto wyjściowe wartości od 100. Wzięcie pod uwagę przeciwieństw, zamiast np. odwrotności, zapewnia zachowanie interpretacji ekonomicznej przekształconych efektów.

Tabela 2. Wartości potencjalnych zmiennych diagnostycznych dla badanych państw

Kraj	Nakłady		Efekty							Efekty-destymulanty zamienione na stymulanty				
	Wydatki społeczne w euro na 1 obywatela	Procentowy udział w populacji pracowników zatrudnionych w sektorze ochrony społecznej	Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem	Oczekiwana długość życia	Wskaźnik Giniego	Ocena stanu zdrowia jako dobry i bardzo dobry	Odsetek ludności żyjącej w bardzo złych warunkach mieszkaniowych	Odsetek ludności mającej zaległości w opłatach	Odsetek ludności niezadowolonej do opłacenia niespodziewanych wydatków	Odsetek ludności niezagrozonej ubóstwem	100 - współczynnik Giniego	Odsetek ludności nie żyjącej w bardzo złych warunkach mieszkaniowych	Odsetek ludności nie mającej zaległości w opłatach	Odsetek ludności zdolnej do opłacenia niespodziewanych wydatków
Austria	7904,10	1,92	17,50	81,83	27,40	31,30	3,53	5,03	19,73	82,50	72,60	96,47	94,97	80,27
Belgia	6695,51	2,52	20,03	81,80	25,63	28,17	2,13	5,67	25,10	79,97	74,37	97,87	94,33	74,90
Bułgaria	1761,45	0,47	34,83	74,97	40,20	18,23	9,87	31,50	40,60	65,17	59,80	90,13	68,50	59,40
Chorwacja	2646,34	0,62	24,83	78,27	29,60	27,37	6,20	18,73	53,60	75,17	70,40	93,80	81,27	46,40
Cypr	3225,74	0,41	23,80	82,47	30,33	46,77	1,10	21,33	49,03	76,20	69,67	98,90	78,67	50,97
Czechy	3261,89	0,71	12,30	79,17	24,17	19,60	2,10	3,00	24,53	87,70	75,83	97,90	97,00	75,47
Dania	8580,03	5,35	16,83	81,20	27,63	23,47	2,90	7,33	24,40	83,17	72,37	97,10	92,67	75,60
Estonia	2743,19	0,65	24,03	78,63	30,90	10,37	2,97	7,93	34,13	75,97	69,10	97,03	92,07	65,87
Finlandia	8023,10	3,93	15,93	81,87	25,80	18,40	0,83	10,67	27,37	84,07	74,20	99,17	89,33	72,63
Francja	7411,93	2,95	17,43	82,83	28,83	21,87	2,37	8,87	30,53	82,57	71,17	97,63	91,13	69,47

Grecja	4040,18	0,33	32,20	81,67	32,23	44,83	5,97	43,10	50,30	67,80	67,77	94,03	56,90	49,70
Hiszpania	4489,72	1,04	26,00	83,63	33,43	19,27	1,40	8,93	35,47	74,00	66,57	98,60	91,07	64,53
Holandia	6194,72	4,88	16,73	81,97	27,10	22,50	1,27	4,13	21,37	83,27	72,90	98,73	95,87	78,63
Irlandia	5344,18	2,17	21,47	82,40	29,27	43,60	0,87	12,03	38,97	78,53	70,73	99,13	87,97	61,03
Litwa	2417,71	0,62	28,07	76,10	36,63	7,10	7,60	9,07	48,73	71,93	63,37	92,40	90,93	51,27
Luksemburg	14058,76	4,36	20,23	82,37	30,93	22,93	2,17	3,00	18,93	79,77	69,07	97,83	97,00	81,07
Łotwa	2146,58	0,53	27,97	75,23	35,10	4,40	14,27	12,57	55,00	72,03	64,90	85,73	87,43	45,00
Malta	3270,29	1,50	19,47	82,60	28,30	24,30	1,30	7,47	14,87	80,53	71,70	98,70	92,53	85,13
Niemcy	6825,15	2,98	18,37	81,13	29,97	17,13	2,07	4,23	27,80	81,63	70,03	97,93	95,77	72,20
Polska	3178,08	0,60	18,87	77,83	28,50	14,90	8,77	8,47	31,93	81,13	71,50	91,23	91,53	68,07
Portugalia	4072,55	1,44	22,17	81,67	32,50	9,40	4,07	6,70	34,87	77,83	67,50	95,93	93,30	65,13
Rumunia	1861,60	0,36	33,13	75,37	34,33	25,97	15,83	16,40	47,57	66,87	65,67	84,17	83,60	52,43
Słowacja	3225,93	0,58	16,33	77,50	22,30	21,03	4,17	9,17	32,03	83,67	77,70	95,83	90,83	67,97
Słowenia	4301,43	0,87	15,90	81,43	23,67	20,67	4,37	13,67	34,40	84,10	76,33	95,63	86,33	65,60
Szwecja	7369,51	4,95	18,17	82,77	27,53	27,73	2,67	4,87	20,13	81,83	72,47	97,33	95,13	79,87
Węgry	2884,32	1,14	21,37	76,23	28,27	15,70	10,40	13,23	32,60	78,63	71,73	89,60	86,77	67,40
Wielka Brytania	5000,54	2,54	22,55	81,30	33,30	33,65	1,45	8,40	33,75	77,45	66,70	98,55	91,60	66,25
Włochy	5831,46	0,81	27,27	83,37	32,97	14,27	5,17	6,00	35,73	72,73	67,03	94,83	94,00	64,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy Eurostat.

Zgromadzone dane poddano analizie korelacji w celu eliminacji następujących zjawisk:

- ujemnej korelacji pomiędzy nakładami a efektami, po dokonaniu transformacji efektów-destymulant na stymulanty,
- wysokiej korelacji pomiędzy zmiennymi określającymi efekty.

Wybrane nakłady okazały się dodatnio skorelowane ze wszystkimi efektami (zob. tabela 3), tak więc pierwsze zjawisko nie zachodzi. W odniesieniu do drugiego zjawiska (nadreprezentacji efektów) – jako przesłankę do redukcji zmiennych przyjęto wskaźnik korelacji na poziomie co najmniej 0,7⁶. Dokonane oszacowania współczynników wskazują, że trzy pary zmiennych (UB i GINI; UB i NO; ODŻ i OM) charakteryzują się wskaźnikiem korelacji przewyższającym 0,7. Wobec tego dokonano eliminacji zmiennych GINI, UB i OM, na podstawie wysokości uśrednionej korelacji danego efektu z nakładami, w ten sposób, że zmienna z niższą uśrednioną korelacją była odrzucana.

Tabela 3. Macierz korelacji potencjalnych zmiennych diagnostycznych po dokonaniu transformacji destymulant na stymulanty

	WS	UPS	UB	ODŻ	GINI	ZD	OM	ZO	NO	Uśredniona korelacja danego efektu z nakładami
WS	1,00	0,80	0,46	0,62	0,29	0,16	0,53	0,42	0,62	–
UPS	0,80	1,00	0,52	0,50	0,31	0,10	0,50	0,46	0,65	–
UB	0,46	0,52	1,00	0,42	0,87	-0,01	0,61	0,67	0,72	0,49
ODŻ	0,62	0,50	0,42	1,00	0,35	0,43	0,82	0,27	0,49	0,56
GINI	0,29	0,31	0,87	0,35	1,00	0,18	0,48	0,40	0,55	0,30
ZD	0,16	0,10	-0,01	0,43	0,18	1,00	0,36	-0,40	-0,04	0,13
OM	0,53	0,50	0,61	0,82	0,48	0,36	1,00	0,37	0,58	0,51
ZO	0,42	0,46	0,67	0,27	0,40	-0,40	0,37	1,00	0,65	0,44
NO	0,62	0,65	0,72	0,49	0,55	-0,04	0,58	0,65	1,00	0,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy Eurostat.

⁶ Analizy korelacji, w tym określenia wartości współczynnika korelacji na poziomie 0,7, jako wartości progowej przy redukcji ilości zmiennych, dokonano zgodnie z procedurą zalecaną w pracy: Młodak, 2006.

W wyniku przeprowadzonej analizy korelacji do modelu włączono ostatecznie następujące zmienne opisujące efekty:

- ODŻ – oczekiwana długość życia,
- ZD – odsetek respondentów oceniający swój stan zdrowia jako dobry i bardzo dobry,
- 100 – ZO – odsetek ludności nie mającej zaległości w opłatach (raty kredytów, czynsz, media),
- 100 – NO – odsetek ludności zdolnej do opłacenia niespodziewanych wydatków.

4. Wyniki badania

Po obliczeniu wartości wskaźników efektywności w ramach modelu CCR zorientowanego na nakłady okazało się, że zawierają się one w przedziale od 0,174 do 1,000 (zob. tabela 4). Występują cztery obiekty leżące na granicy efektywności, które reprezentują następujące kraje: Bułgaria, Cypr, Rumunia oraz Grecja. Średni współczynnik efektywności dla badanych krajów wyniósł 60,8%, natomiast mediana tego wskaźnika kształtowała się na poziomie 55,3%. Najmniej efektywnie wykorzystywano środki finansowe oraz zasoby siły roboczej w Finlandii, Danii oraz Luksemburgu, których poziom efektywności został oceniony odpowiednio na: 27,8%, 27,0% i 17,4% efektywności liderów. Polska została sklasyfikowana na 9. miejscu, jej wskaźnik stanowił 78,0% efektywności krajów wzorcowych.

Tabela 4. Wyniki oszacowań efektywności w modelu CCR zorientowanym na nakłady

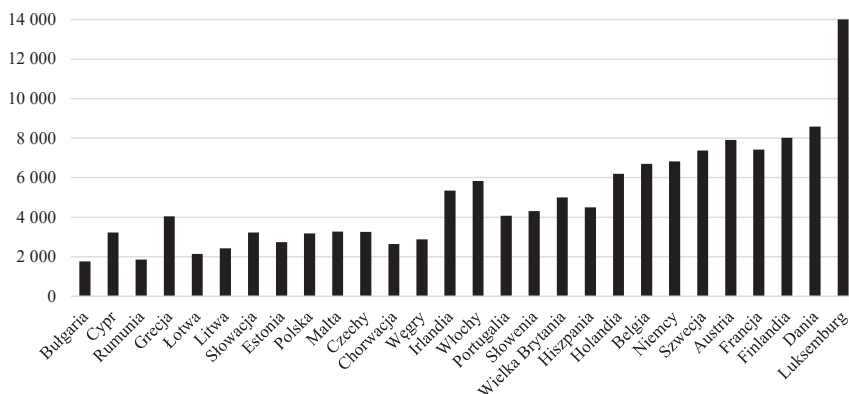
Miejsce w rankingu	Kraje	Współczynnik efektywności	Rozwiązania referencyjne			
			Kraj	λ	Kraj	λ
1.	Bułgaria	1,000	–	–	–	–
1.	Cypr	1,000	–	–	–	–
1.	Rumunia	1,000	–	–	–	–
1.	Grecja	1,000	–	–	–	–
5.	Łotwa	0,907	Rumunia	1,046	–	–
6.	Litwa	0,838	Rumunia	1,088	–	–
7.	Słowacja	0,804	Grecja	0,079	Rumunia	1,221
8.	Estonia	0,790	Bułgaria	0,494	Rumunia	0,696

Miejsce w ran- kingu	Kraje	Współczyn- nik efektyw- ności	Rozwiązania referencyjne			
			Kraj	λ	Kraj	λ
9.	Polska	0,780	Grecja	0,028	Rumunia	1,272
10.	Malta	0,772	Bułgaria	1,433	–	–
11.	Czechy	0,771	Bułgaria	0,467	Rumunia	0,907
12.	Chorwacja	0,740	Cypr	0,022	Rumunia	1,015
13.	Węgry	0,735	Bułgaria	0,790	Rumunia	0,391
14.	Irlandia	0,570	Cypr	0,621	Rumunia	0,560
15.	Włochy	0,537	Grecja	0,373	Rumunia	0,872
16.	Portugalia	0,533	Bułgaria	0,403	Rumunia	0,786
17.	Słowenia	0,529	Bułgaria	0,153	Rumunia	1,078
18.	Wielka Brytania	0,481	Cypr	0,039	Rumunia	1,226
19.	Hiszpania	0,475	Bułgaria	0,451	Rumunia	0,720
20.	Holandia	0,388	Bułgaria	1,126	Rumunia	0,224
21.	Belgia	0,356	Bułgaria	0,798	Rumunia	0,524
22.	Niemcy	0,338	Bułgaria	0,738	Rumunia	0,541
23.	Szwecja	0,335	Bułgaria	1,057	Rumunia	0,326
24.	Austria	0,327	Bułgaria	0,756	Rumunia	0,674
25.	Francja	0,298	Bułgaria	0,749	Rumunia	0,477
26.	Finlandia	0,278	Bułgaria	1,010	Rumunia	0,241
27.	Dania	0,270	Bułgaria	1,063	Rumunia	0,237
28.	Luksemburg	0,174	Bułgaria	1,231	Rumunia	0,152

Źródło: opracowanie własne za pomocą programu MaxDea.

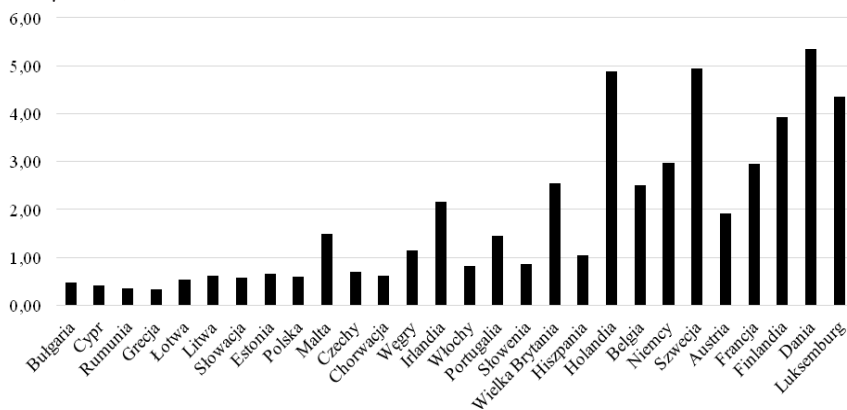
Najczęściej wśród krajów wzorcowych występowały Bułgaria oraz Rumunia. Warto zauważyć, że wszystkie kraje wzorcowe charakteryzują się dość niskimi wydatkami na ochronę socjalną *per capita* oraz zasobami siły roboczej w tym sektorze (zob. wykresy 1–2). Można więc postawić tezę, że środki na ochronę socjalną oraz nakłady pracy w zamożnych krajach, np. w Finlandii, Danii czy Luksemburgu, nie są w znaczącym stopniu sprawnie wykorzystywane w stosunku do osiągniętych efektów. Z drugiej strony, nakłady w krajach referencyjnych są na tak relatywnie niskim poziomie (w stosunku do osiągniętych efektów), że – według zastosowanej metody – nie istnieje możliwość ich dalszej obniżki (przy obecnej wielkości efektów).

Wykres 1. Wydatki na cele socjalne *per capita* w euro z zachowaniem parytetu siły nabywczej – średnia dla lat 2014–2016 (kraje uszeregowane według nierosnącej wartości współczynnika efektywności)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 2. Odsetek pracowników pracujących w sektorze ochrony socjalnej w całej populacji – średnia dla lat 2014–2016 (kraje uszeregowane według nierosnącej wartości współczynnika efektywności)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Stosując model CCR, można również wyliczyć poziom nakładów, który mogłoby stosować dane państwo, gdyby wydatkowało środki tak efektywnie, jak kraje wzorcowe (zob. tabela 5). W celu wyliczenia potencjalnego nakładu należy przemnożyć obecną wielkość tego nakładu w danym kraju przez jego wskaźnik efektywności. Przykładowo w przypadku Polski, stosując rumuńskie oraz greckie rozwiązania w zakresie polityki socjalnej, możliwa byłaby redukcja wydatków na ochronę socjalną z zastanego poziomu 3178,08 euro na obywatela (według

parytetu siły nabywczej) do poziomu 2479,96 euro⁷ ($3178,08 \times 0,780332$). Zatem po przekształceniach z użyciem liczby mieszkańców danego kraju oraz udziału wydatków na cele socjalne w stosunku do PKB można wyliczyć, że udział tych wydatków w PKB dla Polski mógłby spaść z 16,10% do poziomu 12,56%, bez szkody dla uzyskiwanych obecnie efektów. Analogicznie w sektorze ochrony socjalnej potencjalny poziom zatrudnienia uległby redukcji z poziomu 0,62% do wysokości 0,37% ogółu populacji.

Do krajów, które w największym stopniu mogłyby teoretycznie zmniejszyć udział ponoszonych wydatków na ochronę socjalną w PKB należą Dania, Francja oraz Finlandia. Zgodnie z wyliczeniami uzyskanymi za pomocą odpowiedniego modelu, kraje te, stosując rozwiązania obiektów wzorcowych, mogłyby osiągnąć ten sam poziom zabezpieczenia socjalnego, zmniejszając odsetek świadczeń socjalnych w PKB odpowiednio o 17,14, 17,14 i 18,30 p.p. Natomiast największy, względny spadek zatrudnienia w sektorze ochrony socjalnej, przy niezmiennych efektach, mógłby nastąpić w Holandii, Szwecji oraz Danii, gdzie udział pracowników sfery socjalnej w całej populacji mógłby ulec obniżeniu odpowiednio o 4,27, 4,34 i 4,77 p.p.

Tabela 5. Projekcja redukcji udziałów wydatków na cele socjalne w PKB oraz odsetka pracujących w sektorze ochrony socjalnej przy zastosowaniu technologii obiektów wzorcowych (kraje uszeregowane według nierosnącej wartości współczynnika efektywności)

Kraj	Odsetek wydatków na cele socjalne przed redukcją	Odsetek wydatków na cele socjalne po potencjalnej redukcji	Odsetek pracowników pracujących w sektorze ochrony socjalnej	Odsetek pracowników pracujących w sektorze ochrony socjalnej po potencjalnej redukcji
Bułgaria	12,93	12,93	0,47	0,47
Cypr	13,53	13,53	0,41	0,41
Rumunia	11,47	11,47	0,36	0,36
Grecja	20,47	20,47	0,33	0,33
Łotwa	11,67	10,58	0,53	0,38
Litwa	11,30	9,46	0,62	0,39
Słowacja	14,87	11,95	0,58	0,47
Estonia	12,43	9,82	0,65	0,48

⁷ Analogiczne wyliczenia można przeprowadzić względem potencjalnej redukcji zatrudnienia w sferze socjalnej.

Polska	16,10	12,56	0,60	0,47
Malta	11,87	9,16	1,50	0,67
Czechy	13,00	10,03	0,71	0,55
Chorwacja	15,53	11,50	0,62	0,37
Węgry	14,70	10,80	1,14	0,51
Irlandia	11,57	6,59	2,17	0,46
Włochy	21,10	11,32	0,81	0,44
Portugalia	18,53	9,89	1,44	0,47
Słowenia	18,23	9,65	0,87	0,46
Wielka Brytania	15,90	7,65	2,54	0,46
Hiszpania	17,37	8,26	1,04	0,47
Holandia	16,63	6,45	4,88	0,61
Belgia	19,53	6,95	2,52	0,56
Niemcy	19,13	6,47	2,98	0,54
Szwecja	20,40	6,83	4,95	0,61
Austria	21,23	6,95	1,92	0,60
Francja	24,40	7,26	2,95	0,52
Finlandia	25,33	7,03	3,93	0,56
Dania	23,47	6,33	5,35	0,58
Luksemburg	18,00	3,14	4,36	0,63

Źródło: opracowanie własne za pomocą programu MaxDea na podstawie danych z bazy Eurostat.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwoliła na wyodrębnienie krajów najbardziej efektywnie wydających środki na szeroko pojęte cele socjalne. Ocena efektywności została dokonana za pomocą analizy metodą DEA, w ramach modelu CCR zorientowanego na nakłady. Wyodrębniono cztery kraje charakteryzujące się największą efektywnością w omawianym zakresie i będących tym samym obiektami wzorcowymi dla innych krajów. Dodatkowo, wyliczone projekcje redukcji udziału wydatków w PKB na zabezpieczenie socjalne pokazują, że w niektórych państwach istnieją znaczne możliwości poprawienia efektywności wydatków

(czasami nawet o ponad 17 p.p.). Z kolei potencjalny zakres redukcji personelu zatrudnionego w sektorze ochrony socjalnej sięga nawet ponad 4 p.p.

Do wyników oszacowań należy jednak podchodzić ostrożnie ze względu na to, że w modelu pominięto pewne trudno mierzalne determinanty jakościowe, wpływające na przyjęte efekty polityki socjalnej, do których można zaliczyć: ukształtowane wzorce kulturowe, subiektywne preferencje społeczeństw czy systemy wartości. Tak więc sprowadzenie tych czynników do mierzalnej ilościowej postaci nakładów może stanowić kierunek dalszych badań. Wówczas kraje cechujące się najwyższym poziomem zabezpieczenia socjalnego niekoniecznie charakteryzowałyby się najniższą efektywnością. W obecnej sytuacji można zauważyć, że w drugiej połowie rankingu znalazła się większość zamożnych krajów Europy Zachodniej, choćby takich jak: Dania, Austria czy Niemcy, które cechują się wysokim standardem ochrony socjalnej.

Efektywność wydatków na cele socjalne w Polsce jest umiarkowanie wysoka – świadczy o tym jej 9. miejsce na 28 analizowanych krajów w zestawieniu rankingowym. Ze względu na specyfikę gospodarczą naszego kraju i fakt istnienia innego systemu gospodarczego przed transformacją ustrojową, należałoby raczej porównać wskaźnik efektywności dla Polski z innymi krajami posocjalistycznymi w obrębie UE. W zestawieniu z tak wyselekcjonowanymi krajami Polska plasuje się na 7. miejscu pośród 11 analizowanych państw. Krajami referencyjnymi dla Polski okazały się być Rumunia oraz Grecja. W opinii autora jednym z zaleceń dla polityki społecznej powinna być analiza różnic systemu dystrybucji wydatków socjalnych w Polsce i przede wszystkim w Rumunii (ze względu na dużo większy współczynnik λ niż w przypadku Grecji) – takie działanie mogłoby przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania polskiego systemu opieki społecznej.

Należy dodatkowo wziąć pod uwagę, że przeprowadzone badanie może zostać rozszerzone lub dokonane przy użyciu innych zmiennych diagnostycznych. W ramach rozbudowanej analizy można m.in. obliczyć efektywność za pomocą modeli zorientowanych na efekty – wówczas projekcje i zalecenia wynikające z otrzymanych wskaźników nie dotyczyłyby redukcji nakładów, a poprawy efektów (przy ustalonych nakładach). Jednak w takim przypadku dobór efektów mógłby być nieco inny, aby uwzględnić możliwość bezpośredniego wpływu organów prowadzących politykę socjalną na dane kategorie. Dobór zmiennych diagnostycznych jest zwykle przynajmniej w pewnej części wyrazem subiektywnych preferencji autora. Ponadto nie we wszystkich badaniach z użyciem DEA następuje eliminacja zmiennych diagnostycznych ze względu na pewne statystyczne kryteria ich doboru. Potencjalnie różne zestawy zmiennych mogą doprowadzić do zmiany rankingu efektywności, a także zmiany krajów referen-

cyjnych. Warto również mieć na uwadze, że w celu przeprowadzenia niniejszego badania należało ograniczyć się do wyboru pewnej metody badawczej, która w porównaniu z innymi metodami wykazuje pewne zalety (zob. część metodyczna), jednak ma też ograniczenia. Do głównych ograniczeń metody DEA należą m.in. nadmiarowość obiektów efektywnych, wrażliwość wyników na nietypowe obserwacje, niemożliwość oszacowania błędów statystycznych wyników, a także względny charakter efektywności (Szymańska, 2009, s. 251). Dlatego, formułując zalecenia dla polityki społecznej, należałoby dokonać porównania niniejszego badania z analizami innych autorów.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 z późn. zm.

Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

Literatura

Antonelli, M. A., De Bonis, V. (2021). How Efficient Is Welfare for Families? Evidence from European Countries. *Applied Economics Letters*, 28(5), 383–386. doi: 10.1080/13504851.2020.1757025.

Antonelli, M. A., De Bonis, V. (2019). The Efficiency of Social Public Expenditure in European Countries: A Two-Stage Analysis. *Applied Economics*, 51(1), 47–60. doi: 10.1080/00036846.2018.1489522.

Banker, R. D., Charnes, A., Cooper, W. W. (1984). Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Development Analysis. *Management Science*, 30(9), 1031–1142. doi: 10.1287/mnsc.30.9.1078.

Borkowski, B., Dudek, H., Szczesny, W. (2003). *Ekonometria. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Charnes, A., Cooper, W., Golany, B., Seiford, L., Stutz, J. (1985). Foundations of Data Envelopment Analysis for Pareto–Koopmans Efficient Empirical Production Functions. *Journal of Econometrics*, 30(1/2), 91–107. doi: 10.1016/0304-4076(85)90133-2.

- Charnes, A., Cooper, W., Rhodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429–444. doi: 10.1016/0377-2217(78)90138-8.
- Cyrek, M. (2019). Government Social Spending in the EU Countries: Efficiency in Poverty and Income Inequality Reduction. *Equilibrium*, 14(3), 405–424.
- Czyż-Gwiazda, E. (2013). Koncepcje pomiaru efektywności funkcjonowania organizacji – zastosowanie metody DEA w ocenie efektywności organizacji. *Zarządzanie i Finanse*, 1(1), 103–116.
- Debreu, G. (1951). The Coefficient of Resource Utilization. *Econometrica*, 19(3), 273–292.
- Dobrzański, P. (2017). Efektywność wydatków państwa na zabezpieczenie społeczne w krajach grupy G7. *Studia Ekonomiczne*, 310, 101–115.
- Domagała, A. (2007). Metoda Data Envelopment Analysis jako narzędzie badania względnej efektywności technicznej. *Badania Operacyjne i Decyzje*, 3/4, 21–34.
- Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A*, 120(3), 253–290. doi: 10.2307/2343100.
- Frenda, A., Sepe, E., Scippaccola, S. (2021). Efficiency Analysis of Social Protection Expenditure in the Italian Regions. *Socio-Economic Planning Sciences*, 73. doi: 10.1016/j.seps.2020.100965.
- Hu, Y., Wu, Y., Zhou, W., Li, T., Li, L. (2020). A Three-Stage DEA-Based Efficiency Evaluation of Social Security Expenditure in China. *PLoS ONE*, 15(2), 1–12. doi: 10.1371/journal.pone.0226046.
- Jafarov, E., Gunnarsson, V. (2008). Efficiency of Government Social Spending in Croatia. *Financial Theory & Practice*, 32(3), 289–320.
- Jończyk, J. (2006). *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Josifidis, K., Supic, N., Beker Pucar, E. (2010). Social Spending (In)Efficiency of the European Welfare Regimes in Reducing Poverty. *Transformations in Business & Economics*, 9(1), 322–338.
- Kosmaczewska, J. (2011). Analiza efektywności gospodarowania gmin wiejskich w kontekście rozwoju funkcji turystycznej z wykorzystaniem metody DEA. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 90, 131–142.
- Kozuń-Cieślak, G. (2011). Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego. *Wiadomości Statystyczne*, 3, 14–42.
- Książkowski, M. (2001). Bezpieczeństwo socjalne. W: B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej* (s. 20). Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr.
- Kucharski, A. (2014). Ocena efektywności wykorzystania zasobów ludzkich przez polskie uczelnie w ujęciu regionalnym. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 15(10), 243–258.

- Kujawska, J. (2014). Ocena efektywności systemu pomocy doraźnej i ratownictwa medycznego w Polsce z wykorzystaniem DEA. *Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych*, 15(3), 159–168.
- Marshall, A. (1895). *Principles of Economics* (wyd. 3). London: Macmillan.
- Marzec, J., Pisulewski, A., Prędkie, A. (2019). Efektywność techniczna i produktywność polskich gospodarstw rolnych specjalizujących się w uprawach polowych. *Gospodarka Narodowa*, 298(2), 95–125. doi: 10.33119/GN/108607.
- Mielnik, M., Szambelańczyk, J. (2006). Ocena efektywności banków spółdzielczych w Polsce w latach 1997–2003 (dla czterech celów działalności). *Bezpieczny Bank*, 1, 3–27.
- Młodak, A. (2006). *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Muszalski, W. (2007). *Prawo socjalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piekut-Brodzka, D. M. (2003). Związki polityki społecznej i pracy socjalnej a bezpieczeństwo socjalne. W: L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne* (s. 61–68). Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Pigou, A. C. (1924). *The Economics of Welfare* (wyd. 2). London: Macmillan.
- Rosiek, J. (2018). Wykorzystanie metody obwiedni danych w analizie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów UE. *Wiadomości Statystyczne*, 63(8), 28–46.
- Sierpowska, I. (2015). Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, 3, 45–58.
- Szarfenberg, R. (2003). Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne. W: L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne* (s. 85–232). Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Szuwarzyński, A. (2015). Ocena dobrostanu w krajach OECD z wykorzystaniem Data Envelopment Analysis. *Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych*, 16(4), 160–170.
- Szymańska, E. (2009). Zastosowanie metody DEA do badania efektywności gospodarstw trzodowych. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2, 249–255.
- Szymańska, E. (2010). Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar. *Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G*, 97(2), 152–164.
- Thompson, R. G., Singleton, F. D., Thrall, R. M., Smith, B. A. (1986). Comparative Site Evaluations for Locating a High-Energy Physics Lab in Texas. *Inform Journal of Applied Analytics*, 16(6), 35–49. doi: 10.1287/inte.16.6.35.
- Tone, K. (2001). A Slack-Based Measure of Efficiency in Data Envelopment Analysis. *European Journal of Operational Research*, 130(3), 498–509. doi: 10.1016/S0377-2217(99)00407-5.
- Tone, K., Tsutsui, M. (2010). An Epsilon-Based Measure of Efficiency in DEA: A Third Pole of Technical Efficiency. *European Journal of Operational Research*, 207(3), 1554–1563. doi: 10.1016/j.ejor.2010.07.014.

Zakrzewski, S. (2013). Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne. *Przegląd Strategiczny*, 1, 165–174. doi: 10.14746/ps.2013.1.11.

Żukiewicz, A. (2003). Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego – przykład Polski. *Polityka Społeczna*, 2, 7–10.

Streszczenie

Zasadniczym celem artykułu jest analiza porównawcza efektywności nakładów na ochronę socjalną w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej. Tak przeprowadzone badanie pozwoliło dodatkowo określić, z których krajów można czerpać wzorce w zakresie projektowania polityki gospodarczej w tym zakresie. Badanie przeprowadzono z użyciem metody Analizy Obwiedni Danych (*Data Envelopment Analysis* – DEA). Dotyczyło ono okresu 2014–2016 w przypadku nakładów oraz 2017–2019 dla rezultatów. Wskaźniki efektywności względnej zostały wyliczone za pomocą modelu CCR zorientowanego na nakłady. Oszacowania uzyskane z modelu pokazały, że efektywność polityki w zakresie wydatkowania środków na ochronę socjalną jest umiarkowana. Współczynnik efektywności dla Polski wyniósł 0,780, co uplasowało ją na dziewiątej pozycji wśród 28 analizowanych krajów. Państwami wzorcowymi w zakresie poszukiwania rozwiązań zwiększenia efektywności wydatków na ochronę socjalną okazały się być Rumunia oraz – w znacznie mniejszym stopniu – Grecja. Istotność przeprowadzonej analizy wynika z faktu, iż nakłady na cele socjalne stanowią największy udział pośród wszystkich grup wydatkowych w ramach sektora publicznego. Dlatego efektywność w ich rozdzielaniu mocno wpływa także na ogólną efektywność wydatkowania całości środków publicznych. Artykuł ma charakter opracowania badawczego.

SŁOWA KLUCZOWE: efektywność, wydatki publiczne, ochrona socjalna, państwo opiekuńcze, DEA

Summary

The main purpose of this study is the comparative analysis of the effectiveness of social protection in Poland in comparison with other EU countries. The study was conducted in such a way that it allowed to determine which countries could serve as models in the field of economic policy design. The study is based on Data Envelopment Analysis and concerns the period 2014–2016 for inputs and 2017–2019 for outputs. Relative efficiency indicators have been calculated using the input-oriented CCR model. According to the model estimates, the effectiveness of funds disbursement for social protection is moderate in Poland. The effectiveness ratio was 0.780, which gave Poland 9th place in the ranking of the 28 countries analysed. The reference countries for Poland in the field of social protection policy solutions are Romania, and to a lesser extent, Greece. Expenditures on social purposes have the largest share among all expenditure groups within the public sector. Therefore the efficiency in their distribution strongly affects the overall effectiveness of spending of all public funds. The paper is a synthesis from a research study.

KEYWORDS: efficiency, public expenditure, social protection, welfare state, DEA

Nota o autorze

Zbigniew Karmela – mgr, absolwent kierunku ekonomia na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego; główne obszary działalności naukowej: polityka fiskalna, ekonomia sektora publicznego; email: zbigniewkar@gmail.com.

Magdalena Michalska-Guzik

Human Rights and Investment Arbitration – Fields of Interaction

Prawa człowieka i arbitraż inwestycyjny – przestrzeń interakcji

Introduction

The main scientific purpose of this article is to identify and analyse legal issues that arise between human rights and investment arbitration. At first glance, these two branches of public international law remain completely unrelated and do not have any significant features in common. It does not come as a surprise – human rights *per essence* are focused on individual human beings, and “while investors can be individuals, international investments law deals mostly with investors envisaged as legal persons, not individuals, the investor being in most cases a private corporation” (Dupuy, 2009, p. 45). However, it appears that despite this distinction, there is an interaction between investment arbitration and human rights, which implies a number of significant legal problems. These problems can possibly include the violation of human rights of citizens of the state hosting an investment by a foreign investor. On the other hand, the state can be unable to fulfil its legal obligations regarding human rights due to the necessity to protect foreign investment as agreed in – most commonly – Bilateral Investment Treaties (BIT) or, to the contrary, it may violate its contractual obligations towards an investor and afterwards defend itself throughout arbitration proceedings by stating that this violation has been necessary in order to protect human rights. It turns out that both investors and host states may turn to public international law provisions,

including human rights treaties, to reinforce their respective positions or to put forward autonomous claims (*Human Rights Law and Investment Arbitration*, n.d.). Moreover, arguments regarding human rights may be raised throughout investment arbitration proceedings by entities that are not parties to the dispute, including *amicus curiae*. It could indicate that while

[...] initially relatively little attention was given to human rights law considerations by arbitral tribunals, [...] now it can no longer be said that human rights and investment arbitration are wholly disassociated. To the contrary, the tide seems to have turned and recent decisions show that arbitration tribunals are increasingly open to considering human rights issues (*Human Rights Law and Investment Arbitration*, n.d.).

The interaction between human rights and investment arbitration is of a very complex nature, and although it is more and more often emphasized in the doctrines of both human rights law and investment arbitration law that it may occur, the situations in which this occurrence is likely to happen are not entirely clear yet. For instance, it remains unclear to what extent it is justified to invoke arguments regarding human rights in investment arbitration proceedings. Moreover, it is debatable which legal regime should prevail in case of a conflict between them. Since there is a tendency nowadays in international and national legal systems to reinforce human rights protection, it is particularly valuable to analyse the scope of this protection from the perspective of situations in which issues regarding human rights have not been widely discussed so far, including international investment law and arbitration.

The paper, after presenting some general remarks on the interaction between human rights and investment arbitration, discusses the most common scenarios in which human rights issues may appear in the course of investment arbitration proceedings. Finally, it concludes that there do exist some fields of interaction between human rights and investment arbitration, as well as situations in which a conflict between them may appear. Identifying these conflicts would help to understand the complex relationship between the two legal regimes in question. It will also lay the foundation for further research on how to ensure the ultimate scope of human rights protection throughout the different stages of investment arbitration proceedings.

1. The interaction between human rights and investment arbitration – general remarks

In most general terms, investment arbitration can be defined as a procedure for resolving disputes between foreign investors and host states. Its primary aim is to ensure a sufficient level of legal safety for investors placing their investments abroad in an unknown jurisdiction. In other words, the possibility for a foreign investor to sue a host State is a guarantee for the foreign investor that, in the case of a dispute, it will have access to independent arbitrators appointed by the parties themselves, who will solve the dispute and render an enforceable award (*Introduction to Investment Arbitration*, n.d.). This allows the foreign investor to have his disputes solved by professional and highly qualified experts, and, what is particularly important, to bypass national jurisdictions that might be perceived to be biased or to lack independence (*Introduction to Investment Arbitration*, n.d.). In the most typical scenario, host states give their consent to investment arbitration in bilateral investment treaties (BIT) or in multilateral investment agreements, e.g., The Energy Charter Treaty (ECT). An investment dispute to be solved throughout arbitration can be heard by the permanent arbitration institution administering investment arbitrations, including the most famous one, namely, the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Other institutions that administrate investment disputes include the Stockholm Chamber of Commerce (SCC), the Permanent Court for Arbitration (PCA) or the International Chamber of Commerce (ICC), etc. However, the investment arbitration agreement may also provide for an *ad hoc* arbitration that is not administrated by any of the permanent arbitration institution. In both cases, the arbitral tribunal is appointed by the parties to solve one particular dispute that arose in conjunction with a foreign investment and, therefore, its jurisdiction is generally limited to solve this particular dispute.

This main idea of investment arbitration seems to indicate that this mechanism is not related to human rights protection systems in any way and has no impact on the human rights dimension in any way. Human rights regulations are also not included in the Washington Convention (Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States), and ICSID reports do not even include the term “human rights” in their index (Morawska, 2014, p. 221). Nevertheless, the research hypothesis of this article assumes that there are certain points

of contact in which these orders of systems interact or even conflict with each other. The wide scope of the impact of investments (e.g., in the sector of privatized public services) and the involvement of the state as a party to the dispute mean that the Tribunal's decision may affect the situation of third parties and have an influence on the state's policy, also in the field of human rights protection (Gorywoda, 2014, p. 8). For this reason, human rights considerations are occasionally raised in arbitral tribunals' judiciary. Investigating the nature of the interaction between the two legal systems in question is crucial to develop models for solving potential conflicts between the two legal regimes in question.

Since the interaction between the investment dispute resolution mechanism and the protection of human rights eludes legal intuition and can be qualified – at least *prima facie*, as highly unintuitive, it is necessary to outline the most common scenarios in which these two legal orders may come into contact. In the next parts of the article, I will analyse these scenarios and assess their practical significance.

2. Violation of foreign investment by a state regulating its own legislation in order to protect human rights

In the first possible scenario, human rights and international investment arbitration may interact when a foreign investment is violated by a host state that regulates its own legislation. In these situations, host states may rely on human rights arguments in response to investor's claims or, in other words, they can use human rights as a defensive argument in arbitration proceedings to justify the violation of an investment.

For instance, a host state may implement a new law (e.g. to regulate its own market) or modify the existing legal regulations (e.g. to regulate investments located therein) in order to ensure human rights protection in its territory. By doing this, a state may indirectly breach its obligations towards investors, which it is obliged to comply with according to international investment treaties binding this host state (Gorywoda, 2014, p. 9). And accordingly, in the course of arbitration proceedings, the state may indicate as a defensive argument that it has infringed an investment, because it was obliged to protect its constitutional order, or to ensure the protection of human rights in its territory (Gorywoda, 2014, p. 9). This problem has been most extensively dealt with by the Tribunals in

connection with the necessity defence raised by Argentina in numerous cases relating to the 2001 Argentinian crisis (Tanzi, 2013, p. 592).

The decision on liability issued in the famous *Suez* case (*Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Vivendi Universal S.A. vs. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/03/19, Decision on Liability, 30 July 2010) has been in a way a groundbreaking decision in this respect. What has been particularly innovative is

[the] balanced character of [the Tribunal's – M.M.-G.] findings, as it seems to have favourably addressed both the economic interests of the foreign investors and the public interests of the host state [...] [as] the Tribunal did not avoid the relevance of human rights law in connection with public services, which had been invoked by Argentina in its defence (as well as by five NGOs admitted to the proceedings as *amici curiae* (Tanzi, 2013, p. 592).

Argentina and the *amicus curiae*'s submissions received by the Tribunal suggest that Argentina's human rights obligations to ensure its population the right to water somehow trump its obligations under the BITs and that the existence of the human right to water also implicitly gives Argentina the authority to take actions in disregard of its BIT obligations (para. 262). However, even if the Tribunal considered the relevance of human rights defence in the course of investment arbitration proceedings, it ultimately rejected Argentina's argument and affirmed that Argentina could have tried to apply more flexible means to ensure the continuation of the water services to its citizens and, at the same time, respected its obligations of fair and equitable treatment; since a state is "subject to both international obligations, i.e. human rights and treaty obligations, and must respect both equally. Under the circumstances of these cases, Argentina's human rights obligations and its investment treaty obligations are not inconsistent, contradictory, or mutually exclusive" (para. 260–262). Thus, both types of obligations could be respected, and the violation of one of these by the state has not been justified. This decision shows the general tendency in the judiciary of arbitration tribunals. When such arguments are raised in investment proceedings, arbitrators are rather unwilling to accept them and to consider the defence of states as effective.

3. Violation of investor's human rights by the host state

In the second scenario, it is the investor who may claim that his human rights have been violated by the host state. As already emphasized, human rights are primarily associated with natural persons. However, the legal concept of property and its economic importance constitute the absolute basis of any investment, including foreign investment, and the right to property was recognized as a fundamental right already in the French Declaration of the Rights of Man and the Citizen of 1789 and has been consistently recognized until now as one of the elementary human rights, either in international systems or under the national constitutions of democratic states (Dupuy, 2009, p. 45). Moreover, the concept of assigning these rights to economic entities (legal persons) is increasingly being recognized as well; the legal persons have already been granted the beneficiaries of human rights protection under the European Court on Human Rights system many times (Emberland, 2006; Ziemblicki, 2020, pp. 241–251). The investor could also (at least by analogy) be a beneficiary of the right to a fair trial and claim in the course of the arbitration proceedings that his human rights have been violated. As a consequence, this scenario, although not among the most typical ones, is definitely possible.

For instance, in *Biloune v. Ghana* case (*Biloune and Marine Drive Complex Ltd. v. Ghana*, Ad hoc tribunal (UNCITRAL rules), Award on Jurisdiction and Liability, 27 October 1989), a Syrian investor based his claim on violations of human rights (namely arbitrary detention and deportation) besides contractual breaches of an agreement between him and Ghana (Kube & Petersmann, 2018, p. 229). The tribunal, however, declared that it lacked jurisdiction to rule on human rights issues as an independent cause of action, since according to the jurisdictional clause of the contractual agreement, arbitration only covered disputes arising “in respect of an approved enterprise” (Kube & Petersmann, 2018, p. 229). Interestingly, even though the Tribunal refused to address human rights claims on the basis of lack of jurisdiction, actions alleged to be human rights violations were nonetheless taken into consideration when deciding on expropriation: “The relation was deemed sufficient for factoring it in when determining the severity of the intrusion that precisely for that reason was found to be tantamount to expropriation” (Kube & Petersmann, 2018, p. 229). This indicates that even if arbitral tribunals are unwilling to accept the direct

human rights claims, they do not remain entirely indifferent to human rights issues, and they do take them into account at least indirectly.

4. Violation of human rights by a foreign investor

The interaction of human rights and international investment law may also occur when a foreign investor violates human rights in the host state while carrying out his investment. In this scenario, the violation would refer to human rights of third parties, i.e. entities that are not directly related to an investment in any way, in particular, of residents of regions where the investment is located, on whom it may have a negative impact (Gorywoda, 2014, p. 9).

According to the general rule of investment arbitration, it is a foreign investor who can pursue claims against the host country. In other words, an investor is always the one to initiate the arbitration proceedings, and he would be the claimant in the dispute in any case. To the contrary, a host state has no right to initiate arbitration proceedings and would always be a defendant in the dispute. For this reason, the scenario analysed in this part of the article, although it obviously is conceivable, seems highly problematic. As mentioned in the literature, in this case, if a foreign investor violates the human rights of these third parties, they may try to join a given arbitration proceeding or to initiate separate proceedings. In this scenario, the host state may also raise an argument regarding human rights violation by the investor in a counterclaim or third parties may try to pursue their own claims (Gorywoda, 2014, p. 9). Neither of these options is, however, a standard part of an investment arbitration procedure, and it is questionable to what extent they would be acceptable from the procedural point of view.

However, what needs to be emphasized is that public authorities are increasingly turning to foreign corporations to achieve the privatization of formerly public services. Consequently, foreign investors

[...] are led to supply public services, such as drinkable water or electricity, or attend to the management of hazardous waste or that of public transport. Even if the state retains some legal responsibility as to the organization and management of these privatized services of general interest, the foreign investor

may in turn be confronted by claims raised by private consumers, sometimes involving human rights issues (Dupuy, 2009, p. 45).

This sheds light on the problem of the so called “corporate liability”, that is gaining increasing currency nowadays and may possibly result in a number of human rights arguments being raised throughout investment arbitration proceedings. In this context,

[...] the very fact that, from a technical viewpoint, private corporations are not subjects of public international law is generally not perceived, at least by non-governmental organisations (NGOs), as an obstacle for the furthering of such claims in favour of a responsibility incumbent on the private suppliers of public services (Dupuy, 2009, p. 45).

5. Human rights issues introduced by the arbitrators *ex officio*

In some investment disputes, the panels themselves have (*ex officio*) referred to human rights issues in cases where the arguments relating to these issues have not been raised by any of the parties to the dispute. This scenario is particularly interesting if we take into account the very nature of the arbitration procedure that is highly focused on resolving a specific investment dispute, and also the generally reluctant attitude of arbitrators to directly address human rights claims raised by the parties. This scenario has taken place in the context of determining the scope of property rights and the existence of an expropriation. For instance, in *Azurix v. Argentine* case (*Azurix Corp. v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/12, Award, 14 July 2006) “the tribunal sought guidance in the ECHR and corresponding case law”, while in *Tecmed v. Mexico* case (*Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. The United Mexican States*, ICSID Case No. ARB (AF)/00/2, 29 May 2003) it “referred to the case law of the ECtHR and the IACtHR for determining the existence of an expropriation and for stressing the legitimacy of distinguishing between nationals and non-nationals in this context” (Kube & Petersmann, 2018, p. 252).

Arbitrators tend to refer to human rights issues *ex officio* primary when they are open to comparative analysis, in general. For instance, the Tribunal in *Total v. Argentina* case, observed that

[...] in determining the scope of a right or obligation, tribunals have often looked as a benchmark to international or comparative standards. Indeed, as is often the case for general standards applicable in any legal system (such as “due process”), a comparative analysis of what is generally considered fair or unfair conduct by domestic public authorities in respect of private firms and investors in domestic law may also be relevant to identify the legal standards under BITs. Such an approach is justified because, factually, the situations and conduct to be evaluated under a BIT occur within the legal system and social, economic and business environment of the host State (para. 111, unpublished; Schill, 2014).

In this context, the more arbitral tribunals are willing to refer to public international law in general, the greater the chance that arguments regarding human rights would be taken into account throughout investment proceedings.

6. *Amicus curiae*

The last scenario in which arguments relating to human rights can be raised in investment arbitration proceedings takes place when *amicus curiae* participate in these proceedings.

Amicus curiae (“friends of the court”) are entities, in particular non-governmental organizations, that are not formally parties to the dispute in court or arbitral proceedings, but participate in these proceedings by submitting written statements, in particular legal opinions or opinions regarding the subject of the proceedings. The purpose of their participation in the proceedings is to support the court (or an arbitral tribunal) in settling a given case. Obviously, the body deciding the case is not obliged to take this opinion into account in any way or even to respond to it. However, it often does so because this opinion can be very helpful in resolving a dispute related to, for example, environmental issues, on which the court (tribunal) may not have full specialist knowledge. The opinions of the *amicus curiae* are also perceived as an instrument that favors the transparency of the dispute resolution procedure (Klein, 2011, p. 46). In arbitration proceedings, the status of such entities may also include the right to access proceedings records, open hearings, and the opportunity to answer questions from the tribunal about their submissions. Although

the participation of *amicus curiae* in international investment arbitration raises some controversy, it is now considered well established and widely accepted. This institution has been permanently present in investment arbitration for at least a dozen years, and additionally the Transparency Rules in the Treaty-Based Investor-State Arbitration (UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration) of December 16, 2013 directly indicate the admissibility of accepting third parties by arbitral tribunals, establishing a detailed procedure to that end (Horodyski, 2017).

In the context of the subject of this article, it is worth noting that these entities often try to take part in arbitration proceedings when they assume that the human rights of host states' citizens – who are unable to join these proceedings themselves – require protection. Tribunals initially refused to allow such third-party participation in investment arbitration proceedings. In recent years, however, “there has been an undeniable shift in investor-State arbitration toward greater tolerance of limited third-party participation, perhaps in response to continuing public pressure and criticism” (Levine, 2011, p. 208). For example, five NGOs joined the proceedings in previously mentioned *Suez v. Argentina* case. *Amicus curiae* sought access to documents and hearings as well as the right to submit legal briefs; however, they have only been granted the right to submit the briefs: “although the decision-makers in this case emphasized that the *amicus curiae* could bring new perspectives to the proceeding, they also highlighted the importance of not unduly burdening the disputing parties with broad third-party intervention” (Levine, 2011, p. 212). However, any form of the participation of third parties in investment arbitration proceedings allows presenting issues regarding human rights in the course of these proceedings.

Conclusions

To conclude, there is no doubt that there do exist some fields of interaction between human rights and investment arbitration, as well as situations in which the conflict between them may appear. Although the majority of investment treaties remain silent on human rights law, issues regarding human rights are more and more often raised throughout the proceedings by all parties to the dispute – investors and host states, as well as third parties, including NGOs acting as *amicus curiae*. Arbitral tribunals have

reacted to human rights arguments in various ways: some fully accepted them, or even introduced human rights references to investment proceedings on their own initiative, while others rejected them. Generally speaking, a conclusion can be drawn that arbitral tribunals dealing with investment disputes

[...] are more open toward human rights arguments for clarifying principles of procedural fairness (e.g. access to justice, due process of law), legal methodology (e.g. “proportionality balancing” of investor rights and other competing rights) and as a relevant factual context (e.g. in *Veteran Petroleum Limited (Cyprus) v. Russia*) (Kube & Petersmann, 2018, p. 253).

However, they usually reject independent substantive claims based solely on human rights, mainly because of the lack of jurisdiction to analyse them. Now that we know that there does exist an interaction between the two legal regimes in question, a promising area for future research would be to check how exactly these legal mechanisms interact and how this interaction affects the situation of both individuals and state authorities, and finally how to solve potential conflicts between these two systems.

Investment arbitration has currently faced various forms of criticism and, as a consequence, a serious legitimacy crisis. It is mainly due to the fact that it is considered to be excessively privileging foreign investor interests to the detriment of host states and its citizens. Possibly one of the ways to fix these flaws would be to take human rights issues into consideration when resolving investment disputes. This could be manifested, for example, by taking into account host states to ensure human rights observance and the welfare of their citizens when resolving investment disputes. Furthermore, states’ regulatory freedom, including in the field of human rights, should be considered throughout investment proceedings when evaluating whether legislation changes introduced by the authorities of these states unlawfully violated foreign investment. Unfortunately, the references to human rights law made by investment arbitration tribunals remain occasional and do not follow a transparent, legal methodology, which means that these references can be perceived as selective, or even biased (Kube & Petersmann, 2018, pp. 221–268). However, it is worth observing in what way the interaction between human rights and investment arbitration would develop, since it possibly can both favourably affect the whole mechanism of investment arbitration and strengthen the human rights protection of different groups of entities. What we also need to remem-

ber is that investment arbitration and human rights belong to the same legal order of the international law regime and share some similarities in terms of content and axiological grounds. Their integration is therefore important not only from the perspective of an individual whose human rights may be violated, or a host state which may be held responsible for violating an investment by protecting human rights in its territory, but also from the perspective of the integrity and internal consistency of public international law.

Bibliography

Judiciary

Azurix Corp. v. The Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/12, Award, 14 July 2006. Retrieved from <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0061.pdf>.

Biloune and Marine Drive Complex Ltd. v. Ghana, *Ad hoc* tribunal (UNCITRAL rules), Award on Jurisdiction and Liability, 27 October 1989. Retrieved from <https://tiny.pl/9l8g2>.

Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., and Vivendi Universal S.A. v. The Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/03/19, Decision on Liability, 30 July 2010. Retrieved from <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0826.pdf>.

Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. The United Mexican States, ICSID Case No. ARB (AF)/00/2, 29 May 2003. Retrieved from <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0854.pdf>.

Literature

Dupuy, P. M. (2009). Unification Rather Than Fragmentation of International Law? The Case of International Investment Law and Human Rights Law. In: P. M. Dupuy, E. U. Petersmann & F. Francioni (Eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration* (pp. 45–62). Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199578184.003.0002.

Emberland, M. (2006). *The Human Rights of Companies: Exploring the Structure of ECHR Protection*. Oxford–New York: Oxford University Press.

- Gorywoda, Ł. (2014). Arbitraż inwestycyjny a prawa człowieka (Investment Arbitration and Human Rights). *Allerhand Institute Working Paper*, 11, 1–28. doi: 10.2139/ssrn.2731411.
- Horodyski, D. (2017). Rola *amicus curiae* w arbitrażu inwestycyjnym. *Przegląd Prawa Handlowego*, 7, 34–40.
- Human Rights Law and Investment Arbitration*. (n.d.). Retrieved from <https://www.acerislaw.com/human-rights-law-and-investment-arbitration/> (15.10.2021).
- Introduction to Investment Arbitration*. (n.d.). Retrieved from <https://www.international-arbitration-attorney.com/investment-arbitration/> (28.10.2021).
- Klein, L. (2011). Ochrona poufności arbitrażu inwestycyjnego. *Kwartalnik ADR*, 2(14), 37–48. Retrieved from <https://tiny.pl/943j3> (3.11.2021).
- Kube, V., & Petersmann, E. U. (2018). Human Rights Law in International Investment Arbitration. In: A. Gattini, A. Tanzi & F. Fontanelli (Eds.), *General Principles of Law and International Investment Arbitration* (pp. 221–268). Leiden–Boston: Brill.
- Levine, E. (2011). *Amicus Curiae* in International Investment Arbitration: The Implications of an Increase in Third-Party Participation. *Berkeley Journal of International Law*, 29, 200–224.
- Morawska, E. H. (2014). Zagadnienia praw człowieka w międzynarodowym arbitrażu inwestycyjnym. In: C. Mik (Ed.), *Arbitraż w prawie międzynarodowym* (pp. 220–236). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Schill, S. (2014). *The Public Law Approach in the Practice of Investment Treaty Arbitration*. Retrieved from <https://www.ejiltalk.org/the-public-law-approach--in-the-practice-of-investment-treaty-arbitration/> (27.06.2022).
- Tanzi, A. (2013). Recent Trends in International Investment Arbitration and the Protection of Human Rights in the Public Services Sector. In: N. Boschiero, T. Scovazzi, C. Pitea & C. Ragni (Eds.), *International Courts and the Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves* (pp. 587–598). Hague–Berlin–Heidelberg: T. M. C. Asser Springer.
- Ziemblicki, B. (2020). Ochrona praw człowieka w odniesieniu do spółek prawa handlowego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. In: J. Jaskiernia & K. Spryszak (Eds.), *Regionalne systemy ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej* (pp. 241–251). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek. Retrieved from <https://tiny.pl/943jb> (12.10.2021).

Summary

The main scientific purpose of this article is to identify and analyse legal issues that arise between human rights and investment arbitration. At first glance, these two branches of public international law remain completely unrelated and do not have any significant

features in common. However, it appears that despite this distinction, there is an interaction between investment arbitration and human rights, which implies a number of significant legal problems. These problems can possibly include the violation of human rights of citizens of the state hosting an investment by a foreign investor. On the other hand, a state can be unable to fulfil its legal obligations regarding human rights due to the necessity to protect foreign investment as agreed in investment treaties or, to the contrary, it may violate its contractual obligations towards an investor and afterwards defend itself throughout arbitration proceedings by stating that this violation has been necessary in order to protect human rights. It turns out that all parties to the dispute, both investors and host States – occasionally turn to human rights in order to reinforce their respective positions. The interaction between human rights and investment arbitration is of a very complex nature and although it is more and more often emphasized that it may occur, the situations in which this occurrence is likely to happen are not entirely clear yet. The author, after presenting some general remarks on the interaction between human rights and investment arbitration, discusses the most common scenarios in which human rights issues may appear in the course of investment arbitration proceedings. Finally, she concludes that there do exist some fields of interaction between human rights and investment arbitration as well as situations in which the conflict between them may appear. Identifying these conflicts would help to understand the complex relationship between the two legal regimes in question. It will also lay the foundation for further research on how to ensure the ultimate scope of human rights protection throughout the different stages of investment arbitration proceedings.

KEYWORDS: human rights, human rights defence, investment arbitration, international investment law

Streszczenie

Głównym naukowym celem artykułu jest zidentyfikowanie oraz przeanalizowanie problemów prawnych powstających na styku praw człowieka oraz międzynarodowego arbitrażu inwestycyjnego. Choć wydaje się, że te dwie dziedziny prawa publicznego międzynarodowego pozostają całkowicie odrębne i nie posiadają żadnych elementów wspólnych, w pewnych przypadkach dochodzi między nimi do interakcji, co implikuje szereg problemów prawnych. Tytułem przykładu można wskazać sytuację inwestora, który narusza prawa człowieka mieszkańców państwa przyjmującego inwestycję. W innym scenariuszu to państwo przyjmujące może nie być w stanie skutecznie wypełnić swoich obowiązków w zakresie praw człowieka, z uwagi na wypełnianie zobowiązań wynikających z traktatów inwestycyjnych, bądź też przeciwnie – może złamać zobowiązania, jakie posiada względem inwestora zagranicznego, a następnie w toku postępowania arbitrażowego bronić się, wskazując, iż działania takie były podyktowane koniecznością ochrony praw człowieka w tym państwie. Obie strony konfliktów rozstrzyganych w arbitrażu inwestycyjnym – zarówno inwestorzy, jak i państwa przyjmujące – sporadycznie zatem podnoszą w toku postępowania arbitrażowego argumenty odnoszące się do praw

człowieka. Interakcja praw człowieka i arbitrażu inwestycyjnego ma bardzo złożony i trudny do jednoznacznego zdefiniowania charakter i choć została ona już jakiś czas temu dostrzeżona przez przedstawicieli nauki, to jednak w dalszym ciągu sytuacje, w których może dochodzić do tej interakcji, nie zostały kompleksowo scharakteryzowane. Autorka, po zaprezentowaniu podstawowych zagadnień dotyczących natury interakcji zachodzącej pomiędzy arbitrażem inwestycyjnym a prawami człowieka, analizuje najbardziej typowe scenariusze, w jakich może dochodzić do podnoszenia argumentów dotyczących praw człowieka w toku postępowania arbitrażowego. W konkluzji stwierdza, że istnieją pewne punkty styczne pomiędzy omawianymi porządkami prawnymi, w pewnych sytuacjach pojawiają się ponadto między nimi trudne do rozstrzygnięcia konflikty. Identyfikacja tych konfliktów ułatwi zrozumienie złożonej relacji zachodzącej pomiędzy prawami człowieka a arbitrażem inwestycyjnym, a w dalszej konsekwencji – na zapewnienie optymalnego stopnia ochrony praw człowieka na różnych etapach postępowania arbitrażowego.

SŁOWA KLUCZOWE: prawa człowieka, ochrona praw człowieka, arbitraż inwestycyjny, międzynarodowe prawo inwestycyjne

Nota o autorze

Magdalena Michalska-Guzik – mgr, doktorantka w dyscyplinie nauki prawne w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego; główne obszary działalności naukowej: prawo konstytucyjne, prawa człowieka, arbitraż międzynarodowy, międzynarodowe prawo inwestycyjne; e-mail: magdalena.michalska@doctoral.uj.edu.pl; ORCID: 0000-0001-5533-0734.

Szymon Okoń

Nadmiar regulacyjny na zglobalizowanych rynkach finansowych na przykładzie Unii Europejskiej

**Regulatory Excess on Globalized Financial Markets
Based on the European Union Example**

Wprowadzenie

Na rynek finansowy można spoglądać z perspektywy globalnej. Można bowiem postrzegać go jako pewnego rodzaju twór międzynarodowy, w ramach którego zachodzą liczne interakcje. Wraz z umiędzynarodowieniem rynków spowodowanym przede wszystkim zachodzącymi na świecie procesami globalizacji podjęto wiele działań ukierunkowanych na budowanie rynków finansowych w ramach poszczególnych regionów świata. Takim regionem mającym szczególne znaczenie pozostaje przede wszystkim Unia Europejska (UE). W tym obszarze w ostatnich latach zauważyć można wiele zmian o charakterze regulacyjnym. Wśród nich wymienić można m.in. wprowadzenie ram prawnych odnoszących się do utworzenia unijnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym, przyjęcie mechanizmów zarządzania kryzysowego w sektorze finansowym, objęcie wzmocnionym nadzorem agencji ratingowych, przyjęcie szczególnych rozwiązań w odniesieniu do usług inwestycyjnych i nadzoru nad obrotem instrumentami finansowymi, wprowadzenie modyfikacji w odniesieniu do obszaru adekwatności kapitałowej, zastosowanie specyficznego podejścia w zakresie funkcjonowania instytucji zbiorowego inwestowania, a także wprowadzenie nowego porządku w zakresie obowiązków informacyjnych i nadużyć na rynku. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, w jakim kierunku zmierzają regulacje sektora finansowego w UE oraz czy obecnie mamy do czynienia ze zjawiskiem tzw. nadmiaru regulacyjnego, tj. szczególnego doregulowania tego obszaru.

1. Integracja rynku finansowego i stanowienie prawa Unii Europejskiej

Ostatnie kilkadziesiąt lat to czas nasilających się na świecie procesów globalizacyjnych. Warto zauważyć, że nie jest to zjawisko nowe w gospodarce światowej, chociaż pojęcie to wkroczyło na dobre do literatury przedmiotu dopiero w latach 80. XX w., natomiast w latach 90. procesy globalizacji nabrały szczególnego tempa oraz zmienił się ich zakres i charakter, m.in. dzięki rewolucji informatyczno-komunikacyjnej, deregulacji gospodarczej i liberalizacji przepływów finansowych (Kotyński, 2005, s. 17). Procesy globalizacyjne i integracyjne obserwuje się także w ramach UE, w szczególności jeżeli chodzi o płaszczyznę gospodarczą. Koncepcja integracji gospodarczej powstała już wraz z ideą budowania wspólnej Europy. Jej celem w ramach UE jest stworzenie jednolitego rynku oraz zjednoczenie gospodarek poszczególnych państw członkowskich.

Elementem szeroko rozumianej integracji gospodarczej jest integracja obszaru finansowego, której cele przejawiają się w budowaniu jednolitego rynku finansowego UE. Integracja narodowych rynków finansowych poszczególnych państw członkowskich w jednolity rynek w ramach UE służyć ma tworzeniu warunków z jednej strony do optymalnej alokacji kapitału na obszarze UE, z drugiej natomiast do pozyskiwania środków finansowych przez przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe, jak i inne podmioty (Oręziak, 1999, s. 37). Pojęcie „jednolitego rynku finansowego” odnosi się do sytuacji, w której rynek nie ogranicza się do obszaru jednego państwa, lecz obejmuje terytorium oznaczone w inny sposób. Należy go rozumieć jako zunifikowaną organizację i nadzór nad rynkiem finansowym, który obejmuje każde państwo członkowskie UE. Oznacza to, że państwo członkowskie nie organizuje i nie nadzoruje rynku finansowego w oderwaniu od wspólnych zasad i norm przyjętych na szczeblu UE, lecz podporządkowuje swoje działania w tym zakresie postanowieniom prawa unijnego (Kosikowski, 2008, s. 206).

W aspekcie powyższego należy zwrócić uwagę na to, że proces integracji może przebiegać przede wszystkim w dwóch płaszczyznach, a mianowicie w ramach integracji transgranicznej oraz integracji transsektorowej (Iwanicz-Drozdowska, 2009, s. 15). Pierwszy rodzaj sprowadza się do scalenia rynków finansowych poszczególnych krajów członkowskich UE. Drugi natomiast odnosi się do integracji działalności poszczególnych instytucji finansowych aktywnych na rynku finansowym (tj. instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych czy zakładów ubezpieczeń) w konglomeraty finansowe.

Należy podkreślić, że osiągnięcie celu, którym jest budowa jednolitego rynku finansowego UE, nie byłoby możliwe bez przyjęcia określonych, szczególnych zasad dotyczących stanowienia prawa. W tym aspekcie należy wskazać, że w 2000 r. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN) powołała Komitet Mędrców ds. Regulacji Rynków Papierów Wartościowych (Committee of Wise Man on Securities Markets Regulation) pod przewodnictwem Alexandra Lamfalussy'ego. Pierwotnym celem komitetu była ocena funkcjonowania rynku papierów wartościowych i sporządzenie rekomendacji w zakresie jego reformy. Efektem prac stał się raport Lamfalussy'ego (*Lamfalussy Report*). W raporcie tym podano powody wskazujące na konieczność zmian w obszarze funkcjonowania rynku papierów wartościowych, jak również konkretne rekomendacje w zakresie reform. Raport ten odnosił się, co do zasady, do rynku kapitałowego, jednakże należy zauważyć, że proponowane zmiany zostały w późniejszym czasie zastosowane wobec całego rynku finansowego (Bednarski, Staniszewski, 2007).

W konsekwencji zdecydowano się na opracowanie swoistego rodzaju cztero-stopniowego procesu stanowienia prawa (tzw. proces Lamfalussy'ego). Poziom pierwszy obejmuje typowy proces legislacyjny wynikający z prawa pierwotnego. Zaangażowane są w niego Komisja Europejska, mająca inicjatywę prawodawczą, oraz Rada i Parlament Europejski. Procedura ta została ściśle ograniczona do aktów prawa unijnego, takich jak dyrektywa lub rozporządzenie. Akty te powinny jednak regulować jedynie kwestie o charakterze ramowym, które szczegółowo będą doprecyzowane na poziomie drugim. Poziom drugi wiąże się z zaangażowaniem w proces przez Komisję Europejską specjalnych komitetów (tzw. Komitetów Poziomu 2. oraz Komitetów Poziomu 3.). Procedura ta obejmuje, podobnie jak w przypadku poziomu pierwszego, dyrektywy lub rozporządzenia, jednakże regulacje w nich zawarte mają charakter techniczny. Zaangażowanie specjalnych komitetów ma na celu zapewnienie wprowadzenia regulacji dostosowanych w większym stopniu do potrzeb rynku. Poziom trzeci przewiduje zaangażowanie organów nadzoru poszczególnych państw członkowskich w ramach uczestnictwa w pracach Komitetów Poziomu 3.¹ Na tym etapie dochodzi do opracowania szczegółowych wskazówek, rekomendacji oraz standardów, propozycji przepisów wykonawczych, analizy oraz kontroli praktyki regulacyjnej w celu zapewnienia jednolitej implementacji i stosowania regulacji w państwach członkowskich UE.

¹ Docelowo obowiązki Komitetów Poziomu 3. zostały przejęte przez Europejskie Organy Nadzoru.

Poziom czwarty sprowadza się do nadzoru Komisji Europejskiej nad prawidłową implementacją aktów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Wprowadzenie czterostopniowego procesu stanowienia prawa zaprezentowanego powyżej należy uznać za ważny element w procesie integracji rynku finansowego UE. Warto zauważyć, że w ramach UE funkcjonują poszczególne krajowe rynki finansowe, które mają określoną specyfikę oraz znajdują się w danym stadium rozwoju. Budowanie jednolitego rynku finansowego musi zatem odbywać się w taki sposób, aby możliwe było uwzględnienie różnic występujących pomiędzy poszczególnymi rynkami krajowymi. Wprowadzenie jednolitych regulacji nierespektujących powyższych odmienności może prowadzić do znacznego ograniczenia rozwoju poszczególnych rynków krajowych. Wydaje się zatem, że integracja w tym zakresie musi być wynikiem kompromisów i powinna przebiegać bardzo rozważnie.

2. Nowe organy nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej

Tworzenie unijnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym przebiegało w ramach procesu zorganizowanego. Wymaga przy tym podkreślenia, że nowa struktura, pomimo złożoności i doniosłości materii, została stworzona w niezwykle krótkim czasie (20 miesięcy) (Moloney, 2011). W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska utworzyła grupę wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrè'a w celu opracowania zalecenia dotyczącego sposobu wzmocnienia europejskich ram nadzorczych dla lepszej ochrony obywateli i przywrócenia zaufania do systemu finansowego. Prace zakończyły się przygotowaniem obszernego raportu *The High-Level Group on Financial Supervision in the UE* (Larosièrè, 2009). Wskazano w nim na liczne słabości mechanizmów regulacyjnych. Przedstawiono swoistego rodzaju plan naprawy nadzoru finansowego w ramach UE. Raport ten skłonił do podjęcia konkretnych kroków w celu urzeczywistnienia jego postanowień. W marcu 2009 r. – a więc niedługo po jego opublikowaniu – Komisja Europejska zaproponowała przedstawienie wniosku w sprawie utworzenia Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Szczegóły dotyczące nowej architektury nadzoru przedstawione zostały natomiast w maju 2009 r. We wrześniu 2009 r. przyjęto wnioski legislacyjne dotyczące aktów prawnych związanych z tworzoną systemem nadzoru.

Dzień 1 stycznia 2011 r. był przełomowy dla regulacji rynków finansowych UE. Doszło wtedy do utworzenia Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (Eu-

ropean System of Financial Supervisors, ESFS), mającego na celu zapewnienie właściwego wdrażania przepisów dotyczących sektora finansowego w sposób umożliwiający zachowanie stabilności finansowej i zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów usług finansowych. Wprowadzenie ESFS wymagało licznych zmian w obowiązujących wówczas aktach prawnych regulujących rynek finansowy. W związku z tym przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. (Omnibus Directive).

W ramach ESFS powstały Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB) oraz Europejskie Organy Nadzoru (European Supervisory Authorities). W związku z utworzeniem ESRB konieczne stało się powierzenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie jej funkcjonowania. W ramach Europejskich Organów Nadzoru powstał natomiast Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA) z siedzibą w Paryżu, który zastąpił dotychczas działający Komitet Europejskich Regulatorów Rynków Papierów Wartościowych (Committee of European Securities Regulators, CESR). Do sprawowania nadzoru nad pozostałymi segmentami rynku finansowego powołano dwie dodatkowe instytucje, a mianowicie Europejski Organ Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA) z siedzibą w Londynie, który zastąpił Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (Committee of European Banking Supervisors, CEBS), oraz Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem, zastępujący Komitet Europejskich Nadzorów Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS). Ponadto utworzono Wspólny Komitet Europejskich Organów Nadzoru (Joint Committee of the European Supervisory Authorities) stanowiący forum, w ramach którego Europejskie Organy Nadzoru prowadzą regularną i ścisłą współpracę oraz zapewniają międzysektorową spójność, zwłaszcza w odniesieniu do konglomeratów finansowych, księgowości i audytu oraz analiz mikroostrożeń pod kątem rozwoju sytuacji, zagrożeń i słabości związanych ze stabilnością finansową, detalicznych produktów inwestycyjnych, środków przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy, wymiany informacji z ESRB oraz rozwoju stosunków między ESRB a Europejskimi Organami Nadzoru. Należy zauważyć również, że w skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego wchodzi także krajowe organy nadzoru finansowego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż wejście w życie regulacji kreujących

w UE nowy, zintegrowany nadzór finansowy ma stanowić remedium na skutki kryzysu finansowego w UE i systemowo-organizacyjne braki legislacyjne występujące w krajowych unormowaniach nadzoru finansowego (Fedorowicz, Michór, 2011).

3. Nowe regulacje prawne sektora finansowego Unii Europejskiej

Na przestrzeni ostatnich lat, równoległe do tworzenia nowej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym UE, trwały intensywne prace nad regulacjami prawnymi. Pierwszym istotnym obszarem wartym uwagi jest zarządzanie kryzysowe. Kluczowa z tego punktu widzenia jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r., a także liczne rozporządzenia delegowane komisji uzupełniające tę dyrektywę. W ramach dyrektywy ustanowiono ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Niezależnie od wyżej wskazanej dyrektywy warto również zwrócić uwagę na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. Rozporządzenie to tworzy tzw. jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM), jeden z filarów tzw. unii bankowej. Utworzenie Europejskiej Unii Bankowej ma stanowić systemową odpowiedź na zagrożenia stabilności finansowej w strefie euro i doprowadzić do osłabienia powiązań między bankami a rządami państw członkowskich (upadłość banków i ich ratowanie za pomocą środków budżetowych zagraża finansom publicznym). W zakresie podmiotowym założeniem jest, że w unii bankowej uczestniczą państwa należące do strefy euro oraz kraje spoza strefy euro, które zdecydują się na przystąpienie do unii bankowej poprzez nawiązanie tzw. bliskiej współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym (Jurkowska-Zeidler, 2016).

Założeniem nowych regulacji jest, aby procesy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były finansowane – oprócz współników i wierzycieli – również ze środków specjalnego funduszu finansowanego przez sektor bankowy – Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Banki są nadzorowane na szczeblu unijnym, a jeżeli popadną w kłopoty, to do ich pokonania stosowany będzie mechanizm o ponadpaństwowym charakterze (Czajkowska, 2016). Nowa regulacja wprowadziła zharmonizowane ramy prawne tzw. *resolution* w krajach członkowskich UE, w tym wspólne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będących na progu upadłości lub zagrożonych upadłością, oraz określiła uprawnienia krajowych organów wszystkich

państw członkowskich w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Jurkowska-Zeidler, 2016).

Innym istotnym zagadnieniem jest uregulowanie funkcjonowania agencji ratingowych w ramach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. (zmienionego kolejnymi rozporządzeniami odpowiednio: nr 513/2011 z dnia 11 maja 2011 r. oraz nr 462/2013 z dnia 21 maja 2013 r.). Celem wskazanego wyżej rozporządzenia jest zapewnienie, aby: ratingi nadawane przez zarejestrowane agencje były wysokiej jakości; agencje odznaczały się niezależnością oraz były rzetelne i obiektywne w ustalaniu ratingów, a prowadzona przez nie działalność była wolna od konfliktów interesów; agencje ujawniały informacje dotyczące metod, modeli i podstawowych założeń ratingowych, a modele te były poddawane systematycznej walidacji; wszelkie zmiany metodologii były wprowadzane z zachowaniem należytej przejrzystości, a ratingi podlegały bieżącemu przeglądowi oraz by były stosowane oddzielne oznaczenia dla ratingów zamówionych i niezamówionych (Cichy, 2013; Niedziółka, 2013).

Założeniem wprowadzonych zmian jest to, aby agencje ratingowe podlegały rejestracji i nadzorowi w Europejskim Urzędzie Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA – jeden z podmiotów wchodzących w skład nowej unijnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym). Niezależnie od procesu rejestracji, realizowany jest również nadzór bieżący. W tym obszarze prowadzone są przede wszystkim działania ukierunkowane na spełnianie wymogów, które zostały narzucone przez regulacje prawne.

W kontekście nowych regulacji ważnym obszarem, na którym skupił się prawodawca unijny, jest obszar dotyczący usług inwestycyjnych i nadzoru nad obrotem instrumentami finansowymi. W tym zakresie przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2104/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. (dalej: Dyrektywa MIFID II) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. (dalej: Rozporządzenie MIFIR). Wśród najistotniejszych kwestii, które zostały dotknięte zmianami w ramach wyżej powołanej dyrektywy, należy wskazać przede wszystkim następujące: ramy struktury rynku, ramy ochrony inwestorów, ład korporacyjny oraz ramy prawne dostępu do rynków w UE.

Jeżeli chodzi o ramy struktury rynku, to wprowadzono – obok dotychczasowo funkcjonujących na rynku kapitałowym UE rynków regulowanych oraz wielostronnych platform obrotu (MTF) – nowe miejsce obrotu instrumentami finansowymi, a mianowicie zorganizowany system obrotu (OTF). Godny uwagi jest także obszar ochrony inwestorów. W tym zakresie wprowadzono przede wszystkim nowe, bardziej rygorystyczne ramy prawne dla doradztwa inwesty-

cyjnego oraz zarządzania portfelem. Dyrektywa proponuje również przyjęcie nowych zasad w zakresie ładu korporacyjnego. Warto zauważyć, że wprowadzane są one zarówno wobec firm inwestycyjnych, jak i operatorów rynku regulowanego. Chodzi tutaj przede wszystkim o nałożenie dodatkowych wymogów wobec członków organów zarządzających firmy inwestycyjnej. Wymogi te można podzielić na dwie grupy: z jednej strony odnoszące się do cech personalnych danego członka organu zarządzającego, z drugiej strony – do podejmowanych przez niego działań. Dyrektywa wprowadza także istotne zmiany w zakresie ram prawnych dostępu do rynków UE. Ukierunkowane są one przede wszystkim na harmonizację w zakresie przyznania dostępu do rynków UE firmom inwestycyjnym oraz operatorom rynku z siedzibą w państwie trzecim.

W kontekście Dyrektywy MIFID II oraz Rozporządzenia MIFIR warto zwrócić uwagę, że w dniu 25 listopada 2021 r. Komisja Europejska ogłosiła długo oczekiwany projekt zmieniający powyższe akty prawne. Będzie on przedmiotem dalszych dyskusji. Celem jest wzmocnienie transparentności oraz konkurencyjności rynku kapitałowego UE, m.in. poprzez wprowadzenie środków, które mają zapewnić inwestorom lepszy dostęp do spółek oraz danych rynkowych (łączenie spółek z inwestorami, polepszenie dostępu do środków finansowych, poszerzenie możliwości inwestycyjnych dla inwestorów detalicznych).

Prawodawca unijny zdecydował również o zmianach w obszarze adekwatności kapitałowej, rozumianej jako wielopłaszczyznowa ocena relacji kapitał–ryzyko (Capiga, Gradoń, Szustak, 2011). W konsekwencji wprowadzono pakiet regulacyjny obejmujący dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36 UE z dnia 26 czerwca 2013 r. (dalej: Dyrektywa CRD IV) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. (dalej: Rozporządzenie CRR). Dyrektywa CRD IV reguluje kwestie związane m.in. z wymogami dotyczącymi tworzenia banków, buforami kapitałowymi, nadzorem, zarządzaniem i ładem korporacyjnym w stosunku do instytucji kredytowych oraz firm inwestycyjnych. Rozporządzenie CRR wprowadza m.in. przepisy dotyczące funduszy własnych, wymogów kapitałowych, płynności i lewarowania w odniesieniu do instytucji kredytowych oraz firm inwestycyjnych. W przypadku rozporządzenia przepisy są bardzo szczegółowe. Koncepcją prawodawcy unijnego było wprowadzenie tzw. *single book rule*, która stanowi zestaw ujednoliconych regulacji ostrożnościowych skierowanych do instytucji finansowych UE.

Dalsze zmiany w ramach adekwatności kapitałowej zostały wprowadzone kilka lat później, przede wszystkim poprzez przyjęcie kolejnego pakietu regulacyjnego obejmującego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2019/878/UE z dnia 20 maja 2019 r. (dalej: Dyrektywa CRD V) oraz rozporządzenie Parlamentu

Europejskiego i Rady nr 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. (dalej: Rozporządzenie CRR II). Powyższe akty prawne wprowadzają wiele szczegółowych zmian, które mają na celu wyeliminować wątpliwości oraz ograniczenia powstające na tle stosowania poprzednio obowiązujących regulacji. Jednym z kluczowych elementów Dyrektywy CRD V oraz Rozporządzenia CRR II jest uwzględnienie w większym stopniu zasady proporcjonalności, która przez lata stanowiła ogromne wyzwanie, w szczególności w procesie stosowania prawa. W wyniku zmian zaproponowano wymogi, które w większym stopniu uwzględniają wielkość instytucji finansowej (tj. redukcja obowiązków dla mniejszych podmiotów).

Dla prawodawcy unijnego ważne stały się także przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania. W tym zakresie należy zwrócić szczególną uwagę na przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. (dalej: Dyrektywa AIFMD), dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. (dalej: Dyrektywa UCITS IV), dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/91/UE z dnia 23 lipca 2014 r. (dalej: Dyrektywa UCITS V), a także wielu innych dyrektyw oraz rozporządzeń delegowanych i wykonawczych związanych z dyrektywą AIFMD oraz UCITS IV i UCITS V.

Dyrektywa AIFMD wprowadza zupełnie nowy porządek prawny w odniesieniu do funkcjonowania pewnej grupy podmiotów – tzw. zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (ZAFI), którzy zarządzają tzw. alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (AFI). ZAFI to w rzeczywistości podmiot, którego stała działalność polega na zarządzaniu jednym lub większą liczbą AFI. AFI to z kolei przedsiębiorstwo zbiorowego inwestowania, które pozyskuje kapitał od wielu inwestorów z myślą o inwestowaniu go zgodnie z określoną polityką inwestycyjną z korzyścią dla tych inwestorów. W zakresie dyrektywy AIFMD warto zwrócić uwagę na to, że w dniu 25 listopada 2021 r. Komisja Europejska opublikowała projekt zmian do tego aktu prawnego (dalej: Dyrektywa AIFMD II). Propozycje modyfikacji są efektem zebranych doświadczeń ze stosowania dotychczasowej dyrektywy i dotyczą m.in. obszaru usług dodatkowych, obowiązków informacyjnych czy finansowania.

Inne zmiany, na które warto zwrócić uwagę w kontekście przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, to modyfikacje przyjęte w ramach tzw. Dyrektywy UCITS IV oraz Dyrektywy UCITS V. Dyrektywy UCITS – w odróżnieniu od Dyrektywy AIFMD – dotyczą typowych funduszy inwestycyjnych, w tym w szczególności funduszy inwestycyjnych otwartych.

W ramach Dyrektywy UCITS IV wprowadzono wiele nowych zmian w kontekście funkcjonowania funduszy inwestycyjnych. W tym zakresie trzeba zwrócić

uwagę przede wszystkim na przyjęcie rozwiązania dotyczącego przygotowania tzw. kluczowych informacji dla inwestorów (KII), skróconego dokumentu zawierającego najważniejsze informacje do podjęcia decyzji inwestycyjnej. W ramach Dyrektywy UCITS IV przyjęto także podstawy dla transgranicznego łączenia się funduszy, co wcześniej nie było możliwe. Dodatkowo umożliwiono także spółce zarządzającej UCITS wykonywanie działalności w pełnym zakresie na terytorium innych państw członkowskich (tworzenie funduszy, przejęcie zarządzania). Uproszczono także procedurę notyfikacji w zakresie zbywania tytułów uczestnictwa na terytorium innego państwa członkowskiego UE.

Jeżeli chodzi natomiast o Dyrektywę UCITS V, wprowadza ona zmiany przede wszystkim w zakresie obowiązków i odpowiedzialności depozytariuszy, a także definiuje zasady dotyczące polityki wynagrodzeń. Jeżeli chodzi o depozytariuszy, to istotnie zaostrza regulacje dotyczące ich odpowiedzialności. W obszarze polityki wynagrodzeń w odniesieniu do spółek zarządzających i zarządzanych przez nie funduszy wprowadza się analogiczne rozwiązania, jakimi wcześniej zostały objęte m.in. banki czy firmy inwestycyjne (Okoń, 2012). Zmiany mają na celu przede wszystkim to, aby osoba zarządzająca, mająca wpływ na profil ryzyka, brała pod uwagę okoliczność, jaki wpływ będą miały podejmowane przez nią decyzje, w szczególności na sytuację finansową oraz ekspozycję na ryzyko spółki zarządzającej i zarządzanych przez nią funduszy.

W kontekście Dyrektywy UCITS IV oraz Dyrektywy UCITS V warto również zwrócić uwagę na przyjęcie w dniu 20 czerwca 2019 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2019/1160/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2019/1156/UE, które ustanowiły dodatkowe procedury, m.in. dotyczące ułatwienia transgranicznej dystrybucji funduszy.

Jedną z reform regulacyjnych była również reforma w obszarze obowiązków informacyjnych oraz nadużyć na rynku. W toku prac legislacyjnych na poziomie UE przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/57 UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (dalej: Dyrektywa MAD II) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. (dalej: Rozporządzenie MAR), a także szereg dodatkowych aktów prawnych, wśród których można wymienić m.in. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2016/522 z dnia 17 grudnia 2015 r. czy dyrektywę wykonawczą Komisji (UE) nr 2015/2392 z dnia 17 grudnia 2015 r. Kluczowym aktem prawnym z punktu widzenia realizacji obowiązków informacyjnych i nadużyć na rynku pozostaje Rozporządzenie MAR. Reguluje ono m.in. zagadnienia dotyczące zakresu zastosowania informacji poufnych, wykorzystywania informacji poufnych, bezprawnego ujawniania informacji poufnych i manipulacji na rynku. Szczegółowo określa wymogi w zakresie

podawania informacji poufnych do wiadomości publicznej. Wskazuje środki i sankcje administracyjne z tytułu nieprzestrzegania postanowień Rozporządzenia MAR oraz obowiązki nakładane na operatorów rynku, firmy inwestycyjne oraz osoby zawodowo zajmujące się pośredniczeniem w zawieraniu transakcji lub wykonywaniu zleceń na rynku finansowym.

Zakończenie

Postępująca integracja rynku finansowego UE doprowadziła do przyjęcia szczególnego procesu tworzenia prawa. W ramach UE funkcjonują poszczególne krajowe rynki finansowe, mające określoną specyfikę. Budowanie jednolitego rynku finansowego musi zatem odbywać się w taki sposób, aby możliwe było uwzględnienie różnic występujących pomiędzy poszczególnymi rynkami krajowymi. Dlatego wprowadzenie procesu Lamfalussy'ego należy ocenić, co do zasady, pozytywnie. Nie bez znaczenia dla procedury tworzenia prawa miało także utworzenie nowych organów nadzoru w UE, które przejęły obowiązki tzw. Komitetu Poziomu 3. (w ramach procesu Lamfalussy'ego). Organy te, współpracując z organami poszczególnych państw członkowskich, powinny sygnalizować potrzeby płynące z poziomu lokalnego. Niemniej jednak dla uczestników rynku finansowego oznacza to zmierzenie się z nowymi licznymi regulacjami prawnymi, które stanowią podstawę funkcjonowania tych nowych podmiotów. Oznacza to nic innego, jak konieczność zaakceptowania nowej rzeczywistości prawnej, która powoduje wprowadzenie po stronie uczestników rynku finansowego wielu działań o charakterze dostosowawczym, wiążących się z poniesieniem odpowiednich kosztów.

W ostatnim czasie w odniesieniu do rynku finansowego na poziomie UE przyjęto liczne regulacje prawne. Przepisy w obszarze zarządzania kryzysowego odnoszące się do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków trzeba przyjąć z aprobatą. Wprowadzenie dodatkowych mechanizmów ochronnych oraz przeniesienie na poziom unijny kompetencji i odpowiedzialności w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z pewnością jest rozwiązaniem dobrym, w szczególności z punktu wspomnianych wcześniej powiązań na rynku finansowym i przenoszenia się ryzyk pomiędzy instytucjami finansowymi, zwłaszcza działającymi w różnych państwach członkowskich. Warto jednak zauważyć, że wprowadzanie nowych przepisów prawnych, wiążących się z koniecznością stosowania określonych procedur, powoduje, że instytucje finansowe muszą podjąć odpowiednie działania o charakterze dostosowawczym, które pociągają za sobą określone koszty

(stworzenie nowych struktur wewnętrznych, konieczność zbierania i raportowania dodatkowych danych). Na pozytywną ocenę zasługują również zmiany prawne wprowadzone w odniesieniu do agencji ratingowych. Dotychczas obszar ten nie był objęty tak szczegółowymi regulacjami. Objęcie agencji ratingowych nadzorem na poziomie unijnym, wprowadzenie dodatkowych wymogów oraz zdefiniowanie odpowiedzialności z pewnością przyczyni się do większej transparentności działalności tych podmiotów. Niemniej jednak konsekwencją tej transparentności jest konieczność zmierzania się z ogromem regulacji prawnych, które dotychczas do tych podmiotów nie miały zastosowania. To z kolei pociąga za sobą wymóg poniesienia określonych kosztów regulacyjnych, związanych z posiadaniem statusu podmiotu nadzorowanego (konieczność utrzymywania relacji z organem nadzoru, wprowadzenie odpowiednich struktur wewnętrznych, zbieranie i raportowanie danych). Ważne również były zmiany w obszarze dotyczącym usług inwestycyjnych i nadzoru nad obrotem instrumentami. Tutaj wprowadzono liczne nowe obowiązki, ale stworzono również wiele nowych rozwiązań. Przykładowo – wprowadzono, obok dotychczas funkcjonujących w ramach rynku kapitałowego UE rynków regulowanych oraz wielostronnych platform obrotu (MTF), nowe miejsca obrotu instrumentami finansowymi – zorganizowany system obrotu (OTF). Warto jednak zauważyć, że wdrożenie Dyrektywy MIFID II w instytucjach finansowych było długotrwałym procesem, który angażował wielu doradców (zarówno prawnych, jak i finansowych). Konieczne było zatem w tym zakresie poniesienie dodatkowych kosztów. W wyniku wprowadzonych zmian instytucje musiały dostosować swoją działalność, a często również swój model biznesowy do nowej rzeczywistości. Wiele z nich do dzisiaj nie jest w stanie sprawnie poruszać się wśród nowych regulacji, a w zakresie biznesowym coraz częściej istnieje pokusa obchodzenia nadmiernych wymogów (np. pomoc klientowi przez doradcę w zakresie uzupełnienia ankiety MIFID w celu odpowiedniej kwalifikacji). Wprowadzenie pakietu regulacyjnego obejmującego Dyrektywę CRD VI oraz Rozporządzenie CRR należy uznać, co do zasady, za słuszne. Można jedynie zastanowić się nad tym, czy harmonizacja w tym zakresie nie postępuje zbyt głęboko. W tym przypadku przepisy powinny w większym stopniu uwzględniać specyfikę rynków finansowych poszczególnych państw członkowskich. Dostosowywanie się do wprowadzanych wymogów z pewnością generuje dodatkowe koszty, co może prowadzić do podejmowania próby ich częściowego przeniesienia na ostatecznego odbiorcę usług. W odniesieniu do rozszerzonego – o firmy inwestycyjne – kręgu podmiotowego mogą powstawać dodatkowe wątpliwości. Instytucjom tym stawia się takie same wymagania jak instytucjom kredytowym, podczas gdy ich działalność różni się w znacznym zakresie. W realiach lokalnych niejednokrotnie zdarzało się, że firmy inwestycyjne nie były

w stanie przyjąć nowych regulacji, ze względu na brak możliwości odpowiedniego zastosowania przepisów odnoszących się oryginalnie do instytucji kredytowych. Wprowadzenie pakietu regulacyjnego Dyrektywy CRD IV oraz Rozporządzenia CRR (a także wspomnianych wcześniej przepisów Dyrektywy MIFID II) spowodowało również istotne ograniczenia w zakresie możliwości uzyskania licencji na prowadzenie działalności maklerskiej (np. w Polsce niektóre podmioty, które prowadziły postępowania licencyjne, zrezygnowały z nich dobrowolnie w trakcie procesu przez ogrom nowych regulacji, które dla mniej doświadczonych uczestników rynku są niezwykle trudne do zastosowania). Jeżeli chodzi o zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, to Dyrektywa AIFMD wprowadza dość restrykcyjne regulacje odnoszące się do ważnego obszaru, a mianowicie zarządzania aktywami przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, które pozyskują środki od zewnętrznych inwestorów. Kierunkowo zmianę należy ocenić pozytywnie, przy czym w praktyce regulacje z pewnością stawiają bardzo dużo wyzwań. Zmiany objęte Dyrektywą AIFMD dotyczą struktur, w ramach których zarządza się funduszami *private equity* oraz *venture capital*. Dotychczasowe rozwiązania, które funkcjonowały w sposób mniej formalny, dzisiaj muszą zostać dostosowane do bardzo restrykcyjnych regulacji. W konsekwencji tego pojawiły się nie zawsze uzasadnione bariery wejścia (np. tworzenie struktury inwestycyjnej dla dwóch dużych inwestorów oraz stu mniejszych inwestorów objęte jest takimi samymi zasadami). Dodatkowo, warto zwrócić uwagę również na to, że w przypadku objęcia ZAFI bieżącym nadzorem będzie to powodowało powstanie po stronie ZAFI bardzo istotnych kosztów (tj. kosztów związanych z utworzeniem infrastruktury służącej realizacji obowiązków nadzorczych, w szczególności w zakresie raportowania; w przypadku decyzji o raportowaniu wewnętrznym konieczne jest zatrudnienie osób, które będą się tym zajmowały, a w przypadku decyzji o realizacji tego obowiązku przez podmiot zewnętrzny konieczne jest poniesienie kosztów doradców). Zważywszy na charakter struktur koszty regulacyjne będą obciążały inwestorów. W kontekście funkcjonowania funduszy inwestycyjnych (Dyrektywa UCITS IV oraz Dyrektywa UCITS V) nakłada się wiele nowych obowiązków. Przyjęcie rozwiązania dotyczącego przygotowania tzw. kluczowych informacji dla inwestorów (KII) – skróconego dokumentu zawierającego najważniejsze informacje do podjęcia decyzji inwestycyjnej – to dodatkowe elementy, na które należy zwrócić uwagę. Niezależnie od tego wprowadzono zmiany przede wszystkim w zakresie obowiązków i odpowiedzialności depozytariuszy, a także przyjęto nowe zasady dotyczące polityki wynagrodzeń. W innym obszarze, tj. obowiązków informacyjnych i nadużyć na rynku, przyjęto pakiet regulacyjny, który jest z pewnością bardzo ważny dla funkcjonowania rynku finansowego. Zunifikowanie zasad w tym zakresie na poziomie

unijnym służy integracji rynku finansowego oraz sprzyja międzypaństwowemu transferowi kapitału w ramach UE.

Co do zasady zmiany regulacyjne wprowadzane na poziomie UE należy ocenić pozytywnie, w szczególności z punktu widzenia celu, któremu mają służyć. Trudniej jest natomiast zgodzić się z tym, że potrzebne jest przyjmowanie tak wielu i tak bardzo szczegółowych przepisów prawnych, co potwierdza m.in. przyjmowanie następnie aktów prawnych, które mają na celu uwzględnienie w większym stopniu zasady proporcjonalności (np. Dyrektywa CRD V oraz Rozporządzenie CRR II, które jest wynikiem dyskusji na temat stosowania przepisów i wprowadza ograniczone obowiązki do mniejszych instytucji, które nie muszą być w tak istotnym stopniu objęte regulacjami, w szczególności w obszarze raportowania). Warto bowiem zauważyć, że w niektórych przypadkach (np. agencji ratingowych czy zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi) doszło do objęcia regulacjami podmiotów, które dotychczas nie musiały mierzyć się z wyzwaniem działania w ściśle przyjętych ramach prawnych. W innych obszarach (np. usługi inwestycyjne, adekwatność kapitałowa, fundusze inwestycyjne) znacznie rozbudowano regulacje prawne, powodując, że podmioty nadzorowane muszą dostosować się do nowej rzeczywistości. Trudno byłoby nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że w niektórych przypadkach można mówić wręcz o nadmiarze regulacyjnym, tj. szczególnym doregulowaniu przez prawodawcę określonych sfer działalności. W konsekwencji, być może, nowe przepisy prawne wypełniają stawiany im cel w postaci ograniczenia ryzyka, ale powodują również w wielu przypadkach nieproporcjonalne uciążliwości, w tym istotne koszty regulacyjne – przede wszystkim związane z dostosowywaniem się do przepisów prawnych, w tym tworzeniem w instytucjach finansowych zespołów odpowiedzialnych za nadzór ze zgodnością regulacyjną.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), Dz. Urz. UE L 302 z 17.11.2009, s. 32–96.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE,

2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010, s. 120–161.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010, Dz. Urz. UE L 174 z 1.07.2011, s. 1–73.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338–436.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć), Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 179–189.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 190–348.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 349–496.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2014/91/UE z dnia 23 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/65/WE w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) w zakresie funkcji depozytariusza, polityki wynagrodzeń oraz sankcji, Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 186–213.

Dyrektywa wykonawcza Komisji (UE) nr 2015/2392 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 w odniesieniu

do zgłaszania właściwym organom rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń tego rozporządzenia, Dz. Urz. UE L 332 z 18.12.2015, s. 126–132.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów zwolnionych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału, Dz. Urz. UE L 150 z 7.06.2019, s. 253–295.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1160 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniająca dyrektywy 2009/65/WE i 2011/61/UE w odniesieniu do transgranicznej dystrybucji prowadzonej przez przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania, Dz. Urz. UE L 188 z 12.07.2019, s. 106–115.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych, Dz. Urz. UE L 302 z 17.11.2009, s. 1–31.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2011 z dnia 11 maja 2011 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, Dz. Urz. UE L 145 z 31.05.2011, s. 30–56.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 462/2013 z dnia 21 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, Dz. Urz. UE L 146 z 31.05.2013, s. 1–33.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych zmieniających rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1–337.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 1–61.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 84–148.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwi-

dacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz. Urz. UE L 225 z 30.07.2014, s. 1–90.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji, a także rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 150 z 7.06.2019, s. 1–225.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1156/UE z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ułatwienia transgranicznej dystrybucji przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 345/2013, (UE) nr 346/2013 i (UE) nr 1286/2014, Dz. Urz. UE L 188 z 12.07.2019, s. 55–66.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2016/522 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 w kwestiach dotyczących wyłączenia niektórych organów publicznych i banków centralnych państw trzecich, okoliczności wskazujących na manipulację na rynku, progów powodujących powstanie obowiązku podania informacji do wiadomości publicznej, właściwych organów do celów powiadomień o opóźnieniach, zgody na obrót w okresach zamkniętych oraz rodzajów transakcji wykonywanych przez osoby pełniące obowiązki zarządcze podlegających obowiązkowi powiadomienia, Dz. Urz. UE L 88 z 5.04.2016, s. 1–18.

Literatura

- Bednarski, P., Staniszewski, R. (2007). Proces regulowania instytucji kredytowych w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia. *Prawo Bankowe*, 10, 78–91.
- Capiga, M., Gradoń, W., Szustak, G. (2011). *Adekwatność kapitałowa w ocenie bezpieczeństwa banku*. Warszawa: CeDeWu.pl.
- Cichy, J. (2013). Agencje ratingowe w unijnych regulacjach prawnych. Dylematy zasadności ich wprowadzania. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 47(3), 89–98.
- Czajkowska, A. (2016). Dylematy dla Polski związane z przystąpieniem do unii bankowej. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 101, 179–192.
- Fedorowicz, M., Michór, A. (2011). O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE. *Europejski Przegląd Sądowy*, 11, 24–35.
- Iwanicz-Drozdowska, M. (red.). (2009). *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.

- Jurkowska-Zeidler, A. (2016). Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący filar do dokończenia Unii Bankowej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 50(4), 171–181.
- Kosikowski, C. (2008). *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*. Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Kotyński, J. (red.). (2005). *Globalizacja i integracja europejska. Szanse i zagrożenia dla polskiej gospodarki*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Larosière, J. de (red.). (2009). *The High-Level Group on Financial Supervision in the UE*, Brussels, 25 February 2009. Pobrano z http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (28.08.2011).
- Moloney, N. (2011). The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making. *European Business Organization Law Review*, 12(1), 41–86. doi: 10.1017/S1566752911100026.
- Niedzółka, P. (2013). Skuteczny nadzór nad agencjami ratingowymi jako warunek *sine qua non* osiągnięcia celów europejskiej unii bankowej. W: M. Zaleska (red.), *Unia bankowa* (s. 110–125). Warszawa: Difin.
- Okoń, S. (2012). New Approach to Remuneration Policy for Investment Firms: A Polish Capital Market Perspective. *Contemporary Economics*, 6(1), 70–77. doi: 10.5709/ce.1897-9254.35.
- Oreżniak, L. (1999). *Rynek finansowy Unii Europejskiej*. Warszawa: Twigger.

Streszczenie

W Unii Europejskiej w ostatnich latach zauważyć można wiele zmian o charakterze regulacyjnym w obszarze rynku finansowego. Na podstawie przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, że, co do zasady, zmiany regulacyjne wprowadzane na poziomie UE należy ocenić pozytywnie, w szczególności z punktu widzenia celu, któremu mają służyć. Trudniej jest natomiast zgodzić się z tym, że potrzebne jest przyjmowanie tak wielu i tak bardzo szczegółowych przepisów prawnych. Warto bowiem zauważyć, że w niektórych przypadkach (np. agencje ratingowe czy zarządzający alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi) doszło do objęcia regulacjami podmiotów, które dotychczas nie musiały mierzyć się z wyzwaniem działania w ściśle przyjętych ramach prawnych. W innych obszarach (np. usługi inwestycyjne, adekwatność kapitałowa, fundusze inwestycyjne) znacznie rozbudowano regulacje prawne powodując, że podmioty nadzorowane muszą dostosować się do nowej rzeczywistości. Trudno byłoby nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że w niektórych przypadkach mierzymy się z „nadmiarem regulacyjnym”, tj. szczególnym doregulowaniem przez prawodawcę określonych sfer działalności. W konsekwencji nowe przepisy prawne wypełniają stawiany im cel w postaci ograniczenia ryzyka, ale powodują również w wielu przypadkach „nadmierną uciążliwość”, np. istotne koszty regulacyjne (przede wszystkim związane z dostosowywaniem się do przepisów prawnych,

w tym tworzeniem w instytucjach finansowych zespołów odpowiedzialnych za nadzór ze zgodnością regulacyjną).

SŁOWA KLUCZOWE: regulacje prawne, nadmiar regulacyjny, rynki finansowe

Summary

There have been many regulatory changes in the area of the financial markets in the European Union in recent years. On the basis of the conducted analyses, it should be stated that, as a rule, regulatory changes introduced at the EU level should be assessed positively, in particular from the point of view of the purpose they are to serve. On the other hand, it is more difficult to agree that there is a need to adopt so many and so very detailed legal provisions. It is worth noting that in some cases (e.g. rating agencies or alternative investment fund managers), there are regulations relating to entities that so far have not faced such challenges. In other areas (e.g. investment services, capital adequacy, investment funds), the legal regulations have been significantly expanded, causing that the regulated entities have to adapt to new reality. It would be difficult to disagree with the statement that in some cases we face regulatory excess, i.e. specific regulation of certain spheres of activity by the legislator. As a consequence, the new legal provisions may fulfill their risk reduction objective but they also cause disproportionate burdens in many cases, including significant regulatory costs.

KEYWORDS: legal regulations, regulatory excess, financial markets

Nota o autorze

Szymon Okoń – doktor nauk ekonomicznych, doktor nauk prawnych, Instytut Ekonomii Międzynarodowej, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; główne obszary działalności naukowej: regulacje rynku kapitałowego, finansowanie przedsiębiorstw, fundusze PE/VC; e-mail: sokon@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0001-7214-3981.

Karol Szymon Orzeszak

W poszukiwaniu harmonii między ekonomią pracy a kosztami pracy Studium przypadku przedsiębiorstwa Wawel SA

In Search of Harmony Between Labor Economy and Labor Costs. Case Study of
Wawel SA

Wprowadzenie

Praca to podstawowe pojęcie ekonomiczne. W teorii ekonomii definiowana jest jako świadome działanie człowieka w celu zaspokojenia jego potrzeb (Milewski, Kwiatkowski, 2016, s. 542). W naukach ekonomicznych praca uważana jest za ważny aspekt wzrostu zamożności (Kwiatkowski, 2018, s. 43). Praca będąca wysiłkiem podejmowanym przez człowieka dla realizacji określonych potrzeb towarzyszy ludzkości od samego początku jej istnienia. Stąd też na przestrzeni wieków nastąpił rozwój rachunku i ekonomiki pracy.

Wzrost znaczenia wartości etycznych, a także stopniowe przechodzenie od rynku pracodawcy do rynku pracownika sprawia, w połączeniu ze wzrostem wynagrodzenia minimalnego, że rosną płace. W latach 2017–2020 wzrost przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej był wyższy od stopy inflacji (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2022a; GUS, 2022b), co przekłada się na wzrost możliwości nabywczych społeczeństwa. Według danych GUS dla przedsiębiorstw niefinansowych udział wynagrodzeń w strukturze rodzajowej kosztów ogółem wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim: o 0,4 p.p. w 2019 r. oraz o 0,7 p.p. w 2020 r. Tym samym koszty wynagrodzeń w 2020 r. odpowiadały za 16,4%, zaś ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia za 3,8% kosztów ogółem (GUS, 2020, s. 5; GUS, 2021, s. 3). Celem artykułu jest określenie poziomu kosztów pracowniczych w strukturze kosztów przedsiębiorstwa Wawel SA w latach 2017–2020, ocena płac w kontekście ich efektywności, wydajności, produktywności i rentowności. Hipotezą badawczą artykułu jest założenie, że w ostatnich

latach rośnie udział kosztów związanych z zatrudnieniem w strukturze kosztów ogółem oraz w zysku przedsiębiorstwa. W związku z tak postawionym celem i hipotezą pytania badawcze koncentrują się wokół określenia w badanej spółce dynamiki zachodzących zmian w zakresie produktywności, wydajności, efektywności i rentowności pracy. Dla zrealizowania przejętego celu oraz weryfikacji przyjętej hipotezy wykorzystano następujące metody badawcze: krytyczną analizę piśmiennictwa, studium przypadku, narzędzia analizy finansowej, analizę opisową, metody graficzne i tabelaryczne.

1. Praca jako pojęcie ekonomiczne – przegląd literatury

Problematyka wyceny pracy oraz pomiaru jej efektów była i jest przedmiotem rozważań przedstawicieli różnych szkół ekonomii. W ostatnim czasie pojawił się w nauce nurt ekonomii pracy. Ideę tę, zwaną także laboryzmem, scharakteryzował M. Dobija, wedle którego:

W ekonomii pracy dokonuje się zatem pomiaru nakładów pracy i kategoria wartości jest naturalnie związana z pracą. Dlatego jednostkę pieniężną i rachunkową stanowi jednostka pracy, a pieniądze to należności za wykonaną pracę. Istotą gospodarki towarowo-pieniężnej jest przeto ustawiczna i powszechna wymiana wartości powstałych z nakładów pracy, za pośrednictwem należności za pracę, czyli pieniędzy (Dobija, 2016, s. 26).

Pracując, człowiek dokonuje swoistego transferu swojego kapitału ludzkiego do pracodawcy. W zamian za co otrzymuje wynagrodzenie, będące równowartością wykonanej pracy. Tak więc praca generuje, z jednej strony, koszty pracy, z drugiej zaś – należności. W konsekwencji zarobione pracą pieniądze przekładają się na popyt zgłaszany przez pracownika. To zjawisko wpisuje się w prawo Saya głoszące, iż podaż – w tym przypadku produkcja – kreuje popyt. Można zatem przyjąć za M. Dobiją, że w ten sposób dochodzi do samofinansowania się pracy (Dobija, 2017, s. 117). Praca i kapitał są ze sobą związane. Kapitał zaś można zdefiniować jako potencjał do dokonania określonej pracy, osiągnięcia założonego celu. Kapitałem jest więc pewna moc sprawcza, którą może być maszyna lub pieniądze (Dobija, 2018, s. 66).

W ekonomii najczęściej praca ludzka traktowana jest jako towar – podobnie jak w przypadku pozostałych dóbr zatrudniony oddaje swoje zdolności i umiejętności do wykorzystania organizatorowi pracy (nabywcy) w zamian za określoną

sumę pieniędzy. Transakcja ta ma miejsce na specyficznym, mało elastycznym rynku – rynku pracy. Specyfika rynku pracy jest szczególna ze względu na obecność różnych organizacji, zarówno po stronie popytu, jak i podaży, oraz z powodu ingerencji państwa, które aktami prawnymi reguluje transakcje zawierane w ramach rynku pracy (Nyk, 2016, s. 11). Praca, obok ziemi i kapitału, jest podstawowym czynnikiem produkcji. Jednak, co warto zauważyć, praca nie jest jednorodnym czynnikiem produkcji – w konsekwencji produktywność pracy poszczególnych pracowników może się różnić. Zależności te wyjaśnia koncepcja kapitału ludzkiego, w myśl której wiedza oraz umiejętności praktyczne wpływają na efektywność wykonywanej pracy. Teoria wskazuje ponadto na jedną z przyczyn zróżnicowania płac (Kryńska, 2001, s. 118–120). Praca może być rozpatrywana także w perspektywie kapitału społecznego, jednakże takie podejście jest kontrowersyjne. W myśl koncepcji kapitału społecznego nie tylko wiedza i doświadczenie mają wpływ na efektywność pracowników, ale także posiadane przez nich kompetencje społeczne, m.in. umiejętność współpracy (Nowak, 2011, s. 177–186).

W naukach ekonomicznych płaca jest rozpatrywana w dwóch aspektach. W pierwszym znaczeniu płaca utożsamiana jest z ceną pracy, czyli z określeniem pieniężnej wartości wykonanej pracy, w drugim – jako dochód uzyskany z wykonanej pracy (Nyk, 2016, s. 11). Warto zauważyć, że płaca stanowi podstawowe źródło dochodu przeważającej części gospodarstw domowych. Płaca jako dochód umożliwia zaspokajanie potrzeb ludzkich, a jej wysokość może być wskaźnikiem zamożności (Zgliczyński, 2013, s. 97). Płaca jest definiowana różnorodnie, często w zależności od kontekstu, w którym pojęcie to jest używane. Jest ona bowiem kategorią, która dotyczy wielu dziedzin życia, takich jak: ekonomia i finanse, prawo, socjologia, psychologia czy etyka. Wśród części uczonych nadal pojawia się niezgoda co do kwestii: czy płaca to cena pracy, czy też raczej osiągnany z niej dochód. Mimo to w literaturze przedmiotu dominuje pogląd opowiadający się za definiowaniem płacy jako ceny pracy. Ponadto zwraca się uwagę na fakt, iż płaca jest zapłatą za pracę pracownika na rzecz pracodawcy, tj. pracę podporządkowaną stosunkiem zależności służbowej, w ramach którego zatrudniony oddaje się do dyspozycji przełożonego w określonym przedziale czasowym (Nieżurawska, 2010, s. 19–21). Rozważanie pojęcia płacy z perspektywy przedsiębiorstwa pozwala stwierdzić, że wynagrodzenie jest kosztem przedsiębiorstwa ponoszonym w celu osiągnięcia przychodów, a w konsekwencji zysku finansowego (Nyk, 2016, s. 24). Zysk to podstawowy cel działalności gospodarczej przedsiębiorstw, zarówno w aspekcie mikroekonomicznym, jak i prawnym (Begg, Fischer, Dornbush, 2007, s. 175–176; Ustawa, 2018, art. 3). Pracodawcy, szacując wysokość płacy, biorą pod

uwagę efektywność pracy, czyli osiągane efekty pracy. Jej cena powinna wynikać z produktywności zatrudnionego oraz nakładu i jakości wykonanej pracy (Nyk, 2016, s. 24–25).

Zauważyć należy, że w języku jurystycznym pojęcie wynagrodzenia za pracę jest tożsame z ekonomiczną definicją płacy. W doktrynie prawa wynagrodzenie definiowane jest przez L. Florka jako „[...] świadczenie podmiotu zatrudniającego, dokonywane co pewien czas (okresowo) na rzecz pracownika zasadniczo tytułem ekwiwalentu (odpłaty) za świadczoną pracę [...]” (Florek, 2014, s. 193). Ponadto na zasadzie wyjątku w prawie pracy za wynagrodzenie uznaje się także świadczenie wypłacane na podstawie przepisów za czas niewykonywania pracy, np. wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego. Wskazać należy, że świadczenia związane ze stosunkiem pracy, ale wypłacane na podstawie prawa ubezpieczeń społecznych, np. zasiłek chorobowy, nie mogą być uznane za wynagrodzenie za pracę (Florek, 2014, s. 193).

Ogólny poziom wynagrodzeń jest ważnym wskaźnikiem ekonomicznym, a zróżnicowanie wynagrodzeń od lat znajduje się w obszarze zainteresowania ekonomii. Obserwuje się zróżnicowanie wynagrodzeń ze względu m.in. na płeć, sektor zatrudnienia czy region. Warto zauważyć, że:

Obecnie w czasach postępującej globalizacji zróżnicowanie płac oraz warunków pracy wpływa na drenaż mózgów, czyli odpływ najbardziej utalentowanych i najaktywniejszych jednostek do gospodarek wysoko rozwiniętych, które gwarantują oprócz dogodniejszych warunków płacowych także możliwość zdobywania nowych kompetencji oraz lepsze możliwości awansu zawodowego (Orzeszak, 2020a, s. 81).

Z kolei w aspekcie regionalnym „[...] znaczące nierówności w wynagrodzeniach niosą ze sobą szereg negatywnych następstw społeczno-gospodarczych i prowadzą do dychotomii lokalnych gospodarek” (Orzeszak, 2020a, s. 81).

Wynagrodzenia – jako, że pozostają podstawowym źródłem dochodu rodzin – stanowią kluczowy czynnik oddziałujący na pracowników. W literaturze przedmiotu wskazuje się na cztery podstawowe funkcje płacy: dochodową, kosztową, motywacyjną oraz społeczną. W ostatnich latach funkcja motywacyjna jest realizowana nie tylko przez wynagrodzenia, bowiem wraz z rozwojem nauk o zarządzaniu zaczęto wracać uwagę na niematerialne narzędzia motywowania kadr. Należy podnieść, że, co do zasady, w przedsiębiorstwach stabilizacja zatrudnienia polega na dążeniu do równowagi między popytem a podażą. Jednak w gałęziach, w których występuje tzw. rynek pracownika, można zaobserwować

próbę zatrzymania pracowników „na zapas”, co wynika ze specyficznych warunków demograficznych i ekonomicznych (Bukowska, Łukasiewicz, 2017, s. 79–83).

2. Charakterystyka zastosowanych metod i narzędzi badawczych

Zastosowane metody analizy finansowej to przede wszystkim analiza wstępna (porównawcza) wybranych danych ze sprawozdania z całkowitych dochodów, a także analiza wskaźnikowa w zakresie wskaźników dotyczących wynagrodzeń i kosztów pracowniczych. Analizą objęto dane z lat 2017–2020, ma więc ona ze względu na horyzont czasowy charakter retrospektywny. Analiza retrospektywna dotyczy zjawisk przeszłych, a więc jest to analiza uzyskiwanych przez przedsiębiorstwo rezultatów w przeszłości. Celem tego rodzaju oceny jest sformułowanie na podstawie danych historycznych wniosków, które mogą być przydatne w przyszłości w podejmowaniu decyzji i optymalizacji procesów w przedsiębiorstwie (Dynus, Kołosowska, Prewysz-Kwinto, 2005, s. 14). Analiza wstępna polega na analizie poziomej i pionowej poszczególnych elementów sprawozdania finansowego. Analiza pozioma skupia się na badaniu poszczególnych wartości oraz na ocenie kierunków zmian. Podstawowymi narzędziami badawczymi analizy poziomej jest ocena odchylenia oraz dynamiki. Odchylenie jest to zmiana wartości danego parametru w danej jednostce czasu wyrażona w wartości bezwzględnej, zaś dynamika – to zmiana względna badanego parametru, która przedstawia jego procentową zmianę w badanym okresie, np. w ciągu roku. Analiza pionowa umożliwia określenie struktury, a więc udziału konkretnych „częstkowych” pozycji sprawozdania finansowego w łącznej lub zagregowanej wartości, np. udział przychodów ze sprzedaży w przychodach ogółem (Kotowska, Uziębło, Wyszowska-Kaniewska, 2018, s. 7–8).

Analiza finansowa przeprowadzona została z wykorzystaniem odpowiednich wskaźników, zaś do ich wyliczenia skorzystano z danych finansowych i niefinansowych badanego przedsiębiorstwa. Uzyskane wyniki wskaźników porównywano ze sobą w czasie, co dało możliwość obserwacji zachodzących tendencji. W przeprowadzonych badaniach zastosowano następujące wybrane wskaźniki dotyczące wynagrodzeń i zatrudnienia: wskaźnik efektywności pracy, wskaźnik wydajności pracy, wskaźnik produktywności pracy, wskaźnik rentowności pracy¹.

¹ Źródła wzorów wskaźników: opracowanie własne na podstawie: Szafran, 2015, s. 230–234.

3. Analiza kosztów pracowniczych na przykładzie przedsiębiorstwa Wawel SA w latach 2017–2020

W tabeli 1 przedstawiono wybrane pozycje kosztowe ze sprawozdania finansowego Wawel SA, które umożliwiają dokonanie wstępnej analizy sprawozdania finansowego oraz ocenę pojawiających się tendencji. Na wykresie przedstawiono graficznie wartość wskaźnika struktury kosztów pracowniczych, wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń w relacji do kosztów ogółem.

Tabela 1. Wybrane pozycje kosztowe przedsiębiorstwa Wawel SA za lata 2017–2020

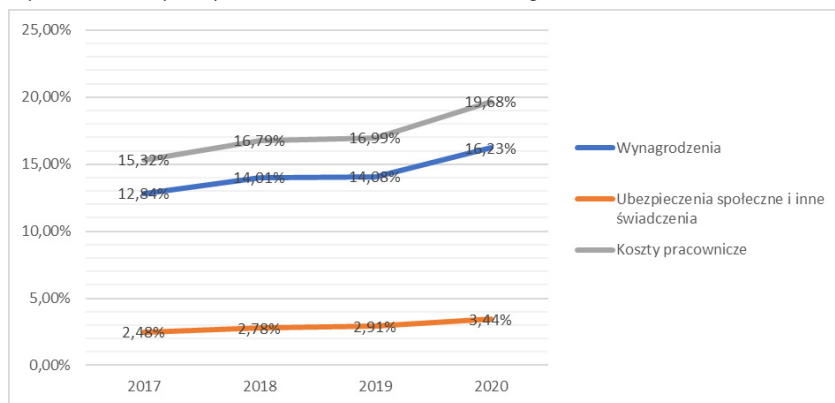
Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	Wskaźnik struktury			
					2017	2018	2019	2020
Koszty ogółem (w tys. zł)	468 829	464 794	49 4137	416 520	100%	100%	100%	100%
Wynagrodzenia (w tys. zł)	60 181	65 111	69 596	67 619	12,84%	14,01%	14,08%	16,23%
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (w tys. zł)	11 627	12 935	14 355	14 347	2,48%	2,78%	2,91%	3,44%
Koszty pracownicze (w tys. zł)	71 808	78 046	83 950	81 966	15,32%	16,79%	16,99%	19,68%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2017 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2018 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2019 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2020 r.*

W badanym okresie w latach 2017–2019 obserwowano wzrost wartości nominalnej kosztów pracowniczych. Z kolei po pojawieniu się pandemii COVID-19 w 2020 r. koszty pracownicze były nieco niższe, niż w roku poprzednim. W 2019 r. koszty pracownicze były wyższe o ponad 12 mln zł, tj. o ponad 17% w porównaniu z 2017 r. Koszty pracownicze są sumą kosztów wynagrodzeń oraz kosztów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i innymi świadczeniami. W konsekwencji kluczowe jest omówienie obu tych wskaźników. W 2020 r. przedsiębiorstwo Wawel SA poniosło koszty wynagrodzeń o 7,4 mln zł wyższe niż w 2017 r., tj. o 12,4%. Z kolei koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń w 2020 r. były nominalnie wyższe o 2 mln 720 tys. zł niż w 2017 r., co oznacza, że w przypadku tej pozycji kosztów wskaźnik dynamiki wskazuje na wzrost tej grupy kosztów o blisko 23,4%. W latach 2017–2020 przedsiębiorstwo Wawel SA ponosiło coraz wyższe koszty związane z zatrudnieniem i wynagrodzeniem pracowników, jednak, analizując

dynamikę wzrostu poszczególnych pozycji kosztów, należy wskazać, że koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń rosły szybciej niż wynagrodzenia.

Wykres. Udział wybranych kosztów w strukturze kosztów ogółem w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2017 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2018 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2019 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2020 r.*

Wskaźnik struktury kosztów pracowniczych w kosztach ogółem wzrósł w badanym okresie o 4,36 p.p. Podobna wzrostowa tendencja widoczna była w zakresie kosztów związanych z wynagrodzeniami oraz ubezpieczeniami społecznymi. Wzrost powyższego wskaźnika struktury oznacza, że wzrósł udział kosztów pracowniczych w ogóle kosztów. W konsekwencji rośnie waga i znaczenie kosztów związanych z wynagrodzeniami i zatrudnieniem w badanej spółce.

Dla określenia kosztów „robocizny” w kosztach wyrobów sprzedanych kluczowa jest analiza kosztów pracowniczych obciążających koszt własny sprzedaży w stosunku do kosztu własnego sprzedaży (zob. tabela 2).

Tabela 2. Wybrane pozycje kosztowe przedsiębiorstwa Wawel SA za lata 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	Wskaźnik struktury			
					2017	2018	2019	2020
Koszt własny sprzedaży (w tys. zł)	366 043	347 731	356 218	307 542	100%	100%	100%	100%
Koszty pracownicze obciążające koszt własny sprzedaży (w tys. zł)	35 575	39 556	41 614	40 201	9,72%	11,38%	11,68%	13,07%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2017 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2018 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2019 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2020 r.*

Wyodrębnienie kosztów pracowniczych obciążających koszt własny sprzedaży jest kluczowe, umożliwia bowiem ocenę tych kosztów w odniesieniu do pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy produkcji wyrobów w spółce. W badanym okresie dynamika wzrostu kosztów pracowników „produkcyjnych” wzrosła o blisko 13%, z poziomu 35,6 mln zł do 40,2 mln zł. Z kolei warto wskazać na znaczący wzrost, tj. o 3,35 p.p., udziału kosztów pracowniczych w koszcie własnym sprzedaży – jest to wzrost dynamiki o 34,5%. Wskaźnik struktury na poziomie 13,07% w 2020 r. oznacza, że na każde 100 zł kosztów własnych sprzedaży, czyli kosztów związanych z wytworzeniem sprzedanych wyrobów, 13,07 zł przypadało na koszty pracownicze. Zaś tendencja tego wskaźnika jest wzrostowa, co świadczy o wzroście kosztów związanych z zatrudnieniem w strukturze kosztu własnego sprzedaży. W tabeli 3 przedstawiono wybrane pozycje rachunku zysków i strat przedsiębiorstwa Wawel SA oraz obliczony wskaźnik efektywności pracy.

Tabela 3. Przychody, koszty pracownicze i wskaźnik efektywności dla przedsiębiorstwa Wawel SA w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	Wskaźnik struktury			
					2017	2018	2019	2020
Przychody ogółem (w tys. zł)	556 324	559 164	564 440	488 621	100%	100%	100%	100%
Koszty pracownicze (w tys. zł)	71 808	78 046	83 950	81 966	12,91%	13,96%	14,87%	16,77%
Wskaźnik efektywności pracy (przychody/koszty pracownicze)	7,75	7,16	6,72	5,96	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2017 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2018 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2019 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2020 r.*

W latach 2017–2020 wzrósł stosunek kosztów pracowniczych do przychodów ogółem. W 2019 r. koszty pracownicze stanowiły 14,87% wartości przychodów ogółem, podczas gdy w 2017 r. było to 12,91%, co oznacza wzrost o 15%. Pandemia nasiliła te tendencje, w 2020 r. koszty pracy stanowiły 16,77% poziomu przychodów. Wskaźnik efektywności pracy w badanym okresie ma tendencję spadkową. Informuje on, ile przychodu przypada na każdą złotówkę kosztów pracowniczych. W 2020 r. na każdą złotówkę kosztów pracowniczych przypadało 5,96 zł przychodów, podczas gdy w 2017 r. było to 7,75 zł, a więc 1,79 zł więcej. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa spadek tego wskaźnika ma charakter negatywny, bowiem świadczy o rosnących kosztach zatrudnienia i wynagradzania pracowników.

Spółka Wawel SA jest przedsiębiorstwem produkcyjnym (produkcja słodczy, wyrobów czekoladowych), z tego względu kluczowe jest określenie wskaźnika wydajności pracy, którego wartość wraz informacjami na temat produkcji i zatrudnienia przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Wskaźnik wydajności pracy w przedsiębiorstwie Wawel SA w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Efekt pracy (produkcja sprzedana; w t)	40 545	39 398	39 320	25 675
Liczba pracowników w etatach (nie uwzględnia osób na urlopach bezpłatnych i macierzyńskich)	959	1 054	1 110	1 087
Liczba osób „zatrudnionych” na podstawie umowy zlecenia	256	182	79	90
Wskaźnik wydajności pracy (efekt pracy/liczba pracowników ^a ; w t/os.)	33,4	31,9	33,1	21,8
^a – łączna liczba pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia				

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2017 r.; Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2018 r.; Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2019 r.; Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2020 r.; Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2017 r.; Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2018 r.; Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2019 r.; Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2020 r.

W badanym okresie w przedsiębiorstwie Wawel SA widoczna jest tendencja wzrostu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz jednocześnie spadek zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia. Przyczyny tego stanu rzeczy należy upatrywać w działaniach ustawodawcy, który, wprowadzając nowe regulacje prawne, zmniejsza atrakcyjność i opłacalność umów cywilnoprawnych. Warto także zwrócić uwagę na ogólny poziom zatrudnienia (łącznie na podstawie umów o pracę oraz umów zlecenia): w 2017 r. spółka zatrudniała łącznie 1215 osób, w 2018 r. – 1236 osób, w 2019 r. – 1189 osób, w 2020 r. – 1177 osób. Powyższe dane obrazują, że średni poziom „zatrudniania” na podstawie umów o pracę oraz umów zlecenia, mimo fluktuacji, jest nieznacznie malejący. Warto wskazać, że redukcja w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 103 średniej liczby osób związanych ze spółką umową zlecenia (cywilnoprawną) wygenerowała zaledwie 56 etatów, co może sugerować, że spora część pracowników cywilnoprawnych nie przechodzi na etaty. Wskaźnik wydajności pracy w przedsiębiorstwie

Wawel SA kształtował się w 2017 r. na poziomie 33,4 t/os., w 2018 r. wyniósł 31,9 t/os., zaś w 2019 r. osiągnął wartość 33,1 t/os. Wartość tego wskaźnika oznacza, ile ton produkcji sprzedanej przypada na jednego pracownika, przy czym na potrzeby niniejszej analizy za pracownika uznano zarówno zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, jak też umowy zlecenia. W latach 2017–2019 wskaźnik ten utrzymywał się na podobnym poziomie. Pandemia choroby COVID-19 i wprowadzone w związku z nią obostrzenia spowodowały spadek produkcji oraz spadek sprzedaży – w 2020 r. wskaźnik wydajności pracy spadł znacząco i osiągnął wartość 21,8 t/os. Z interpretacji wskaźnika wynika, iż na jednego pracownika w 2020 r. przypadało 21,8 t produkcji sprzedanej.

W tabeli 5 zestawiono dane dotyczące produkcji z kosztami pracowniczymi, co umożliwiło określenie wskaźnika produktywności.

Tabela 5. Wskaźnik produktywności pracy przedsiębiorstwa Wawel SA w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Efekt pracy (produkcja sprzedana w t)	40 545	39 398	39 320	25 675
Koszty pracownicze (w tys. zł)	71 808	78 046	83 950	81 966
Wskaźnik produktywności pracy (efekt pracy/koszty pracownicze; w t/tys. zł)	0,56	0,50	0,47	0,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2017 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2018 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2019 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2020 r.*; *Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2017 r.*; *Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2018 r.*; *Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2019 r.*; *Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2020 r.*

W latach 2017–2020 widoczny był spadek produkcji sprzedanej w przedsiębiorstwie Wawel SA przy jednoczesnym wzroście kosztów pracowniczych. Taki stan rzeczy ma swoje odzwierciedlenie we wskaźniku produktywności pracy, którego wartość jest malejąca – nastąpił spadek wartości wskaźnika z poziomu 0,56 t/tys. zł w 2017 r. do 0,31 t/tys. zł w 2020 r. Tendencja ta jest niekorzystna, oznacza bowiem, że przedsiębiorstwo do wyprodukowania takiej samej ilości produktów musi ponosić coraz wyższe koszty związane z wynagrodzeniami. Każda złotówka wydatkowana w 2020 r. na koszty pracownicze dała efekt w postaci około 0,31 kg wyrobów. Przykład przedsiębiorstwa Wawel SA wskazuje, że w badanym okresie wzrost wynagrodzeń (i pozostałych obciążeń pracodawcy

z nimi związanych) nie idzie w parze ze wzrostem produktywności. Powyższe nasuwa wątpliwość względem motywacyjnej funkcji wynagradzania.

Tabela 6. Wskaźnik rentowności pracy przedsiębiorstwa Wawel SA w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Zysk ^a (całkowite dochody; w tys. zł)	110 391	77 028	57 857	56 834
Koszty pracownicze (w tys. zł)	71 808	78 046	83 950	81 966
Wskaźnik rentowności pracy (zysk ^a /koszty pracownicze)	1,54	0,99	0,69	0,69
^a – za zysk przyjęto całkowite dochody spółki (według sprawozdania finansowego sporządzonego w oparciu o Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej)				

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2017 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2018 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2019 r.*; *Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2020 r.*

W latach 2017–2020 w przedsiębiorstwie Wawel SA obserwowano wyraźny spadek wskaźnika rentowności pracy. W badanym okresie dynamika wskaźnika rentowności pracy była ujemna – odnotowano spadek wskaźnika z poziomu 1,54 w 2017 r. do 0,69 w 2020 r., czyli o 55%. Interpretując powyższe dane, należy wskazać, że na każdą złotówkę poniesioną przez przedsiębiorcę na koszty pracownicze przypadało: 1,54 zł zysku w 2017 r., 0,99 zł zysku w 2018 r. oraz po 0,69 zł zysku w 2019 oraz 2020 r.

Zakończenie

Wynagrodzenia pełnią w gospodarce rolę kluczową – są podstawowym źródłem dochodu większości gospodarstw domowych. Dla przedsiębiorstw stanowią one ważne, a często główne źródło kosztów. Przeprowadzone analizy wskazują, że w badanym okresie w przedsiębiorstwie Wawel SA wzrósł udział kosztów pracowniczych w strukturze kosztów. Jednocześnie doszło do spadku efektywności, wydajności, produktywności i rentowności pracy. Tendencja ta widoczna była na przestrzeni kilku ostatnich lat, jednak szok pandemiczny nasilił ten trend. Opisywana sytuacja jest dla przedsiębiorstwa niekorzystna, w szczególności w aspekcie spadku produktywności i wydajności, świadczy bowiem o spadku produkcji, prawdopodobnie przez mniejszy popyt związany lockdownem i z sytuacją epidemiologiczną. Wzrost udziału kosztów pracowniczych w kosztach ogółem

świadczy o tym, że wynagrodzenia mają coraz większe znaczenie w rachunku kosztów. Patrząc jednak szerzej, nie można negatywnie oceniać wzrostu udziału płac w przychodach, bowiem w skali makroekonomicznej bazowanie na niskich kosztach pracowniczych jest typowe dla krajów rozwijających się (Orzeszak, 2020b, s. 54), do których Polska już nie należy.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

Pozostałe źródła

Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 roku*. Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/wyniki-finansowe-przedsiębiorstw-niefinansowych-w-2019-roku,12,38.html> (17.05.2022).

Główny Urząd Statystyczny. (2021). *Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2020 roku*. Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/wyniki-finansowe-przedsiębiorstw-niefinansowych-w-2020-roku,12,42.html> (17.05.2022).

Główny Urząd Statystyczny. (2022a). *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*. Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/> (19.05.2022).

Główny Urząd Statystyczny. (2022b). *Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950–2021*. Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-w-gospodarce-narodowej-w-latach-1950-2021,2,1.html> (19.05.2022).

Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2017 r. Pobrano z <https://relacjeinwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2017> (6.07.2022).

Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2018 r. Pobrano z <https://relacjeinwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2018> (6.07.2022).

Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2019 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2019> (6.07.2022).

Oświadczenie na temat informacji niefinansowych Wawel SA za 2020 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2020> (6.07.2022).

Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2017 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2017> (6.07.2022).

Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2018 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2018> (6.07.2022).

Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2019 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2019> (6.07.2022).

Sprawozdanie finansowe Wawel SA za 2020 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2020> (6.07.2022).

Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2017 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2017> (6.07.2022).

Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2018 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2018> (6.07.2022).

Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2019 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2019> (6.07.2022).

Sprawozdanie Zarządu z działalności Wawel SA za 2020 r. Pobrano z <https://relacjainwestorskie.wawel.com.pl/raporty/raporty-okresowe?year=2020> (6.07.2022).

Literatura

Begg, D., Fischer, S., Dornbush, R. (2007). *Mikroekonomia*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Bukowska, U., Łukasiewicz, G. (2017). Wynagrodzenia jako czynnik stabilizujący zatrudnienie w organizacji. *Organizacja i Kierowanie*, 3(177), 79–94.

Dobija, M. (2016). Ekonomia pracy, godziwych wynagrodzeń i racjonalnych nierówności – laboryzm. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 47(3), 25–52. doi: 10.15584/nsawg.2016.3.2.

Dobija, M. (2017). Integralność teorii rachunkowości i ekonomii pracy fundamentem projektów geopolitycznych. *Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 341, 110–126.

Dobija, M. (2018). Ekonomiczne konsekwencje konfrontacji kapitału i pracy. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 54(2), 53–75.

- Dynus, M., Kołosowska, B., Prewysz-Kwinto, P. (2005). *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Florek, L. (2014). *Prawo pracy* (wyd. 16). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Kotowska, B., Uziębło, A., Wyszowska-Kaniewska, O. (2018). *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie* (wyd. 4). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Kryńska, E. (2001). *Dylematy polskiego rynku pracy*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kwiatkowski, E. (2018). Problem bezrobocia w nauce społecznej Kościoła i ekonomii. *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, 21(1), 31–46. doi: 10.18778/1899-2226.21.1.03.
- Milewski, R., Kwiatkowski, E. (red.). (2016). *Podstawy ekonomii* (wyd. 3). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nieżurawska, J. (2010). *Elastyczne systemy wynagrodzeń w przedsiębiorstwach w Polsce*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Nowak, K. (2011). *Status pojęcia pracy w teorii krytycznej i teorii ekonomii*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Nyk, M. (2016). *Polityka wynagrodzeń w Polsce. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Orzeszak, K. S. (2020a). Problematyka regionalnego zróżnicowania wynagrodzeń i aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw. W: H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce* (s. 65–85). Elbląg: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu.
- Orzeszak, K. S. (2020b). Wynagrodzenie minimalne. Wpływ na gospodarkę i rentowność przedsiębiorstw. W: A. Kubanek, A. Uziębło (red.), *Przedsiębiorstwo i jego otoczenie. Wyzwania współczesnej ekonomii, finansów i prawa* (s. 45–56). Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Szafran, A. (2015). *Kadry i płace*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomik.
- Zgliczyński, W. S. (2013). Wynagrodzenia w Polsce w latach 2004–2012. *Studia BAS*, 4(36), 97–123.

Streszczenie

Praca jest ważnym czynnikiem w procesie produkcji, a zarazem przedmiotem zainteresowania ekonomii pracy. Problematyka kosztów pracowniczych jest obecnie, w czasach pandemii nowego koronawirusa, bardzo istotna oraz aktualna w kontekście wyzwań, przed którymi stanęły współczesne przedsiębiorstwa. Wynagrodzenia pełnią wiele kluczowych funkcji: z jednej strony są podstawowym źródłem dochodów gospo-

darstw domowych, z drugiej zaś – zajmują podstawowe miejsce w strukturze kosztów działalności. Przedsiębiorstwa funkcjonują w turbulentnym otoczeniu ekonomicznym i prawnym, stąd kompleksowa analiza kosztów pracowniczych, w tym określenie przyczyn zachodzących zmian, jest kluczowa w zarządzaniu podmiotami gospodarczymi, jak i w ich ocenie przez inwestorów.

SŁOWA KLUCZOWE: efektywność pracy, laboryzm, rentowność pracy, kapitał

Summary

Work is an important factor in the production process and, at the same time, a subject of interest in labor economics. Nowadays, in the times of the new coronavirus pandemic, the issue of employee costs is very important and up-to-date in the context of the denominations faced by modern enterprises. Salaries have many key functions. On the one hand, they are the primary source of household income, and on the other, they occupy a fundamental place in the structure of operating costs. Enterprises are operating in turbulent economic and legal environment. Hence, a comprehensive analysis of employee costs, including the determination of the reasons for the changes taking place is crucial in the management of business entities and in their assessment by investors.

KEYWORDS: work efficiency, laborism, work profitability, capital

Nota o autorze

Karol Szymon Orzeszak – mgr, Uniwersytet Gdański; główne obszary działalności naukowej: makroekonomia, przedsiębiorczość, finanse przedsiębiorstw; e-mail: karol.orzeszak@phdstud.ug.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6673-6411.

Grażyna Pelewicz

Zarzut jako środek prawny w egzekucji administracyjnej

Complaint as a Legal Measure in Administrative Enforcement

Wprowadzenie

Egzekucja administracyjna należności publicznoprawnych odgrywa istotną rolę w realizacji obowiązków publicznoprawnych. Stanowi ona następstwo niewykonania w sposób dobrowolny obowiązków wynikających z decyzji, postanowień czy przepisów prawa. Wprawdzie każde państwo dąży do stanu, w którym akty stanowione przez administrację są wykonywane dobrowolnie przez ich adresatów (Olszanowski i in., 2017), to jednak nie w każdym przypadku dochodzi do ich realizacji bez stosowania przymusu administracyjnego. Stosowanie przymusu w realizacji obowiązków o charakterze publicznoprawnym ma zinstytucjonalizowany charakter i jest realizowane według zasad określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Ustawa, 1966; dalej: u.p.e.a.).

W ramach postępowania egzekucyjnego uwidocznione są – jak w soczewce – różne interesy podmiotów tego postępowania, w szczególności wierzyciela, organu egzekucyjnego (często podmioty te są tożsame) oraz zobowiązanego. Różnorodność interesów podmiotów tego postępowania pociąga za sobą konieczność funkcjonowania w obrocie prawnym rozwiązań, które zapewnią, z jednej strony, możliwość skutecznego prowadzenia egzekucji administracyjnej, z drugiej – ochronę interesów podmiotów, w stosunku do których egzekucja administracyjna jest kierowana (Hauser, 1988).

W toku postępowania egzekucyjnego zobowiązany jest uprawniony do korzystania z wielu środków ochrony jego interesów o różnym charakterze, zarówno tych o charakterze proceduralnym, jak i wynikających z przepisów o charak-

terze materialnym¹. Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu stanowią będą analizę jednego z podstawowych praw zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym – najczęściej stosowanego w praktyce przez zobowiązanych – tj. zarzutu. Analiza ta zostanie dokonana głównie w kontekście zmian przepisów odnoszących się do tej instytucji prawnej, które w istotny sposób zmieniły zasady rozpatrywania wniesionych zarzutów. Szczególną uwagę zwraca znaczący wzrost pozycji wierzyciela w rozpatrywaniu zarzutów oraz zmniejszenie w tym zakresie roli organu egzekucyjnego. Ocenie poddane zostaną skutki tych zmian, w szczególności ich wpływ na właściwą ochronę prawną zobowiązanego. Przedmiotem badania będzie także ustalenie, czy zmiany te pozytywnie wpłynęły na uproszczenie sposobu załatwiania zarzutów.

1. Podstawy prawne wniesienia zarzutu

Instytucja zarzutu w egzekucji administracyjnej została unormowana w przepisach art. 33–35 u.p.e.a. Przepisy normujące instytucję zarzutu uległy istotnym zmianom na mocy ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2019; dalej: u.z.u.p.e.a.), które weszły w życie dnia 30 lipca 2020 r.

Zarzut jest podstawowym środkiem zaskarżenia służącym obronie praw i interesów zobowiązanego w egzekucji administracyjnej, który zmierza do udaremnienia prowadzenia egzekucji wobec zobowiązanego. Jak wskazuje się w doktrynie, przedmiot zarzutów nie został w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazany *expressis verbis* – ustawa wylicza natomiast podstawy zarzutów, to jest okoliczności, na które musi powołać się zobowiązany, wnosząc zarzut (Przybysz, 2012).

Na mocy wprowadzonych zmian istotnemu przebudowaniu uległ tryb rozpoznawania zarzutów, a także podstawy możliwe do objęcia zarzutem. Z obowiązujących przepisów wynika, że zobowiązanemu przysługuje prawo wniesienia do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie

¹ Do proceduralnych środków ochrony zobowiązanego w toku postępowania egzekucyjnego możemy zaliczyć przysługujące zobowiązanemu uprawnienia, które wynikają z mającej zastosowanie do postępowania egzekucyjnego ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Ustawa, 1960; dalej: k.p.a.), m.in. takie jak: ponaglenie na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Natomiast prawnymi środkami ochrony o charakterze materialnym są prawa zobowiązanego wynikające z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Ustawa, 1966), np. zarzut, skarga na czynności egzekucyjne, skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, skarga na bezczynność wierzyciela, zarzut do opisu i oszacowania.

egzekucji administracyjnej (art. 33 § 1 u.p.e.a.). Podstawą zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej jest:

- 1) nieistnienie obowiązku;
- 2) określenie obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z:
 - a) orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i art. 4,
 - b) dokumentu, o którym mowa w art. 3a § 1,
 - c) przepisu prawa, jeżeli obowiązek wynika bezpośrednio z tego przepisu;
- 3) błąd co do zobowiązanego;
- 4) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, jeżeli jest wymagane;
- 5) wygaśnięcie obowiązku w całości albo w części;
- 6) brak wymagalności obowiązku w przypadku:
 - a) odroczenia terminu wykonania obowiązku,
 - b) rozłożenia na raty spłaty należności pieniężnej,
 - c) wystąpienia innej przyczyny niż określona w lit. a i b (art. 33 § 2 u.p.e.a.).

Porównując przesłanki do zgłoszenia zarzutu wymienione w ustawie (Ustawa, 1966), w brzmieniu obowiązującym przed i po dniu 30 lipca 2020 r., należy wskazać, że z dotychczas obowiązującego katalogu podstaw zarzutu usunięto: niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym, niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego, zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny, niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Ustawa, 2021). Zabieg ten nie oznacza, że okoliczności pominięte w katalogu podstaw zarzutów nie są przedmiotem badania w ramach innych środków prawnych przysługujących uczestnikom postępowania egzekucyjnego. Niewykonalność obowiązków o charakterze niepieniężnym, niedopuszczalność egzekucji administracyjnej oraz niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27 u.p.e.a. zostały umiejscowione obecnie pośród przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego². Natomiast nadmierna uciążliwość zastosowanego środka egzekucyjnego może być obecnie przedmiotem skargi na

² Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 59 § 1 u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne umarza się w całości albo w części w przypadku: 1) niedopuszczalności egzekucji administracyjnej, w tym ze względu na zobowiązanego; 2) niewykonalności obowiązku o charakterze niepieniężnym; 3) niespełnienia w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27 [...].

czynności egzekucyjne³. Co istotne, w następstwie dokonanych zmian okoliczności stanowiące podstawę zarzutu nie pokrywają się zakresem stosowania – jak to częściowo miało miejsce dotychczas – z przesłankami umorzenia postępowania⁴. Na tożsamość niektórych podstaw zarzutów oraz przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego zwracali uwagę przedstawiciele doktryny, uznając taki stan prawny jako niewłaściwe rozwiązywanie (Pierzchała, 2007; Przybysz, 2012).

2. Wymogi skutecznego zgłoszenia zarzutu

Skorzystanie przez zobowiązanego ze środka prawnego, jakim jest zarzut, warunkowane jest skutecznym jego złożeniem, a to oznacza, że muszą zostać spełnione ustawowe wymogi, tzn. między innymi zarzut musi określać istotę i zakres żądania oraz wskazywać dowody je uzasadniające (art. 33 § 4 u.p.e.a.). W oparciu o powyższe zarzut w postępowaniu egzekucyjnym nie może być prostym wyrazem niezadowolenia z prowadzonej egzekucji, musi bowiem zawierać dwa istotne elementy: określenie istoty i zakresu żądania oraz wskazanie dowodów uzasadniających to żądanie. Zobowiązany powinien również wskazać, czy żąda zakończenia egzekucji w całości, czy też jej ograniczenia (np. w związku z częściowym wygaszeniem obowiązku). Wprowadzenie do ustawy tego rodzaju obowiązku, jako warunku skuteczności zarzutu, z jednej strony różnicuje warunki skutecznego zarzutu od wymogów odwołania od decyzji składanego w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z drugiej – czyni je podobnymi do warunków skutecznego złożenia odwołania od decyzji w postępowaniu podatkowym, o którym mowa w Ordynacji podatkowej (Ustawa, 1997)⁵. Powyższy wymóg wskazania w zarzucie dowodów odczytywać należy

³ Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 54 § 1 pkt 2 u.p.e.a. zobowiązanemu przysługuje skarga na czynność egzekucyjną organu egzekucyjnego. Podstawą skargi jest zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, w ramach którego dokonano czynności egzekucyjnej.

⁴ Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji:

1) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji, orzeczenia albo z przepisu prawa stanowiło podstawę zarzutu (art. 33 § 1 pkt 3 u.p.e.a.) oraz podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 1 pkt 3 u.p.e.a.),

2) błąd co do osoby zobowiązanego stanowił podstawę zarzutu (art. 33 § 1 pkt 4 u.p.e.a.) oraz podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 1 pkt 4 u.p.e.a.),

3) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym stanowiła podstawę zarzutu (art. 33 § 1 pkt 5 u.p.e.a.) oraz podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 1 pkt 5 u.p.e.a.).

⁵ Jak wynika z art. 128 k.p.a. odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Natomiast zgodnie z art. 222 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Ustawa, 1997) odwołanie od

jako spoczywający na zobowiązanym obowiązek podania tezy dowodowej wraz ze środkiem dowodowym dla potwierdzenia okoliczności, na jakie powołuje się zobowiązany. Zarzut pozbawiony elementów określonych w art. 33 § 4 u.p.e.a. traktować należy jako obarczony brakami formalnymi (Darmosz, 2021).

Warunkiem skutecznego zgłoszenia zarzutu jest dokonanie tej czynności w obowiązujących terminach. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na obecne brzmienie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczących terminów zgłaszania zarzutów, a wynikających z art. 33 § 5 u.p.e.a. Zgodnie z nim zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej wnosi się nie później niż:

- 1) w terminie 30 dni od dnia wyegzekwowania w całości obowiązku, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych;
- 2) do dnia wykonania w całości obowiązku o charakterze niepieniężnym lub zapłaty w całości należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych;
- 3) w terminie 7 dni od dnia doręczenia zobowiązanemu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w całości albo w części⁶.

Przepisy odnoszące się do terminów składania zarzutu uległy istotnej zmianie, a zmiana ta ma szczególnie istotne znaczenie dla zobowiązanych, bowiem w sposób wyraźnie dla nich korzystniejszy określiła terminy na ich zgłoszenie. W obecnym stanie prawnym zobowiązany może złożyć zarzuty na każdym etapie prowadzonej egzekucji, jak również przez pewien wskazany wyżej czas po jej zakończeniu. Rozwiązania te należy ocenić jako znacznie korzystniejsze dla zobowiązanych. Przepisy obowiązujące w tym zakresie do dnia 29 lipca 2020 r. wskazywały siedmiodniowy termin na skuteczne zgłoszenie zarzutów – dodatkowo bez precyzyjnego wskazania zdarzenia, od którego ten termin miał być liczony⁷. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, przyjmowano, że czynnością, od której należy liczyć siedmiodniowy termin do wniesienia zarzutu, był dzień doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego⁸. Ponieważ

decyzji organu podatkowego powinno zawierać zarzuty przeciwko decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie.

⁶ Art. 33 u.p.e.a. został zmieniony przez art. 1 pkt 20 u.z.u.p.e.a.

⁷ Z art. 27 § 1 pkt 9 u.p.e.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 lipca 2020 r. wynikało, iż tytuł egzekucyjny zawiera pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

⁸ W wyroku z dnia 8 lipca 2020 r. (Wyrok WSA, 2020, I SA/Sz 354/20) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie dostrzegł, że ustawodawca, zakreślając termin do zgłoszenia zarzutów, nie określił wprost od kiedy powinien być on liczony [...].

termin ten miał charakter terminu zawitego, jego niedochowanie powodowało bezskuteczność czynności prawnej w postaci wniesienia zarzutu (Wyrok WSA, 2021, I SA/GI 267/21). Dlatego też dotychczas traktowano zarzut jako instrument służący obronie praw i interesów zobowiązanego w początkowym etapie egzekucji administracyjnej, w związku z niezgodnym z prawem uruchomieniem i prowadzeniem egzekucji administracyjnej (Dalkowska, 2016; Jędrzejewski, Masternak, Rączka, 2006; Wyrok WSA, 2004, III SA 410/03; Wyrok WSA, 2014, SA/Po 18/14). Obecnie zarzut przestał być środkiem służącym ochronie interesu zobowiązanego wyłącznie na początkowym etapie egzekucji, znacząco bowiem wzrosły czasowe możliwości jego wykorzystania przez zobowiązanego. Podstawami zarzutu są obecnie głównie kwestie o charakterze materialnoprawnym związane z istnieniem i treścią obowiązku będącego przedmiotem postępowania, jedynie zarzut braku uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia – jeżeli jest wymagane – ma charakter formalnoprawny.

W obowiązujących przepisach nadal funkcjonuje siedmiodniowy termin do wniesienia zarzutu. Z art. 35 § 1 u.p.e.a. wynika, że wniesienie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego, zawiesza postępowanie egzekucyjne w całości albo w części z dniem doręczenia tego zarzutu organowi egzekucyjnemu, do czasu zawiadomienia tego organu o wydaniu ostatecznego postanowienia w sprawie zarzutu. Przepisy art. 56 § 3, art. 57 § 1 i art. 58 u.p.e.a. stosuje się odpowiednio. Organ egzekucyjny, w przypadku złożenia przez zobowiązanego zarzutów w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego, wydaje postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego, na które nie przysługuje zażalenie. Wynika to wyraźnie z odesłania (zawartego w art. 35 § 1 u.p.e.a.) do odpowiedniego stosowania art. 56 § 3 u.p.e.a., który stanowi, że organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego, a także z braku odesłania do art. 56 § 4 u.p.e.a., z którego wynika prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego.

W wyniku odesłania zawartego w art. 35 § 1 u.p.e.a. do odpowiedniego stosowania art. 58 tej ustawy nastąpiło zrównanie skutków zawieszenia postępowania w wyniku wniesienia zarzutu oraz skutków zawieszenia postępowania na podstawie art. 58 u.p.e.a.⁹ Powyższe stwarza dodatkowe prawa dla zobowiąza-

⁹ Zgodnie z art. 58 § 1 u.p.e.a. w przypadku zawieszenia postępowania egzekucyjnego pozostają w mocy dokonane czynności egzekucyjne, z tym że w okresie zawieszenia z przyczyn określonych w art. 56 § 1 pkt 1 i 4 u.p.e.a. mogą być dokonywane, za zgodą organu egzekucyjnego, wypłaty z rachunków bankowych zobowiązanego po przedstawieniu przez niego dokumentów

go – dotychczas niefunkcjonujące przy zawieszeniu postępowania egzekucyjnego w związku ze zgłoszonym zarzutem – dotyczące choćby możliwości wypłaty środków z zajętego uprzednio rachunku bankowego po przedstawieniu przez zobowiązanego dokumentów świadczących o konieczności poniesienia danych wydatków, czy też wnioskowania przez zobowiązanego o uchylenie dokonanych przed zawieszeniem postępowania czynności egzekucyjnych, w sytuacji wystąpienia ważnego interesu zobowiązanego, jeżeli interes wierzyciela nie stoi temu na przeszkodzie, a ponadto osoby trzecie na skutek tych czynności nie nabyły praw. Co ważne, organ egzekucyjny w okresie zawieszenia postępowania egzekucyjnego nie może dokonywać nowych czynności egzekucyjnych.

Następstwem zgłoszenia zarzutów po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego nie jest już ich bezskuteczność, lecz to, że postępowanie egzekucyjne nie ulega zawieszeniu z mocy prawa. Okoliczność wniesienia zarzutów po upływie siedmiodniowego terminu nie wyklucza możliwości ich merytorycznego rozpoznania, jednakże nie skutkuje zawieszeniem postępowania egzekucyjnego. Należy podkreślić, że przepisy omawianej ustawy nie przewidują możliwości zawieszenia postępowania egzekucyjnego na wniosek zobowiązanego, jeżeli zarzuty zostały złożone przez niego do organu egzekucyjnego po upływie siedmiodniowego terminu od dnia doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Wskazuje to, że dla uruchomienia realnej ochrony zobowiązanego ważne jest, aby zarzuty złożone były w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, bowiem takie działanie zobowiązanego skutkuje zawieszeniem postępowania egzekucyjnego do czasu wydania przez wierzyciela ostatecznego postanowienia w przedmiocie zgłoszonych zarzutów, z wyjątkiem sytuacji, gdy wierzyciel po otrzymaniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej wystąpi z wnioskiem o podjęcie zawieszonego postępowania egzekucyjnego (art. 35 § 1a u.p.e.a.). Zarzutom złożonym po upływie siedmiodniowego terminu liczonego od dnia doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego zostanie nadany bieg administracyjny – jednak w toku prowadzonego, a nie zawieszonego postępowania egzekucyjnego.

świadczących o konieczności poniesienia danych wydatków. Z treści art. 56 § 2 u.p.e.a. wynika, że organ egzekucyjny może jednak uchylić dokonane czynności egzekucyjne, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem zobowiązanego, interes wierzyciela nie stoi temu na przeszkodzie, a osoby trzecie na skutek tych czynności nie nabyły praw. Uchylenie dokonanych czynności nie powoduje umorzenia należnych za nie kosztów egzekucyjnych. Zgodnie z art. 56 § 3 u.p.e.a. na postanowienie organu egzekucyjnego w sprawie uchylenia czynności egzekucyjnych przysługuje zażalenie zobowiązanemu oraz wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym.

3. Tryb rozpatrywania zarzutu, rola wierzyciela

Z art. 33 § 1 u.p.e.a. jednoznacznie wynika, że zobowiązany wnosi zarzuty w sprawie egzekucji administracyjnej do wierzyciela za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Taka konstrukcja przepisu wskazuje, że podmiotem, do którego adresowane są zarzuty, jest wierzyciel jako beneficjent obowiązku, a nie, jak do tej pory, organ egzekucyjny. Z powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że do rozpoznania zarzutu zobowiązany został wierzyciel i to na niego w całości przeniesiono ciężar jego rozpoznania. Jednak z uwagi na fakt, iż przed organem egzekucyjnym toczy się postępowanie egzekucyjne, a wiedza w zakresie będącym przedmiotem zarzutu jest mu niezbędna dla właściwego prowadzenia tego postępowania, właśnie ten organ jest podmiotem pośredniczącym pomiędzy zobowiązanym a wierzycielem w zakresie tego środka prawnego. Przekazanie zarzutu w sprawie egzekucyjnej wszczyna postępowanie w sprawie jego rozpoznania i wydania rozstrzygnięcia o jego zasadności. Postępowanie to będzie prowadzone w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące postępowania wyjaśniającego, w szczególności przepisy dotyczące dowodów i postępowania dowodowego (Jędrzejewski i in., 2021).

Można powiedzieć, że tryb postępowania w sprawie zarzutów obejmuje trzy fazy: pierwsza – przed organem egzekucyjnym – sprowadzająca się do przyjęcia zarzutu i przekazania go wierzycielowi, druga – przed wierzycielem – faza zasadnicza, która dotyczy rozpatrzenia zarzutów, a następnie faza trzecia – ponownie przed organem egzekucyjnym – sprowadzająca się do wykonania przez organ egzekucyjny ostatecznego rozstrzygnięcia wierzyciela. Organowi egzekucyjnemu nie przysługują obecnie żadne uprawnienia w zakresie samodzielnego rozstrzygania w sprawie zarzutu, choć także w poprzednim stanie prawnym uprawnienia organu egzekucyjnego w tym zakresie ograniczone były stanowiskiem wierzyciela, którym był związany.

W ramach pierwszego etapu załatwienia zarzutu organ egzekucyjny przekazuje go niezwłocznie wierzycielowi. Przekazany do wierzyciela zarzut może zainicjować spór o istnienie obowiązku albo o jego wymagalność, wszcząć postępowanie wyjaśniające w sprawie uchybień proceduralnych bądź poddać w wątpliwość celowość wszczęcia postępowania (Lang, 2004). W zależności od charakteru zarzutu wierzyciel podejmuje stosowne działania w celu jego rozpatrzenia. Ma on wyłączne prawo do badania zasadności zarzutu. Takie rozwiązanie prowadzi zasadniczo do oddzielenia etapu konkretyzacji zobowiązania, leżącego po stronie wierzyciela, od etapu jego wykonania – po stronie organu egzekucyjnego. Obowiązująca procedura rozpoznawania tegoż środka

zaskarżenia prowadzi do twierdzenia, że badanie okoliczności istnienia oraz wymagalności egzekwowanego obowiązku odbywa się poza nurtem postępowania egzekucyjnego (Romańska, 2018). Jest to wypadkowa konstrukcji art. 29 u.p.e.a., z którego wynika, że organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Organ ten nie jest natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym.

Wierzyciel po rozpatrzeniu zarzutów wydaje postanowienie, w którym:

- 1) oddala zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej;
- 2) uznaje zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej:
 - a) w całości,
 - b) w części i w pozostałym zakresie oddala ten zarzut;
- 3) stwierdza niedopuszczalność zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, jeżeli:
 - a) zarzut jest albo był przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu podatkowym, administracyjnym lub sądowym,
 - b) zobowiązany kwestionuje w całości albo w części wymagalność należności pieniężnej z uwagi na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługuje środek zaskarżenia (art. 34 § 2 u.p.e.a.).

W oparciu o postanowienia art. 34 § 2, 4 i 5 u.p.e.a. należy wnioskować, iż wierzyciel jest uprawniony do badania zarzutu pod kątem:

- 1) formalnym, dotyczącym:
 - a) braku uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, jeżeli jest ono wymagane,
 - b) spełnienia wymogów w postaci określenia istoty i zakresu żądania oraz wskazania dowodów je uzasadniających,
 - c) zachowania terminu do zgłoszenia zarzutu;
- 2) dopuszczalności zarzutu;
- 3) merytorycznym, dotyczącym:
 - a) nieistnienia obowiązku,
 - b) określenia obowiązku niezgodnie z treścią orzeczenia, dokumentu, przepisu prawa,
 - c) braku wymagalności obowiązku.

Zmiany wprowadzone do ustawy znacząco zwiększają ciężar odpowiedzialności wierzyciela za przebieg postępowania egzekucyjnego (Darmosz, 2021). Lokują ciężar odpowiedzialności za prowadzenie egzekucji nieistniejącego obowiązku po stronie wierzyciela. Istniejące rozwiązania dotyczące roli wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym, w tym dotyczące trybu załatwiania zarzutu, prowadzą do wniosku, że na gruncie obowiązujących przepisów wierzyciel może ponosić

konsekwencje niezgodnego z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej¹⁰. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przepis art. 168b u.p.e.a. dotyczy roszczeń odszkodowawczych związanych z wszelkimi czynnościami podejmowanymi w toku egzekucji przez wierzyciela, a zakres podmiotowy tej normy prawnej dotyczy nie tylko czynności materialno-technicznych, ale również aktów indywidualnych – postanowień (Parchomiuk, 2004).

Po rozpatrzeniu zarzutów wierzyciel podejmuje, w drodze postanowienia, jedno z rozstrzygnięć określonych w art. 34 § 2 u.p.e.a. Za doktryną można wskazać, że, co do zasady, rozstrzygnięcia te można podzielić na dwa rodzaje merytorycznych rozstrzygnięć: postanowienie uznające zarzuty i postanowienie oddalające zarzuty. Obok tych rozstrzygnięć wierzyciel może wydać postanowienie, które nie ma charakteru merytorycznego – przesądza bowiem o niedopuszczalności wniesienia zarzutu (Jędrzejewski i in., 2020). Przepisy art. 34 § 2 u.p.e.a. nie dają wierzycielowi możliwości merytorycznego rozstrzygania w sytuacji, gdy zarzut jest lub był przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu podatkowym, administracyjnym lub sądowym, a także w sytuacji, gdy zobowiązany kwestionuje w całości albo w części wymagalność należności pieniężnej z uwagi na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługuje środek zaskarżenia. Stwierdzenie, że taka okoliczność miała miejsce, obliuguje organ nie do wydania postanowienia o nieuwzględnieniu zarzutu, lecz o stwierdzeniu jego niedopuszczalności. Takie rozwiązanie prawodawcy potwierdza zasadę niekonkurencyjności środków prawnych (Wyrok WSA, 2016, I SA/Bk 591/16; Wyrok NSA, 2014, II FSK 1535/12).

Po wydaniu przez wierzyciela postanowienia co do zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej – bez względu na to, czy jest to rozstrzygnięcie merytoryczne, czy niemerytoryczne (stwierdzające niedopuszczalność zarzutu) – zobowiązanemu przysługuje na każde z nich prawo złożenia zażalenia¹¹. Należy zauważyć, że przepis art. 34 § 3 u.p.e.a. nie wskazuje wprost podmiotu legitymowanego do wniesienia zażalenia na postanowienie wierzyciela, jednak jest nim bez wątpienia

¹⁰ Jak wynika z art. 168b § 1 u.p.e.a. zobowiązany może dochodzić odszkodowania od organu egzekucyjnego lub wierzyciela na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego (Ustawa, 1964) za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego.

¹¹ W analogicznym stanie prawnym – odnosząc się do możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie wierzyciela w sprawie niedopuszczalności zarzutu – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 22 maja 2013 r. (Wyrok WSA, 2013, I SA/Bk 123/13) stwierdził, że z art. 34 § 2 u.p.e.a. (obecnie to art. 34 § 3 u.p.e.a.) nie wynika, że przewidziana tam możliwość złożenia zażalenia została ograniczona jedynie do postanowień, w których wierzyciel merytorycznie wypowiada się o zasadności zarzutów zgłoszonych przez zobowiązanego.

wyłącznie zobowiązany, jako jedyny podmiot uprawniony do złożenia zarzutów i z inicjatywy którego toczyło się to postępowanie.

W związku z wynikającym z ustawy prawem zaskarżenia postanowienia wydanego przez wierzyciela (art. 34 § 3 u.p.e.a.), ocena poprawności jego rozstrzygnięcia badana jest w toku kontroli instancyjnej przez organ odwoławczy. Weryfikacja rozstrzygnięcia wierzyciela powinna obejmować zarówno merytoryczną kontrolę stanowiska wierzyciela, jak również proceduralną poprawność jego działania. Zakres kontroli postanowienia w postępowaniu zażaleniowym uzależniony jest od rodzaju postawionych zarzutów przez zobowiązanego oraz sposobu ich rozstrzygnięcia przez wierzyciela. Organ odwoławczy obowiązany jest w postępowaniu wstępnym zbadać, czy zażalenie jest dopuszczalne oraz czy zostało wniesione w przewidzianym przepisami terminie. Kontrola dopuszczalności zażalenia jest więc pierwszą czynnością, jaką podejmuje organ odwoławczy po jego otrzymaniu. Dopuszczalność zażalenia jest określana przesłankami podmiotowymi i przedmiotowymi. Przesłanki podmiotowe wiążą się z ustaleniem, czy zażalenie zostało złożone przez legitymowany do tego podmiot, natomiast przesłanki przedmiotowe wiążą się z badaniem, czy wniesione zażalenie dotyczy orzeczenia, którego zaskarżenie przepisy prawa przewidują.

4. Postępowanie organu egzekucyjnego po rozpatrzeniu zarzutu przez wierzyciela

Postanowienie wierzyciela dotyczące zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, które uzyskuje przymiot ostateczności, rodzi istotne skutki dla prowadzonego przez organ egzekucyjny postępowania egzekucyjnego. Stąd prawodawca reguluje sposób postępowania organu egzekucyjnego po otrzymaniu zawiadomienia o wydaniu ostatecznego postanowienia, uzależniając go od rodzaju podjętego rozstrzygnięcia (Jędrzejewski i in., 2020). Organ egzekucyjny po otrzymaniu zawiadomienia o wydaniu ostatecznego postanowienia o:

- 1) oddaleniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej albo stwierdzeniu jego niedopuszczalności – kontynuuje postępowanie egzekucyjne albo podejmuje zawieszone postępowanie egzekucyjne;
- 2) uznaniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, o którym mowa w art. 33 § 2 pkt 6 u.p.e.a., jeżeli przyczyna braku wymagalności obowiązku, niemająca charakteru trwałego, wystąpiła po wszczęciu egzekucji administracyjnej – zawiesza postępowanie egzekucyjne w całości albo w części;
- 3) uznaniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, o którym mowa w:

- a) art. 33 § 2 pkt 1–5 u.p.e.a.,
- b) art. 33 § 2 pkt 6 u.p.e.a., jeżeli przyczyna braku wymagalności obowiązku ma charakter trwały lub wystąpiła przed wszczęciem egzekucji administracyjnej – umarza postępowanie egzekucyjne w całości albo w części.

Jak wynika z art. 57 § 1 u.p.e.a., do którego stosowania odsyła art. 35 § 1 u.p.e.a., organ egzekucyjny podejmuje zawieszone postępowanie egzekucyjne po ustaniu przyczyny zawieszenia, zawiadamiając o tym zobowiązanego. Jednocześnie organ egzekucyjny przystępuje do czynności egzekucyjnych. Powyższe przepisy nakazują organowi egzekucyjnemu – w przypadku oddalenia zarzutu – kontynuację postępowania egzekucyjnego albo podjęcie zawieszonego postępowania egzekucyjnego i równocześnie powiadomienie o tym fakcie zobowiązanego. Ponieważ przyczyna zawieszenia nie ustępuje z mocy prawa, jak to miało miejsce na mocy art. 35 § 1 u.p.e.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 lipca 2020 r., konieczne jest zawiadamianie zobowiązanego o podejmowaniu zawieszonego postępowania na podstawie art. 57 § 1 u.p.e.a. Z treści tego przepisu nie wynika forma zawiadomienia ani tym bardziej zaskarżalność podjęcia postępowania, dlatego też należy przyjąć ogólne zasady postępowania wynikające z art. 17 § 1 u.p.e.a. Z jego treści wynika, że, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie i zajmowane przez organ egzekucyjny lub wierzyciela stanowisko w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego następuje w formie postanowienia. Na postanowienie to służy zażalenie, jeżeli niniejsza ustawa lub Kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi. Zestawiając ze sobą przepisy art. 17 § 1 u.p.e.a. i art. 57 § 1 u.p.e.a. należy dojść do wniosku, że podjęcie zawieszonego postępowania egzekucyjnego następuje w formie postanowienia. Na postanowienie takie nie przysługuje zażalenie (Wyrok WSA, 2017, I SA/Bk 526/17; Wyrok NSA, 2014, II FSK 613/12).

Na gruncie obowiązujących przepisów organowi egzekucyjnemu w kwestii zarzutów została powierzona inna rola, niż wynikała ona z poprzednich rozwiązań. Na mocy przepisów obowiązujących do dnia 29 lipca 2020 r. organ egzekucyjny – po otrzymaniu ostatecznego postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela lub postanowienia o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu – wydawał postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów, a jeżeli zarzuty były uzasadnione – o umorzeniu postępowania egzekucyjnego albo o zastosowaniu mniej uciążliwego środka egzekucyjnego. Na postanowienie to służyło zobowiązanemu oraz wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym zażalenie (art. 34 § 4 i 5 u.p.e.a. w brzmieniu do dnia 29 lipca 2020 r.). A zatem to organ egzekucyjny rozstrzygał co do istoty w sprawie zarzutów, choć był w nim generalnie związany stanowiskiem wierzyciela. Obecnie roli tej już organ

egzekucyjny nie pełni, zaś o sposobie załatwienia zarzutów rozstrzyga wierzyciel w drodze postanowienia, na które służy zobowiązanemu zażalenie.

5. Skarga do sądów administracyjnych

Należy podkreślić, że oczekiwany poziom praworządności wymaga, aby istniała nie tylko możliwość zaskarżenia postanowienia wierzyciela do organu drugiej instancji, ale także możliwość wniesienia środka zaskarżenia na ostateczne postanowienie w sprawie zarzutu do sądu administracyjnego. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na treść obowiązującego od dnia 30 lipca 2020 r. art. 3 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ustawa, 2002). Wynika z niego, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie.

Do dnia 29 lipca 2020 r. konstrukcja tego przepisu wyłączała z przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej postanowienia wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowienia, których przedmiotem jest stanowisko wierzyciela w sprawie zarzutu¹². Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmowała orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służyło zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których było stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu. Stąd postanowienia obejmujące stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego przez zobowiązanego zarzutu nie podlegały zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego (Postanowienie WSA, 2019, III SA/Gd 314/19). Jednakże niedopuszczalność wniesienia skargi na tego rodzaju postanowienia organu administracyjnego – w ocenie judykatury – nie naruszała standardów prawnych. W ich ocenie istniała bowiem gwarancja ochrony sądowej w odniesieniu do takich orzeczeń, bowiem w sprawie zarzutów ostatecznie rozstrzygał organ egzekucyjny, a od jego postanowień w tym zakresie

¹² Do dnia 29 lipca 2020 r. art. 3 § 2 pkt 3 brzmiał: Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu. Przepis został zmieniony przez art. 7 u.z.u.p.e.a.

przysługiwała skarga do sądu administracyjnego. Tym samym to, że zobowiązany nie mógł zaskarżyć postanowienia wierzyciela, nie oznaczało, że jego prawa nie były zachowane (Postanowienie NSA, 2016, II OSK 2013/16).

Zmiana treści tego przepisu począwszy od dnia 30 lipca 2020 r., w postaci uchylenia wyłączenia dotyczącego postanowień wierzyciela, jest konsekwencją zmiany zasad rozpatrywania zarzutów w sprawie egzekucji administracyjnej. Ponieważ wierzyciel wydaje postanowienie dotyczące zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, na które służy zażalenie, sądy administracyjne mają kognicję do orzekania w sprawach skarg na te postanowienia.

Zakończenie

Podsumowując – wprowadzone rozwiązania należy ocenić pozytywnie. Mają one istotny wpływ na tryb wnoszenia przez zobowiązanego zarzutów oraz na sposób ich rozpatrywania. W pierwszej kolejności na podkreślenie zasługuje pozytywna zmiana odnosząca się do wydłużenia terminu wnoszenia zarzutu, tj. w każdym czasie trwania postępowania egzekucyjnego oraz przez pewien – określony w ustawie – okres po jego zakończeniu. Dodatkowo pozytywnie należy ocenić zmiany dotyczące uprawnień zobowiązanego przyznanych mu w ramach zawieszonego postępowania egzekucyjnego, określonych w art. 58 u.p.e.a., które dotyczą możliwości wypłaty środków z zajętego rachunku bankowego na warunkach wskazanych w tym przepisie bądź wniosku o uchylenie dokonanych przed zawieszeniem postępowania czynności egzekucyjnych, w sytuacji wystąpienia ważnego interesu zobowiązanego. Wprowadzone zmiany doprowadziły także do wyeliminowania konkurencyjności niektórych środków prawnych, tj. zarzutu i umorzenia postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do takich samych stanów. Zmiany te bez wątpienia doprowadziły do uproszczenia trybu postępowania w sprawie zarzutu oraz zwiększyły klarowność zasad stosowania środków zaskarżenia rozstrzygnięć w sprawie zarzutu. Należy ocenić, że wprowadzone zmiany nie ograniczają ochrony praw zobowiązanego, ponadto dają większe niż dotychczas poczucie spójności w zakresie kontroli przez sąd administracyjny postanowień wierzyciela w zakresie wniesionych zarzutów. Rozwiązania te wyszły naprzeciw postulatom doktryny dotyczącym rozpatrywania zarzutów przez wierzyciela (Król, 2018). W nowo nadanym brzmieniu art. 33 i art. 34 u.p.e.a. uwzględniono wiele zastrzeżeń doktryny oraz praktyki egzekucji administracyjnej. Wprowadzone zmiany zmierzają do uporządkowania

i uproszczenia trybu rozpoznania zarzutów oraz wychodzą naprzeciw potrzebie harmonizacji zarzutów z innymi środkami prawnymi (Jędrzejewski i in., 2020).

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 479.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2157.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 2070 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2014 r., II FSK 613/12, LEX nr 1450341.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2014 r., II FSK 1535/12, LEX nr 1487958.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2016 r., II OSK 2013/16, LEX nr 2238079.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2004 r., III SA 410/03, LEX nr 160803.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 maja 2013 r., I SA/Bk 123/13, LEX nr 1326929.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 sierpnia 2014 r., I SA/Po 18/14, LEX nr 1512527.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 września 2016 r., I SA/Bk 591/16, LEX nr 2115229.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 lipca 2017 r., I SA/Bk 526/17, LEX nr 2336432.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 lipca 2020 r., I SA/Sz 354/20, LEX nr 3040557.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 maja 2021 r., I SA/Gl 267/21, LEX nr 3185140.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 maja 2019 r., III SA/Gd 314/19, LEX nr 2657835.

Literatura

- Chmielewski, J., Daniel, P., Gębusia, I., Grossman, T., Hauser, R., Jędrzejewski, T., ... Tagala, R. (2021). W: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Dalkowska, A. (2016). Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – realny czy pozorny środek ochrony podatnika. *Przegląd Podatkowy*, 6, 38–43.
- Darmosz, M. (2021). Zasady rozpoznania zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. *Samorząd Terytorialny*, 4, 35–47.
- Hauser, R. (1988). *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Hauser, R., Olszanowski, J., Piątek, W., Sawczyn, W., Skoczylas, A. (2017). W: R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowniczoadministracyjne z kasami* (wyd. 2). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jędrzejewski, T., Masternak, M., Rączka, P. (2006). *Administracyjne postępowanie egzekucyjne* (wyd. 3). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Jędrzejewski, T., Kijowski, D. R., Masternak, M., Pietrasz, P., Przybysz, P., Radwanowicz-Wanczewska, J., Rączka, P. (2020). W: D. R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*. T. 3, cz. 1. *Zagadnienia ogólne*. Seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Król, M. (2018). Instytucja zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – uwagi na tle konstytucyjnej zasady zaskarżalności. W: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (s. 52–62). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Lang, J. (2004). Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej* (s. 501–507). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

- Parchomiuk, J. (2004). Roszczenia odszkodowawcze w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej* (s. 595–608). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Pierzchała, E. (2007). *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Przybysz, P. (2012). *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (s. 235–237). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Romańska, M. (2018). System środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – ocena w świetle zasady ich efektywności i niekonkurencyjności. W: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (s. 13–33). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki jednego z najczęściej wykorzystywanych w praktyce, w toku postępowania egzekucyjnego, środka prawnego ochrony zobowiązanego, jakim jest zarzut.

Zagadnienie to ma szczególnie istotne znaczenie z praktycznego punktu widzenia, ocenianego przez pryzmat praw i obowiązków podmiotów uczestniczących w tym postępowaniu, tj. dla organu egzekucyjnego, wierzyciela, a w szczególności dla zobowiązanego. Omawiane zagadnienie jest tak ważne bowiem dotyczy ochrony praw zobowiązanego w szczególnie dotkliwym dla niego postępowaniu, jakim jest postępowanie egzekucyjne.

W niniejszym opracowaniu dokonano analizy i oceny przepisów, w kontekście bardzo obszernych zmian w zakresie zarzutu, które zostały wprowadzone do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji od dnia 30 lipca 2020 r. Zwrócono uwagę na znaczący wzrost pozycji wierzyciela w badaniu i rozstrzyganiu o zasadności zarzutu oraz na zmiany dotyczące trybu postępowania w sprawie zarzutu. W oparciu o dokonane ustalenia sformułowano wnioski końcowe.

SŁOWA KLUCZOWE: zarzut w sprawie prowadzenia egzekucji, postępowanie egzekucyjne, zobowiązany, wierzyciel, organ egzekucyjny

Summary

This study concerns the issue of one of the most frequently used in practice, in the course of enforcement proceedings, means of legal protection of the obliged party, which is a complaint.

This subject is particularly important from a practical point of view assessed through the prism of the rights and obligations of entities participating in these proceedings, i.e., for the enforcement authority, the creditor, and, in particular, for the obliged party.

The discussed issue is essential as it concerns the protection of the rights of the obliged party in procedures which are particularly severe, such as enforcement proceedings.

In this study the authors analyzed and assessed the provisions within the scope of the complaint, in the context of very extensive changes introduced to the Act on Enforcement Proceedings in Administration from 30 July 2020. Attention has been drawn to the significant increase in the position of the creditor in the examination and adjudication of the legitimacy of the complaint, as well as to the changes in the procedure concerning the complaint. Based on the findings, final conclusions were drawn.

KEYWORDS: complaints regarding administrative enforcement proceedings, enforcement proceedings, obliged party, creditor, enforcement authority

Nota o autorze

Grażyna Pelewicz – dr nauk prawnych, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej; główne obszary działalności naukowej: prawo podatkowe, prawo finansowe, egzekucja administracyjna; e-mail: grazyna.pelewicz@onet.pl; ORCID: 0000-0003-0257-4087.

Marcin Spychała, Joanna Spychała

Zróźnicowanie rozwoju regionalnego w Polsce, Czechach i na Słowacji

Differentiation of the Regional Development in Poland,
the Czech Republic and Slovakia

Wprowadzenie

Określenie poziomu rozwoju regionalnego oraz jego zmian jest niezwykle istotnym problemem badawczym zarówno w teorii nauk ekonomicznych, jak również w praktyce gospodarczej. Od poziomu tego rozwoju zależy chociażby wysokość alokacji funduszy unijnych w podregionach, a także intensywność pomocy publicznej udostępnianej w poszczególnych regionach (Albulescu, Goyeau, 2013; Azis, 2020; Matsuura, 2015; Nistor, Glodeanu, 2014). Badanie znaczenia procesu rozwoju regionalnego, jego istoty, przyczyn i konsekwencji stanowi przedmiot wielu opracowań naukowych (Dreyer, Hauschild, Schierbeck, 2006; Jašková, Havierníková, 2020; Mukhametzhan, Junusbekova, Daueshov, 2020; Orlova, Gagarinskaya, Gorbunova, Kalmykova, 2018; Shikverdiev, Oganezova, Mazur, Obrezkov, Ichetkina, 2019; Vučković, Đorđević, Jovanov, Bibić, Đorđević, 2018). Charakterystyczną cechą rozwoju regionalnego jest jego przestrzenne zróźnicowanie. Z kolei zwiększające się dysproporcje rozwoju regionalnego stanowią jeden z bardziej newralgicznych problemów współczesnej gospodarki. Podstawowym celem polityki spójności Unii Europejskiej (UE) jest natomiast konwergencja, czyli działania ukierunkowane na niwelowanie różnic w poziomie rozwoju regionów UE (Beugelsdijk, Klasing, Milionis, 2018; Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014; Martin, Sunley, 1998).

W opracowaniu zbadano poziom rozwoju regionalnego na podstawie 31 wskaźników ujętych w ramach trzech składowych rozwoju regionalnego: społeczeństwa, środowiska naturalnego oraz gospodarki. Wskaźniki zostały wyliczone na podstawie danych statystycznych pochodzących z bazy danych Eurostat, wzbogaconych o dane

z urzędów statystycznych Polski, Czech i Słowacji (Eurostat, 2021; Główny Urząd Statystyczny, 2021; Czech Statistical Office, 2021; Statistical Office of the Slovak Republic, 2021). Głównym założeniem artykułu jest przedstawienie zróżnicowania poziomu rozwoju regionalnego Polski, Czech i Słowacji w układzie podregionów, czyli trzeciego poziomu klasyfikacji jednostek terytorialnych stosowanego przez Eurostat do celów statystycznych (tzw. NUTS-3). Poziom rozwoju regionalnego zostanie określony na podstawie syntetycznego miernika przedstawiającego odległość taksonomiczną danego podregionu od ustalonego wzorca rozwoju.

W artykule postanowiono zweryfikować hipotezę, według której rozwój regionalny podregionów w Polsce, Czechach i na Słowacji jest mocno zróżnicowany, a najwyższy jego poziom odnotowuje się w podregionach położonych wokół stolic badanych państw oraz największych miast wojewódzkich pod względem liczby mieszkańców: Warszawie, Pradze, Bratysławie, Krakowie, Wrocławiu czy Poznaniu, natomiast najniższy – w podregionach najbardziej oddalonych od wskazanych dużych miast stanowiących centra rozwoju. Badaniem objęte zostały wszystkie subregiony NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji – łącznie 95 jednostek.

1. Rozwój regionalny w literaturze przedmiotu

Opracowanych zostało wiele przeglądów teorii i koncepcji rozwoju regionalnego – część podejmuje próbę ich usystematyzowania, wykorzystując przy tym różne ujęcia (Martin, 2015; Illeris, 1993). W niniejszym artykule przegląd koncepcji rozwoju regionalnego będzie dokonany pod kątem czynników tego rozwoju w oparciu o dwa główne nurty myśli ekonomicznej: neoklasyczny i neokeynesowski.

Koncepcją rozwoju regionalnego nurtu neoklasycznego jest koncepcja konwergencji, którą sformułował laureat Nagrody Nobla Jan Tinbergen. Koncepcja ta ma bezpośredni związek z teorią kosztów komparatywnych, a jej zwolennicy twierdzą, iż wymiana handlowa między krajami rozwiniętymi a zacofanymi może z czasem doprowadzić do zmniejszenia różnic w poziomie ich rozwoju, a nawet wyrównania poziomu dochodów w obu tych grupach. Oprócz wymiany międzynarodowej, czynnikiem rozwoju w tej koncepcji jest także kapitał oraz postęp technologiczny (Friedmann, 1983; Bystrova, Larionova, Osborne, Platonov, 2015).

W opozycji do koncepcji neoklasycznych, w pierwszej połowie XX w. pojawiły się teorie, które nawiązywały do doktryny Johna Maynarda Keynesa. Wcześniejsze koncepcje skupiały się na aspekcie podażowym, natomiast Keynes i jego kontynuatorzy koncentrowali się na analizie popytowej. Teorie popytowe postulują różne działania administracyjne, zmierzające do tworzenia i/lub wzmacniania czynników

rozwoju, takie jak: podwyższanie kwalifikacji siły roboczej, promowanie eksportu, inwestycje w infrastrukturę, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości czy kreowanie innowacyjności (Zemtsov, Smelov, 2018; Li i in., 2019; Florida, 2002).

Znaczenie innowacji w procesie rozwoju regionalnego podkreślał chociażby przedstawiciel szkoły austriackiej Joseph Schumpeter. Rozwój przypomina, jego zdaniem, proces twórczego niszczenia (De Castro, Marques, Viegas, 2018). Innowacje zapewniają z jednej strony zmianę strukturalną oraz rozwój, a z drugiej – niszczą wcześniejsze struktury gospodarcze i społeczne. Nie wszystkie podmioty są przygotowane do takich zmian. Czasami są one zmuszone dokonać autodestrukcji i wprowadzić nowe rozwiązania technologiczne. W przeciwnym razie przestają być konkurencyjne gospodarczo.

Nowa teoria wzrostu, zainicjowana przez Paula Romera, zakłada możliwość kumulowania się czynników wzrostu, co oznacza możliwość uzyskania trwałego rozwoju, a także utrzymywania się, a nawet powiększania, różnic ekonomicznych między regionami. Stabilny i długotrwały wzrost określany jest w tej koncepcji jako rozwój endogeniczny. Zasadniczymi czynnikami generującymi rozwój są: kapitał ludzki i fizyczny, a także innowacyjność technologiczna. Regiony ubogie nie mogą nadrobić różnic rozwojowych inaczej, aniżeli powiększając swój poziom technologiczny oraz inwestując w kwalifikacje ludzkie (Baklanov, 2020; Arranz, Arroyabe, Fernandez de Arroyabe, 2019).

Na gruncie nurtu neoklasycznego wyrasta współczesny model tzw. nowej geografii ekonomicznej, który łączy w sobie trzy elementy: korzyści aglomeracji, koszty transportu i koszty przepływów czynników produkcji (Krugman, 1998). Model ten zakłada możliwość występowania, a nawet pogłębiania się różnic międzyregionalnych, co zdaniem Grosse (2018) jest wynikiem tendencji do kumulowania czynników wzrostu w najbardziej rozwiniętych regionach metropolitarnych.

2. Etapy postępowania badawczego

W celu zbadania poziomu rozwoju regionalnego podregionów poziomu NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji posłużono się syntetycznym miernikiem odległości od wzorca (Spychała, 2020). Procedurę badawczą przeprowadzono równolegle – w ujęciu statycznym (na podstawie wartości wskaźników w 2019 r.) oraz w ujęciu dynamicznym (na podstawie zmiany wartości wskaźników w latach 2010–2019). Procedura badawcza składała się z czterech następujących po sobie etapów:

- 1) doboru zmiennych – konstrukcji macierzy informacji geograficznej,
- 2) redukcji przestrzeni wielocechowej,

- 3) wyznaczenia poziomu rozwoju regionalnego jednostek podlegających badaniu,
- 4) klasyfikacji podregionów na skali poziomu rozwoju regionalnego.

W pierwszym etapie przeprowadzonej procedury badawczej zbudowano macierz informacji geograficznej na podstawie 31 wskaźników (tabela 1), które zostały wykorzystane do określenia poziomu rozwoju jednostek NUTS-3 w 2019 r. oraz zmiany tego poziomu w latach 2010–2019 w odniesieniu do trzech składowych rozwoju: społeczeństwa, środowiska naturalnego oraz gospodarki. Następnie obliczono współczynniki korelacji liniowej Pearsona między wszystkimi badanymi wskaźnikami wyjściowymi osobno dla 2019 r., jak i osobno dla ich zmiany w latach 2010–2019. Niezwykle istotne jest bowiem, aby wskaźniki wybrane do syntetycznego miernika odległości od wzorca były słabo skorelowane między sobą. Dzięki temu pojemność informacyjna tych wskaźników jest różna.

Tabela 1. Wskaźniki uwzględnione w analizie identyfikujące składowe rozwoju regionalnego

Składowa rozwoju	Wskaźniki
Społeczeństwo (11 zmiennych)	saldo migracji na 1000 mieszkańców (s); przyrost naturalny na 1000 mieszkańców (s); współczynnik feminizacji ogółem (s); udział osób w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności (s); udział osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności (d); udział osób w wieku przedprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności (s); liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (d); liczba ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym (d); mediana wieku populacji (d); całkowity wskaźnik dzietności (s); średni wiek kobiet przy porodzie (d)
Środowisko naturalne (10 zmiennych)	udział terenów rolniczych oraz naturalnych użytków zielonych w powierzchni ogółem (s); udział gospodarstw rolnych poniżej 5 ha w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych (d); udział rolników-właścicieli gospodarstw rolnych poniżej 35. roku życia w ogólnej liczbie właścicieli gospodarstw rolnych (s); zarejestrowane wykroczenia i przestępstwa dotyczące środowiska naturalnego na 1000 mieszkańców (d); drogowy transport towarów mierzony w tonach na 1000 mieszkańców (d); zużycie energii elektrycznej na ogrzewanie pomieszczeń mieszkalnych (jako średnia UE) (d); zużycie energii elektrycznej na chłodzenie pomieszczeń mieszkalnych (jako średnia UE) (d); liczba miejsc noclegowych na 1000 mieszkańców (s); odpady komunalne na 1 mieszkańca (d); unieszkodliwiane odpady komunalne na 1 mieszkańca (d)
Gospodarka (10 zmiennych)	udział mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych (s); współczynnik urodzeń przedsiębiorstw (s); udział zatrudnionych w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących (d); udział zatrudnionych w sektorze informacji i komunikacji w ogólnej liczbie pracujących (s); udział zatrudnionych w sektorze finansowym w ogólnej liczbie pracujących (s); udział zatrudnionych w sektorze usług profesjonalnych w ogólnej liczbie pracujących (s); udział zatrudnionych w usługach w ogólnej liczbie pracujących (s); liczba znaków towarowych na 1 mln mieszkańców (s); liczba towarów użytkowych na 1 mln mieszkańców (s); produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca (jako średnia UE) (s)

Legenda: (s) – stymulanta, (d) – destymulanta.

Źródło: badania własne.

Stworzone macierze współczynników korelacji liniowej Pearsona były podstawą do przeprowadzenia redukcji zmiennych wyjściowych metodą Zdzisława Hellwiga – czyli do wyodrębnienia cech diagnostycznych – tych wskaźników, które zostaną uwzględnione w dalszej procedurze badawczej (Balcerzak, 2016). Metoda redukcji cech Hellwiga wykorzystuje do obliczeń współczynniki korelacji między zmiennymi. W metodzie redukcji cech Hellwiga za cechę diagnostyczną uznaje się ten wskaźnik, którego suma wartości bezwzględnych współczynników korelacji z pozostałymi cechami jest najwyższa (nazywana jest ona wówczas cechą centralną). Następnie eliminuje się te zmienne, dla których wartość współczynnika korelacji z cechą diagnostyczną jest wyższa od wartości krytycznej określonej na podstawie poniższego wzoru (Nowak, 2018):

$$r^* = \sqrt{\frac{(t^*)^2}{n-2+(t^*)^2}} \quad (1)$$

gdzie:

r^* – wartość krytyczna współczynnika korelacji liniowej Pearsona,

t^* – wartość statystyki t-Studenta (przy poziomie istotności $p=0,05$),

n – liczba wskaźników (zmiennych) wyjściowych.

W rezultacie realizacji metody eliminowane są te zmienne, które są istotnie statystycznie skorelowane z cechą diagnostyczną (nazywane cechami satelitar-nymi). W każdym kolejnym kroku następuje redukcja macierzy korelacji o cechę centralną i cechy satelitarne. Metodę Hellwiga powtarza się, otrzymując nowe zredukowane macierze korelacji, aż do momentu wyczerpania zbioru cech, bądź wyodrębnienia cech izolowanych (Hauke, Kossowski, 2011). Procedurę redukcji zmiennych przeprowadzono ośmiokrotnie: oddzielnie dla poziomu rozwoju regionalnego ogółem oraz oddzielnie dla poziomu rozwoju każdego z trzech składowych rozwoju zarówno w ujęciu statycznym (dla danych za 2019 r.), jak i dynamicznym (dla danych reprezentujących zmiany w latach 2010–2019).

W następnym kroku postępowania badawczego wyznaczono wzorzec i anty-wzorzec rozwoju regionalnego. Za wzorzec uznano maksymalne standaryzowane wartości poszczególnych cech diagnostycznych, natomiast za antywzorzec – ich wartości minimalne (Spychała, 2020). W kolejnym etapie wyznaczono odległość taksonomiczną każdego badanego podregionu poziomu NUTS-3 od wzorca rozwoju na podstawie poniższego wzoru (Reiff, Surmanová, Balcerzak, Pietrzak, 2016):

$$d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{0j})^2} \quad (2)$$

gdzie:

d_{i0} – odległość taksonomiczna podregionu i od przyjętego wzorca rozwoju,

z_{ij} – wartość standaryzowana wskaźnika (cechy) j dla podregionu i ,

z_{0j} – wartość standaryzowana wskaźnika (cechy) j dla wzorca rozwoju.

W ostatnim etapie procedury badawczej wyznaczono dla każdego podregionu NUTS-3 miernik syntetyczny, będący wskaźnikiem poziomu rozwoju w danym podregionie. Wartość miernika syntetycznego obliczono dla ogólnego poziomu rozwoju regionalnego oraz odrębnie dla każdej z trzech składowych tego rozwoju. Miernik syntetyczny obliczono na podstawie następującego wzoru (Nowak, 2018):

$$v_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0} \quad (3)$$

gdzie:

v_i – syntetyczny miernik poziomu rozwoju podregionu i ,

d_{i0} – odległość taksonomiczna podregionu i od przyjętego wzorca rozwoju,

d_0 – odległość taksonomiczna wzorca od antywzorca rozwoju.

Syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju przyjmuje wartości od 0 do 1, przy czym im wyższa jego wartość, tym wyższy poziom badanego zjawiska. Na podstawie obliczonych wskaźników syntetycznych ustalono ranking 95 podregionów poziomu NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji, a następnie podzielono je na pięć grup: o bardzo wysokim (20% podregionów o najwyższej wartości wskaźnika syntetycznego – 1. grupa – miejsca w rankingu 1.–19.), wysokim (kolejnych 20% podregionów – 2. grupa – miejsca w rankingu 20.–38.), przeciętnym (podregiony zlokalizowane na miejscach 39.–57., biorąc pod uwagę ich malejące uszeregowanie na podstawie danego wskaźnika syntetycznego – 3. grupa), niskim (podregiony na miejscach 58.–76. – 4. grupa) i bardzo niskim (20% podregionów o najniższej wartości wskaźnika syntetycznego – 5. grupa – miejsca 77.–95.) poziomie rozwoju. Natomiast biorąc pod uwagę badanie przeprowadzone w ujęciu dynamicznym, podregiony, dla których wskaźnik przyjmował najwyższe wartości (20% badanych jednostek), zaklasyfikowano do grupy o bardzo dużej zmianie poziomu rozwoju zjawiska, a jednostki, dla których wskaźnik przyjmował najniższe wartości (20% badanych podregionów), zaklasyfikowano do grupy o stosunkowo niewielkiej zmianie poziomu rozwoju danego zjawiska.

Na rysunku 1 oraz w tabelach 2 i 3 przedstawiono wyniki przeprowadzonego badania. Tabela 2 prezentuje jednostki NUTS-3 o najwyższych oraz najniższych wartościach wskaźnika syntetycznego, w ramach poszczególnych składowych rozwoju regionalnego, obliczone oddzielnie dla 2019 r. Natomiast w tabeli 3 zestawiono podregiony NUTS-3 o skrajnych wartościach miernika syntetycznego obliczonego dla zmian w latach 2010–2019. Z kolei rysunek 1 zawiera kartogramy przedstawiające zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju regionalnego jednostek NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji w 2019 r. oraz zmiany poziomu tego rozwoju w latach 2010–2019.

Tabela 2. Skrajne wartości wskaźnika syntetycznego w ramach poszczególnych składowych rozwoju regionalnego w 2019 r.

Najwyższe wartości wskaźnika syntetycznego (2019 r.)			Najniższe wartości wskaźnika syntetycznego (2019 r.)		
Lp.	Subregion NUTS-3	Wartość	Lp.	Subregion NUTS-3	Wartość
Spółeczeństwo					
1	poznański (PL)	0,652	95	miasto Łódź (PL)	0,148
2	gdański (PL)	0,646	94	sosnowiecki (PL)	0,254
3	kosický kraj (SK)	0,611	93	wałbrzyski (PL)	0,270
4	presovský kraj (SK)	0,604	92	královéhradecký kraj (CZ)	0,273
5	warszawski wschodni (PL)	0,596	91	sandomiersko-jędrzejowski (PL)	0,295
Środowisko naturalne					
1	koszaliński (PL)	0,566	95	miasto Wrocław (PL)	0,270
2	liberecký kraj (CZ)	0,533	94	bratislavský kraj (SK)	0,284
3	ślupski (PL)	0,522	93	gliwicki (PL)	0,298
4	jihoceský kraj (CZ)	0,490	92	katowicki (PL)	0,300
5	gdański (PL)	0,478	91	miasto Warszawa (PL)	0,301
Gospodarka					
1	miasto Warszawa (PL)	0,856	95	sandomiersko-jędrzejowski (PL)	0,094
2	miasto Kraków (PL)	0,610	94	puławski (PL)	0,127
3	miasto Wrocław (PL)	0,594	93	łomżyński (PL)	0,127
4	miasto Poznań (PL)	0,590	92	chełmsko-zamojski (PL)	0,135
5	hlavní mesto Praha (CZ)	0,573	91	bialski (PL)	0,143
Ogólny poziom rozwoju regionalnego					
1	miasto Kraków (PL)	0,471	95	sandomiersko-jędrzejowski (PL)	0,245
2	miasto Warszawa (PL)	0,456	94	sosnowiecki (PL)	0,272
3	bratislavský kraj (SK)	0,450	93	chełmsko-zamojski (PL)	0,273
4	poznański (PL)	0,439	92	łomżyński (PL)	0,277
5	warszawski zachodni (PL)	0,438	91	puławski (PL)	0,285
6	gdański (PL)	0,437	90	miasto Łódź (PL)	0,287
7	kosický kraj (SK)	0,423	89	wałbrzyski (PL)	0,290
8	hlavní mesto Praha (CZ)	0,422	88	kielecki (PL)	0,290
9	ślupski (PL)	0,414	87	Kraj Vysocina (CZ)	0,292
10	miasto Poznań (PL)	0,409	86	częstochowski (PL)	0,294

Źródło: opracowanie własne.

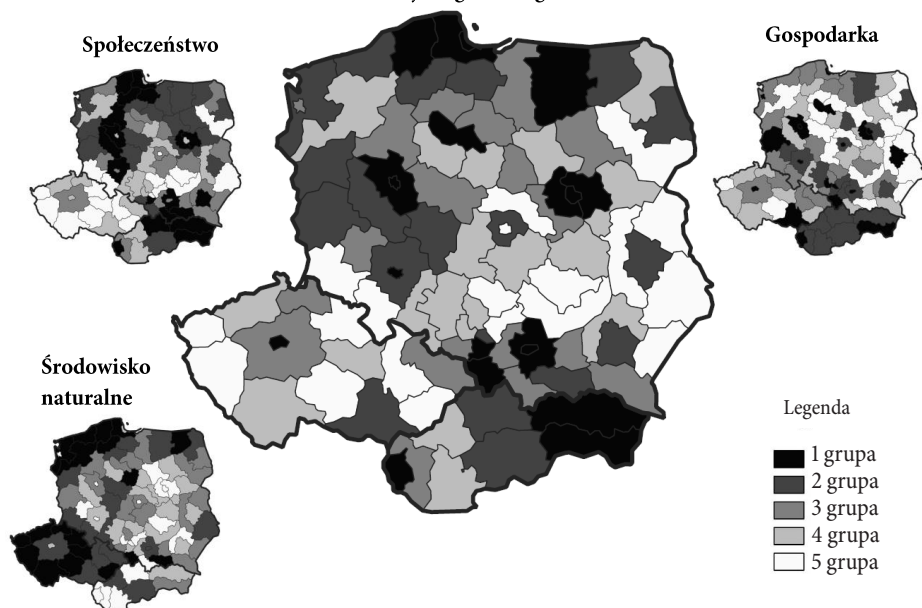
Tabela 3. Najwyższe i najniższe wartości wskaźnika syntetycznego w ramach poszczególnych składowych rozwoju regionalnego w latach 2010–2019

Najwyższe wartości wskaźnika syntetycznego (okres 2010–2019)			Najniższe wartości wskaźnika syntetycznego (okres 2010–2019)		
Lp.	Subregion NUTS-3	Wartość	Lp.	Subregion NUTS-3	Wartość
Społeczeństwo					
1	miasto Warszawa (PL)	0,571	95	szczecinecko-pyrzycki (PL)	0,226
2	warszawski wschodni (PL)	0,542	94	legnicko-głogowski (PL)	0,243
3	miasto Kraków (PL)	0,540	93	jeleniogórski (PL)	0,261
4	warszawski zachodni (PL)	0,530	92	włocławski (PL)	0,261
5	białostocki (PL)	0,526	91	koszaliński (PL)	0,279
Środowisko naturalne					
1	bytomski (PL)	0,672	95	nowosądecki (PL)	0,346
2	miasto Warszawa (PL)	0,666	94	śląski (PL)	0,383
3	trójmiejski (PL)	0,638	93	leszczyński (PL)	0,416
4	katowicki (PL)	0,631	92	jeleniogórski (PL)	0,430
5	gliwicki (PL)	0,627	91	nowotarski (PL)	0,464
Gospodarka					
1	miasto Warszawa (PL)	0,552	95	gorzowski (PL)	0,274
2	trójmiejski (PL)	0,537	94	koszaliński (PL)	0,279
3	miasto Kraków (PL)	0,490	93	ústecký kraj (CZ)	0,286
4	jihomoravský kraj (CZ)	0,489	92	wałbrzyski (PL)	0,289
5	płocki (PL)	0,488	91	legnicko-głogowski (PL)	0,293
Ogólny poziom rozwoju regionalnego					
1	miasto Warszawa (PL)	0,590	95	jeleniogórski (PL)	0,329
2	trójmiejski (PL)	0,550	94	legnicko-głogowski (PL)	0,329
3	warszawski zachodni (PL)	0,534	93	koszaliński (PL)	0,340
4	białostocki (PL)	0,513	92	szczecinecko-pyrzycki (PL)	0,347
5	miasto Kraków (PL)	0,497	91	śląski (PL)	0,354
6	warszawski wschodni (PL)	0,493	90	wałbrzyski (PL)	0,359
7	rzeszowski (PL)	0,492	89	gorzowski (PL)	0,367
8	jihomoravský kraj (CZ)	0,483	88	szczeciński (PL)	0,368
9	łódzki (PL)	0,483	87	karlovarský kraj (CZ)	0,374
10	miasto Łódź (PL)	0,482	86	nowosądecki (PL)	0,376

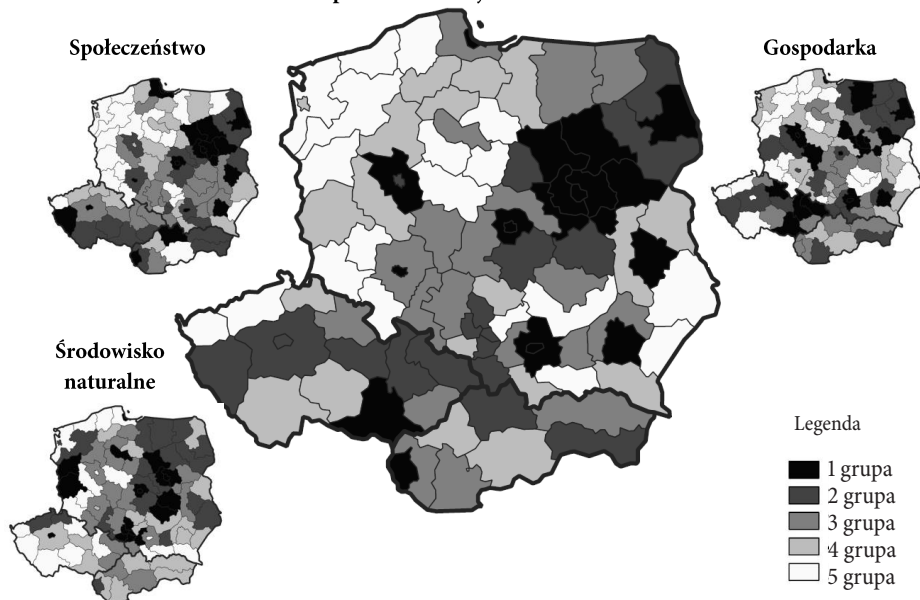
Źródło: badania własne.

Rysunek 1. Zróżnicowanie poziomu rozwoju regionalnego subregionów w Polsce, Czechach i na Słowacji

Poziom rozwoju regionalnego w 2019 r.



Zmiana poziomu rozwoju w latach 2010–2019



Źródło: badania własne.

3. Wnioski z przeprowadzonego badania

W wyniku przeprowadzonej procedury badawczej określono zróżnicowanie przestrzenne 95 podregionów poziomu NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji ze względu na poziom rozwoju regionalnego oraz według trzech składowych tego rozwoju (rysunek 1). W badanej grupie jednostek wartość syntetycznego miernika przedstawiającego poziom rozwoju regionalnego w 2019 r. wahała się od 0,24 do 0,47 (tabela 2). Z kolei wartość tego wskaźnika przedstawiającego zmianę poziomu rozwoju regionalnego podregionów w latach 2010–2019 wahała się od 0,33 do 0,59 (tabela 3). Zróżnicowanie zaobserwowano również w przypadku społeczeństwa (0,15–0,65 dla 2019 r. oraz 0,23–0,57 dla zmiany w latach 2010–2019), środowiska naturalnego (odpowiednio: 0,27–0,57 oraz 0,35–0,67) oraz gospodarki (odpowiednio: 0,09–0,86 oraz 0,27–0,55). Należy zatem zauważyć, że największe zróżnicowanie podregionów odnotowano w wymiarze gospodarki, natomiast największe podobieństwo badanych jednostek zaobserwowano w przypadku środowiska naturalnego.

Biorąc pod uwagę składową „społeczeństwo”, najwyższą wartość miernika syntetycznego w 2019 r. odnotowano w podregionie poznańskim i gdańskim oraz w kraju koszyckim, a najniższą – w Łodzi i podregionach: sosnowieckim i wałbrzyskim. O wysokiej pozycji wskazanych powiatów przeważały: wysokie saldo migracji, korzystna struktura wieku ludności oraz wysoki wskaźnik dzietności. Natomiast o niskiej pozycji poszczególnych jednostek przesądziły: bardzo wysoki udział osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności oraz ujemny przyrost naturalny. Z kolei biorąc pod uwagę analizę przeprowadzoną w ujęciu dynamicznym, największą zmianę składowej „społeczeństwo” w latach 2010–2019 zaobserwowano w Warszawie, Krakowie i podregionie warszawskim wschodnim, a najmniejszą – w jednostkach: szczecinecko-pyrzyckim, legnicko-głogowskim i jeleniogórskim. O słabszej pozycji wskazanych jednostek NUTS-3 w badaniu zmiany poziomu rozwoju społeczeństwa przesądziły: spadek wskaźnika dzietności oraz wzrost wskaźnika obciążenia demograficznego. Natomiast o wysokiej pozycji w rankingu poszczególnych podregionów przesądziły: bardzo wysoki wzrost salda migracji, wzrost udziału osób w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności, a także stosunkowo duży spadek średniego wieku kobiet przy porodzie.

Ze względu na stan środowiska naturalnego najwyższą wartość miernika syntetycznego w 2019 r. odnotowano w podregionach: koszalińskim, kraju libereckym oraz w ślupskim, a najniższą – we Wrocławiu, kraju bratislavskim i gliwickim. O wysokiej pozycji jednostek NUTS-3 w badaniu przesądziły: najniższe zużycie

energii elektrycznej na chłodzenie pomieszczeń mieszkalnych oraz znaczna liczba miejsc noclegowych na 1000 mieszkańców. Natomiast o niskiej pozycji w rankingu wymienionych wyżej podregionów zdecydowały: uciążliwy drogowy transport towarów mierzony w tonach na 1000 mieszkańców oraz znaczna ilość odpadów komunalnych na 1 mieszkańca. Z kolei biorąc pod uwagę analizę przeprowadzoną w ujęciu dynamicznym, największą poprawę stanu środowiska naturalnego w latach 2010–2019 zaobserwowano w podregionie bytomskim, Warszawie oraz podregionie trójmiejskim, a najmniejszą – w podregionach: nowosądeckim, śluskim i leszczyńskim. O słabszej pozycji jednostek w badaniu przeważały: wzrost zapotrzebowania na chłodzenie pomieszczeń mieszkalnych *per capita* oraz wzrost ilości odpadów komunalnych na 1 mieszkańca. Natomiast o wysokiej pozycji w rankingu poszczególnych jednostek przesądziły: relatywnie duży wzrost udziału naturalnych użytków zielonych w powierzchni ogółem oraz najwyższy w badanym okresie wzrost odsetka unieszkodliwianych odpadów.

Z kolei biorąc pod uwagę poziom rozwoju gospodarki, najwyższą wartość miernika syntetycznego w 2019 r. odnotowano w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu (w tych miastach odnotowano najwięcej mikroprzedsiębiorstw na 1000 mieszkańców, a także najwyższy udział zatrudnionych w sektorze finansowym w ogólnej liczbie pracujących), a najniższą – w podregionach: sandomiersko-jędrzejowskim, puławskim i łomżyńskim (o najmniejszej liczbie mikroprzedsiębiorstw na 1000 mieszkańców oraz o najniższym współczynniku założonych przedsiębiorstw). Z kolei biorąc pod uwagę analizę przeprowadzoną w ujęciu dynamicznym, największy postęp w składowej „gospodarka” w latach 2010–2019 zaobserwowano w Warszawie, Krakowie i Trójmieście, a najmniejszy – w podregionach: gorzowskim, koszalińskim i kraju usteckim. O pozycji jednostek NUTS-3 w badaniu przeprowadzonym w ujęciu dynamicznym przesądziły: odsetek zatrudnionych w sektorze finansowym, udział zatrudnionych w sektorze usług profesjonalnych oraz PKB *per capita* (we wszystkich trzech wskaźnikach najwyższy wzrost odnotowano w Warszawie), a także liczba znaków towarowych na 1 mln mieszkańców (najwyższy wzrost w Krakowie) oraz zmiany w strukturze wielkości przedsiębiorstw, polegające na wzroście udziału mikroprzedsiębiorstw w podmiotach gospodarczych ogółem.

4. Dyskusja

Podsumowując wyniki przeprowadzonego badania poziomu rozwoju regionalnego 95 subregionów NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji, można wskazać

następujące wnioski. Poziom ogólnego rozwoju podregionów w 2019 r. określono na podstawie 31 wskaźników wyodrębnionych w ramach trzech składowych rozwoju: społeczeństwa, środowiska naturalnego oraz gospodarki. Najwyższą wartość miernika syntetycznego odnotowano w dużych miastach będących ponadregionalnymi ośrodkami wzrostu: Krakowie, Warszawie i Bratysławie oraz w podregionach o charakterze aglomeracyjnym: poznańskim, warszawskim zachodnim oraz gdańskim, co jest zgodne ze wspomnianym w pierwszej części artykułu modelem nowej geografii ekonomicznej Krugmana (1998). Pozytywnie zatem zweryfikowano hipotezę postawioną we wstępie artykułu. Ponadto spośród trzech stolic krajowych (Warszawy, Pragi i Bratysławy) oraz pięciu pozostałych podregionów, będących pojedynczymi miastami (Kraków, Wrocław, Poznań, Szczecin i Łódź), sześć jednostek zostało zakwalifikowanych do grupy jednostek o bardzo wysokim poziomie rozwoju regionalnego. Natomiast Szczecin i Łódź nie znalazły się w grupie najlepiej rozwiniętych podregionów: Szczecin uplasował się w środku zestawienia (51. miejsce), a Łódź została sklasyfikowana dopiero na 90. miejscu w rankingu najlepiej rozwiniętych jednostek NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji (5. miejsce od końca). Z kolei biorąc pod uwagę analizę przeprowadzoną w ujęciu dynamicznym, największą zmianę poziomu rozwoju regionalnego latach 2010–2019 zaobserwowano w Warszawie, Trójmieście (obejmującym Gdańsk, Gdynię i Sopot), Krakowie oraz podregionie warszawskim zachodnim i białostockim. Wysoko w rankingu uplasowały się również Łódź, Bratysława i Wrocław (odpowiednio na 9., 12. i 17. miejscu). Natomiast Praga znalazła się na 30. miejscu, a Poznań – na 34. miejscu wśród 95 podregionów o największej zmianie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2010–2019, z kolei Szczecin – dopiero na 62. miejscu. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż podregionami o bardzo wysokim poziomie rozwoju regionalnego są z reguły te jednostki, w których odnotowano największą zmianę poziomu tego rozwoju w latach 2010–2019 (i odwrotnie). Oprócz wskazanych dużych miast, do tej grupy można również zaliczyć subregiony otaczające stolice województw, takie jak: gdański, poznański, wrocławski, warszawski wschodni, warszawski zachodni, krakowski, rzeszowski czy bydgosko-toruński. Z drugiej strony do subregionów o najsłabszym poziomie rozwoju regionalnego zaliczono jednostki NUTS-3 położone na peryferiach oraz z dala od najsilniejszych regionów, np. sandomiersko-jędrzejowski, sosnowiecki, chełmsko-zamojski, jeleniogórski czy koszański. Można zatem stwierdzić, iż – z jednej strony – o poziomie rozwoju poszczególnych podregionów w Polsce, Czechach i na Słowacji w znacznej mierze decydują działania podejmowane w ostatnim dziesięcioleciu, czyli w okresie pełnego uczestnictwa w polityce spójności Unii Europejskiej (UE), a z drugiej

strony – obserwuje się coraz większe dysproporcje rozwojowe na poziomie jednostek NUTS-3, gdyż w największym stopniu zwiększył się poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w najsilniejszych gospodarczo subregionach (w Warszawie oraz w stolicach województw będących jednocześnie ośrodkami ponadregionalnymi), a w najmniejszym stopniu – w relatywnie słabiej rozwiniętych subregionach (np. w tych, które położone są przy północnej, północno-wschodniej i południowo-zachodniej granicy Polski oraz zachodniej granicy Czech). Znaczne dysproporcje rozwojowe można również zaobserwować na poziomie jednostek NUTS-2. Na obszarze niemal każdego z nich położone są podregiony zarówno o bardzo wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i jednostki zakwalifikowane do grupy 20% najsłabiej rozwiniętych jednostek NUTS-3 w badanych krajach. Takie zróżnicowanie rozwoju regionalnego jest zgodne z założeniami nowej teorii wzrostu Romera.

Rezultaty przeprowadzonego badania są zgodne z modelem nowej geografii ekonomicznej opracowanym przez Krugmana (1998), według której czynniki produkcji oraz rozwój koncentrują się w centrach aglomeracji. Podobnie jak w niniejszym opracowaniu, najwyższy poziom rozwoju odnotowano w dużych miastach będących ponadregionalnymi ośrodkami wzrostu w badaniach odnoszących się do Portugalii (De Castro i in., 2018), Kazachstanu (Mukhametzhan i in., 2020) czy Serbii (Vučković i in., 2018). Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu można stwierdzić, iż rezultaty badań własnych nie są w pełni zbieżne z badaniami Baklanova (2020) dotyczącymi rozwoju regionalnego Rosji, w której o poziomie rozwoju, zwłaszcza obszarów Dalekiego Wschodu, decyduje nie wielkość głównego ośrodka miejskiego, a zasobność regionu w surowce mineralne.

Jako rezultat przeprowadzonych badań własnych wskazano również duże zróżnicowanie rozwoju regionalnego w Polsce, Czechach i na Słowacji. Występowanie dysproporcji rozwojowych jest zgodne z założeniami nowej teorii wzrostu Romera (Arranz i in., 2019). Duże zróżnicowanie rozwoju gospodarczego regionów UE przedstawiono również w opracowaniach takich autorów jak: Balcerzak (2016), Grosse (2018) oraz Azis (2020). Występowanie dużych dysproporcji rozwojowych w regionach UE, potwierdzone w badaniach przeprowadzonych w ramach niniejszego artykułu, stanowi podstawę realizacji unijnej polityki spójności poprzez odpowiednią alokację i udostępnianie funduszy UE. Celem unijnej polityki spójności jest bowiem konwergencja, czyli działania ukierunkowane na niwelowanie różnic w poziomie rozwoju regionów UE (Charron i in., 2014; Beugelsdijk i in., 2018; Martin, Sunley, 1998).

Powyższe porównania ujawniły, iż w badaniu własnym pojawiły się niewielkie odstępstwa względem innych opracowań, aczkolwiek ogólne trendy i zależności pozostały tożsame. Przemawia to za faktem, iż analiza poruszonego problemu była istotna dla wytyczenia kierunku dalszych badań. Warty rozważenia byłoby chociażby poszerzenie składu zmiennych wykorzystanych do opracowania syntetycznego miernika poziomu rozwoju regionalnego.

Zakończenie

Podsumowując przeprowadzone badania, warto również przyrzeć się wynikom w ujęciu poszczególnych państw (tabela 4). W dotychczas omówionych rezultatach badania najczęściej były wymieniane regiony polskie, można zatem odnieść pozorne wrażenie, że to właśnie one są najlepiej rozwinięte. Jednak większa częstotliwość pojawiania się regionów polskich w wynikach badania niż regionów słowackich czy czeskich wynika z tego, że w Polsce wyodrębnia się aż 73 jednostki NUTS-3 (77% spośród wszystkich będących obiektem badania), natomiast w Czechach ustanowiono 14 podregionów poziomu NUTS-3, a na Słowacji jedynie 8 takich jednostek. Związane jest to z założeniem, że podregion NUTS-3 musi liczyć – poza pewnymi wyjątkowymi sytuacjami – minimum 150 000 mieszkańców.

Tabela 4. Średnie wartości miernika syntetycznego w podregionach badanych państw

Wyszczególnienie	Polska	Czechy	Słowacja
Liczba NUTS-3	73	14	8
Poziom rozwoju w 2019 r.			
Ogółem – średnia wartość miernika	0,352	0,330	0,378
Społeczeństwo – średnia wartość miernika	0,435	0,344	0,487
Środowisko naturalne – średnia wartość miernika	0,381	0,436	0,351
Gospodarka – średnia wartość miernika	0,259	0,234	0,304
Zmiana poziomu rozwoju w okresie 2010–2019			
Ogółem – średnia wartość miernika	0,431	0,431	0,436
Społeczeństwo – średnia wartość miernika	0,387	0,397	0,414
Środowisko naturalne – średnia wartość miernika	0,555	0,533	0,540
Gospodarka – średnia wartość miernika	0,383	0,390	0,383

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 4 przedstawiono zatem wyniki oceny rozwoju regionalnego oraz zmiany poziomu tego rozwoju w podregionach NUTS-3 Polski, Czech i Słowacji, biorąc pod uwagę średnie wartości miernika syntetycznego wszystkich podregionów danego państwa. Najwyższą średnią wartość miernika syntetycznego ogólnego poziomu rozwoju regionalnego oraz składowej „społeczeństwo”, zarówno w ujęciu statycznym, jak i ujęciu dynamicznym, odnotowano w podregionach słowackich. Również na Słowacji zaobserwowano najwyższy poziom składowej „gospodarka”, przy czym największe średnie zmiany tego wskaźnika syntetycznego odnotowano w podregionach czeskich. W Czechach zaobserwowano również najwyższą średnią wartość miernika w zakresie środowiska naturalnego, jednak największa poprawa stanu środowiska naturalnego w latach 2010–2019 miała miejsce w Polsce. Podsumowując, można zatem stwierdzić, iż w analizie obejmującej poszczególne podregiony NUTS-3 dominują jednostki polskie, ze względu na ich największą liczebność. Natomiast biorąc pod uwagę średnią wartość poszczególnych mierników syntetycznych, najlepsze wyniki odnotowano w przypadku podregionów słowackich. Powyższe rozważania, przeprowadzone badania oraz uzyskane wyniki mogą zatem stanowić inspirację do podjęcia bardziej pogłębionych analiz w tym kierunku.

Bibliografia

- Albulescu, C., Goyeau, D. (2013). EU Funds Absorption Rate and the Economic Growth. *Timisoara Journal of Economics and Business*, 6(2), 153–170.
- Arranz, N., Arroyabe, C. F., Fernandez de Arroyabe, J. C. (2019). The Effect of Regional Factors in the Development of Eco-Innovations in the Firm. *Business Strategy and the Environment*, 28(7), 1406–1415. doi: 10.1002/bse.2322.
- Azis, I. J. (2020). Regional Development and Noneconomic Factors. W: A. Kobayashi (red.), *International Encyclopedia of Human Geography* (t. 11, wyd. 2, s. 269–274). Amsterdam: Elsevier. doi: 10.1016/b978-0-08-102295-5.10117-9.
- Baklanov, P. Y. (2020). Geopolitičeskie faktory v regional'nom razvitii. *Tamożennaâ Politika Rossii na Dal'nem Vostoke*, 4(93), 75–83. doi:10.24866/1815-0683/2020-4/75-83.
- Balcerzak, A. P. (2016). Multiple-Criteria Evaluation of Quality of Human Capital in the European Union Countries. *Economics and Sociology*, 9(2), 11–26. doi: 10.14254/2071-789X.2016/9-2/1.
- Beugelsdijk, S., Klasing, M. J., Milionis, P. (2018). Regional Economic Development in Europe: The Role of Total Factor Productivity. *Regional Studies*, 52(4), 461–476. doi: 10.1080/00343404.2017.1334118.

- Bystrova, T. Y., Larionova, V. A., Osborne, M., Platonov, A. M. (2015). Introduction of Open E-Learning System as a Factor of Regional Development. *Economy of Region*, 4, 226–237. doi:10.17059/2015-4-18.
- Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, 48(1), 68–90. doi: 10.1080/00343404.2013.770141.
- Czech Statistical Office. (2021). Regional Statistics. Pobrano z https://www.czso.cz/csu/czso/regions_towns_ (14.08.2021).
- De Castro, E. A., Marques, J., Viegas, M. (2018). The Schumpeter Creative Destruction Hypothesis: A Spatial Assessment on Portuguese Regions. *Global Business and Economics Review*, 20(2), 198–212. doi:10.1504/GBER.2018.090069.
- Dreyer, L. C., Hauschild, M. Z., Schierbeck, J. (2006). A Framework for Social Life Cycle Impact Assessment. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 11(2), 88–97. doi: 10.1065/lca2005.08.223.
- Eurostat. (2021). Regional Statistics by NUTS Classifications. Pobrano z <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> (13.08.2021).
- Florida, R. (2002). The Economic Geography of Talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4), 743–755. doi: 10.1111/1467-8306.00314.
- Friedmann, J. (1983). Life Space and Economic Space: Contradictions in Regional Development. W: D. Seers, K. Östom (red.), *The Crises of the European Regions* (s. 148–162). London: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-1-349-06588-2_9.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021). Bank danych lokalnych. Pobrano z <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (1.08.2021).
- Grosse, T. G. (2018). EU Cohesion Policy and the Peripheries of the New Member States. W: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.), *Regional Development in Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges* (s. 313–328). London: Routledge.
- Hauke, J., Kossowski, T. (2011). Comparison of Values of Pearson's and Spearman's Correlation Coefficients on the Same Sets of Data. *Quaestiones Geographicae*, 30(2), 87–93. doi: 10.2478/v10117-011-0021-1.
- Illeris, S. (1993). An Inductive Theory of Regional Development. *Papers in Regional Science*, 72(2), 113–134. doi: 10.1007/BF01557454.
- Jašková, D., Havierníková, K. (2020). The Human Resources as an Important Factor of Regional Development. *International Journal of Business and Society*, 21(3), 1464–1478. doi: 10.33736/ijbs.3364.2020.
- Krugman, P. (1998). What's New About the New Economic Geography?. *Oxford Review of Economic Policy*, 14(2), 7–17. doi: 10.1093/oxrep/14.2.7.

- Li, W., Wang, J., Chen, R., Xi, Y., Liu, S. Q., Wu, F., ... Wu, X. (2019). Innovation-Driven Industrial Green Development: The Moderating Role of Regional Factors. *Journal of Cleaner Production*, 222, 344–354. doi: 10.1016/j.jclepro.2019.03.027.
- Martin, R. (2015). Rebalancing the Spatial Economy: The Challenge for Regional Theory. *Territory, Politics, Governance*, 3(3), 235–272. doi:10.1080/21622671.2015.1064825.
- Martin, R., Sunley, P. (1998). Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development. *Economic Geography*, 74(3), 201–227. doi: 10.1111/j.1944-8287.1998.tb00113.x.
- Matsuura, M. (2015). Contribution of EU Funds to Economic Growth in Poland. *Russian and East European Studies*, 2015(44), 87–98. doi: 10.5823/jarees.2015.87.
- Mukhametzhan, S. O., Junusbekova, G. A., Daeshov, M. Y. (2020). An Econometric Model for Assessing the Asymmetry of Urban Development as a Factor of Regional Economic Growth: The Case of Kazakhstan. *Industrial Engineering and Management Systems*, 19(2), 460–475. doi: 10.7232/iems.2020.19.2.460.
- Nistor, R. L., Glodeanu, A. C. (2014). Regional Economic Development Influenced by the EU Funds Absorption Rate. Managerial Challenges of the Contemporary Society. *Proceedings*, 7(1), 115–118.
- Nowak, P. (2018). Regional Variety in Quality of Life in Poland. *Oeconomia Copernicana*, 9(3), 381–401. doi: 10.24136/oc.2018.019.
- Orlova, L., Gagarinskaya, G., Gorbunova, Y., Kalmykova, O. (2018). Start-ups in the Field of Social and Economic Development of the Region: A Cognitive Model. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 5(4), 795–811. doi: 10.9770/jesi.2018.5.4(7).
- Reiff, M., Surmanová, K., Balcerzak, A. P., Pietrzak, M. B. (2016). Multiple Criteria Analysis of European Union Agriculture. *Journal of International Studies*, 9(3), 62–74. doi: 10.14254/2071-8330.2016/9-3/5.
- Shikverdiev, A. P., Oganezova, N. A., Mazur, V. V., Obrezkov, N. I., Ichetkina, M. A. (2019). Development of Regional Competitiveness as a Factor in Creating a Favorable Business Environment. *Espacios*, 40(28), 6.
- Spychała, M. (2020). The Absorption of EU Funds and the Socio-Economic Development in the Subregional Dimension in Poland. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 64(3), 78–91. doi: 10.15611/pn.2020.3.07.
- Statistical Office of the Slovak Republic. (2021). Regionálne štatistiky. Pobrano z <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional/> (15.08.2021).
- Vučković, S. Đ., Đorđević, J., Jovanov, J. M., Bibić, L. I., Đorđević, T. (2018). Socio-Economic Characteristics as Limiting Factors of Regional Development. The Case of Kolubara District, Republic of Serbia. *Romanian Journal of Geography*, 62(2), 217–232.

Zemtsov, S. P., Smelov, Y. A. (2018). Factors of Regional Development in Russia: Geography, Human Capital and Regional Policies. *Žurnal Novoj Ėkonomičeskoj Asociacii*, 40(4), 84–108. doi: 10.31737/2221-2264-2018-40-4-4.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie zróżnicowania poziomu rozwoju 95 podregionów poziomu NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji. Poziom tego rozwoju zostanie ustalony w sposób wielokryterialny, wyodrębniając trzy czynniki rozwoju regionalnego: społeczeństwo, środowisko naturalne oraz gospodarkę. W opracowaniu przedstawiono poziom rozwoju regionalnego regionów NUTS-3 na podstawie 31 wskaźników zbudowanych w oparciu o publiczne dane statystyczne bazy Eurostat. Poziom rozwoju został przedstawiony na podstawie syntetycznego miernika ukazującego odległość taksonomiczną danego regionu od ustalonego wzorca rozwoju. Procedura badawcza składała się z czterech etapów i obejmowała: dobór zmiennych, redukcję przestrzeni wielocechowej, określenie poziomu rozwoju regionalnego badanych jednostek oraz klasyfikację regionów na skali poziomu rozwoju regionalnego na podstawie rankingu tworzonego według malejącej wartości miernika syntetycznego. W wyniku przeprowadzonego badania przedstawiono zróżnicowanie przestrzenne 95 podregionów poziomu NUTS-3 w Polsce, Czechach i na Słowacji ze względu na poziom rozwoju regionalnego oraz trzech składowych stanowiących czynniki tego rozwoju. Najwyższą wartość miernika syntetycznego odnotowano w regionach obejmujących stolicy poszczególnych państw. Dodatkowo zidentyfikowano znaczne dysproporcje rozwojowe w ramach poszczególnych państw. Uzyskane wyniki badania mogą stanowić źródło inspiracji dla instytucji Unii Europejskiej w zakresie sposobu określania najbogatszych i najbiedniejszych regionów unijnych w celu skutecznego prowadzenia polityki spójności w kolejnych okresach programowania.

SŁOWA KLUCZOWE: rozwój regionalny, odległość od wzorca, metoda redukcji Hellwiga, jednostki NUTS-3

Summary

The purpose of the article is to present the variation in the level of the development of 95 subregions of the NUTS-3 level in Poland, the Czech Republic and Slovakia. The level of this development shall be established in a multi-criterion manner, separating three factors of the regional development: the society, the natural environment as well as the economy. The article presents the level of the regional development of the NUTS-3 regions on the basis of 31 indicators built on public statistical data of the Eurostat database. The level of the development has been presented based on the synthetic gauge exhibiting the taxonomic distance of each region from the established pattern of development. The research procedure was composed of four stages and comprised: the selection of variables, the reduction of multi-attribute space, the determination of the level of the regional development of the researched units as well as the classification of regions against the scale of the level of the regional development based on the ranking

created according to a decreasing value of the synthetic measure. As a result of the research conducted, a spatial differentiation of 95 subregions of the NUTS-3 level in Poland, the Czech Republic and Slovakia with respect to the level of the regional development as well as three components constituting the factors of the said growth is presented. The highest value of the synthetic measure has been registered in regions comprising the capitals of the respective countries. Moreover, large developmental discrepancies within the respective countries have been identified. The obtained results of the study may constitute a source of inspiration for the EU institutions within the scope of specifying the richest and the poorest EU regions in order to effectively conduct cohesion policy in the subsequent programming periods.

KEYWORDS: regional development, distance from benchmark, Hellwig reduction method, NUTS-3 units

Nota o autorach

Marcin Spychała – dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; główne dziedziny działalności naukowej: rozwój regionalny, fundusze unijne, finanse publiczne, podatki; adres e-mail: marcin.spychala@ue.poznan.pl; ORCID: 0000-0002-3860-303X.

Joanna Spychała – dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; główne dziedziny działalności naukowej: polityka gospodarcza, makroekonomia, ekonomia menedżerska; adres e-mail: joanna.spychala@ue.poznan.pl; ORCID: 0000-0002-0706-4205.

Dorota Ślażyńska-Kluczek

Neobanki jako element cyfrowej transformacji finansów

Neobanks as an Element of Digital Finance Transformation

Wprowadzenie

Banki skutecznie wdrażają nowe technologie, które pozwalają na podniesienie efektywności ich działania. Stosowanie zaawansowanych technologii cyfrowych, takich jak aplikacje danych, chmury obliczeniowe, a także wykorzystanie mechanizmów sztucznej inteligencji, umożliwia dotarcie do większej liczby odbiorców oraz oferowanie im usług dopasowanych do potrzeb. Dodatkowo postępujący proces transformacji cyfrowej wymusza dostosowywanie się do oczekiwań klientów. Coraz więcej użytkowników banków wykorzystuje telefony komórkowe i inne urządzenia mobilne do realizacji transakcji płatniczych. Wyzwaniem współczesnej bankowości jest zaproponowanie użytkownikom niezawodnych, bezpiecznych rozwiązań umożliwiających korzystanie z usług w formie mobilnej. Banki usprawniają procesy IT, budują nowoczesne aplikacje, mające ułatwić klientom dostęp do bankowości internetowej, w tym mobilnej. Jedną z odpowiedzi na wyzwania stawiane współczesnym podmiotom oferującym usługi finansowe są tzw. neobanki.

Podmioty te wyróżnia szczególne podejście do klientów poprzez zastosowanie nowoczesnych technologii. Dodatkowo ich koszty funkcjonowania mogą być znacząco niższe od banków tradycyjnych. Dzięki obsłudze klienta w formie zdalnej są one atrakcyjne zwłaszcza dla młodych ludzi, obeznanych w technologii.

Celem opracowania jest przeprowadzenie przeglądu formy usług oferowanych przez neobanki, a także dokonanie charakterystyki tych jednostek. Postawiono

hipotezę, że w związku ze wzrostem zainteresowania nowymi technologiami i zwiększającą się obsługą produktów bankowych w formie zdalnej, neobanki mają potencjał wzrostu.

Badanie przeprowadzono za pomocą analizy literatury przedmiotu, a także szczegółowych analiz raportów dotyczących rynku płatności mobilnych oraz raportów o sytuacji neobanków na świecie. Ponadto część badawcza zawiera także analizę oczekiwań klientów neobanków, a także studia przypadku banków działających na polskim rynku. Informacje zostały pozyskane z danych oficjalnie podawanych przez badane podmioty.

1. Transformacja cyfrowa systemu finansów

Transformacja cyfrowa to zmiana organizacyjna obejmująca obszary zarządzania jednostką oraz technologię. W obszarze technologicznym przyjmuje się, że polega na integracji cyfrowej technologii ze wszystkimi obszarami jednostki, zatem jest holistycznym podejściem do przekształcenia organizacji z prostych działań digitalizacyjnych na zmiany kulturowe, zarządcze, proceduralne i rozwojowe całej organizacji (Mergel, Edelmann, Haug, 2019).

Przyjmuje się, że termin „cyfryzacja” w szerszym kontekście, tj. jako zmiany w otoczeniu zewnętrznym, które wynikają ze wzrostu stosowania technologii cyfrowych, został użyty przez Roberta Wachala w 1971 r. W eseju tego badacza po raz pierwszy użyto pojęcia „cyfryzacja społeczeństwa” (Wachal, 1971). Z kolei *The Oxford Handbook of the Digital Economy* definiuje cyfryzację jako adaptację i wzrost wykorzystywania technologii cyfrowych lub komputerowych (Peitz, Waldfogel, 2012). Inna definicja przyjmuje, że cyfrowa transformacja stanowi unikalne połączenie danych, zaawansowanej analityki i innowacji (Gudergan, Mugge, 2017).

David L. Rogers wskazuje na pięć determinant transformacji. Są nimi: klienci, konkurencja, dane, innowacje, wartości (Rogers, 2016). Można zatem postawić tezę, że transformacja cyfrowa w bankowości jest wymuszana m.in. przez klientów banków i to właśnie użytkownicy systemów płatności są jednym z katalizatorów cyfryzacji. Jej prawdziwości dowodzi badanie przeprowadzone przez McKinsey (Boudet, Gregg, Wong, Schuler, 2017). Wykazało ono, że klienci oczekują od banków m.in. dopasowanych rekomendacji produktów i usług, o których by nie pomyśleli, a bank za pomocą inteligentnych algorytmów powinien rekomendować produkty komplementarne, a nie takie, które klient już nabył. Ponadto chcieliby otrzymywać przypomnienia o rzeczach, które można łatwo przeoczyć, np. o płat-

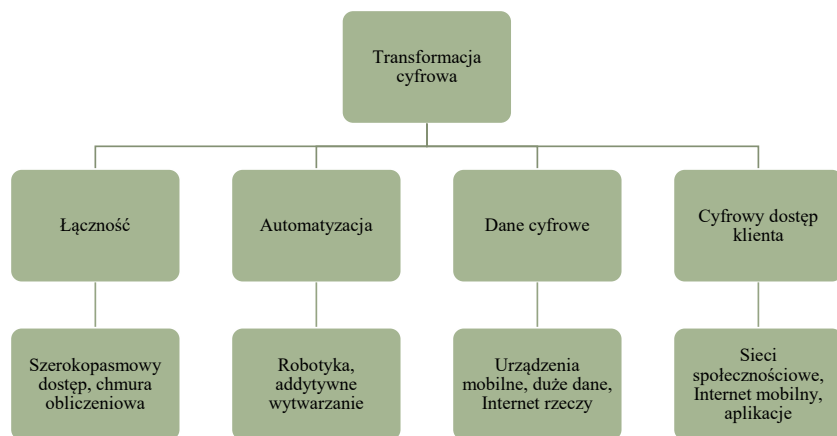
nościach cyklicznych. Komunikacja z użytkownikiem powinna być skrojona ściśle pod jego potrzeby. Dobrze odbierane są także tzw. płatności niewidoczne (jak w przypadku płacenia za przejazd Uberem) – klient używający odpowiedniej aplikacji nie musi pamiętać o płaceniu za usługę, gdyż realizuje się ona niejako bez jego udziału po wykonaniu usługi przejazdu (Włoch, Śledziwska, 2018).

Cyfryzacja wpływa na trzy obszary organizacji (Westerman, Calmédjane, Bonnet, Ferraris, McAfee, 2011):

- doświadczenie klientów – ważne jest zatem zrozumienie ich potrzeb, wprowadzenie kilku kanałów komunikacji z klientem, ułatwienie obsługi w odniesieniu do proponowanych dóbr i usług;
- procesy organizacyjne – procesy, które zachodzą wewnątrz jednostki, zasoby kadrowe i ich organizacja, mechanizmy monitorowania wydajności, atmosfera pracy;
- model działania organizacji – jakie usługi i produkty są dostarczane na rynek, możliwości ekspansji.

Wyróżnia się także cztery główne czynniki napędzające transformację cyfrową. Czynniki te wraz z technologiami je wspierającymi zostały przedstawione na rysunku poniżej.

Rysunek. Czynniki napędzające transformację cyfrową



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roland Berger Strategy Consultants / Bundesverband der Deutschen Industrie, 2015.

Można zaobserwować rosnącą akceptację technologii cyfrowych – klienci są coraz bardziej skłonni do korzystania z oferty *online banking*. Obserwuje się także zwiększenie różnorodności ofert cyfrowych, czego dowodem jest rozwój

pośrednictwa kredytowego poprzez platformy internetowe, zakup usług bankowych za pomocą aplikacji mobilnych.

Dodatkowo pandemia COVID-19 zmieniła obyczaje płatnicze i sprawiła, że handel elektroniczny wzrósł. Raport Santander Consumer Bank potwierdza, że klienci stają się coraz bardziej mobilni (aleBank, 2021). Ponad 40% Polaków deklaruje, że korzysta ze smartfonów, płacąc za zakupy. Cykliczne raporty Związku Banków Polskich również pokazują rosnący trend korzystania z bankowości internetowej i mobilnej. Na koniec IV kwartału 2021 r. liczba rachunków klientów indywidualnych, które mogły być obsługiwane poprzez bankowość elektroniczną wyniosła ponad 39 mln (na koniec 2020 r. było to 38 mln). Znaczący wzrost osiągnęła natomiast liczba aktywnych klientów bankowych aplikacji mobilnych, tj. 4% względem poprzedniego kwartału i wyniosła 16 mln (na koniec 2020 r. było to nieco ponad 14 mln). Liczba klientów małych i średnich przedsiębiorstw, którzy posiadali rachunki bankowe z dostępem do bankowości elektronicznej wyniosła 3,2 mln (na koniec 2020 r. było to 2 mln) (Związek Banków Polskich, 2021). Raport przedstawia także dane dotyczące klientów indywidualnych tzw. *mobile only* – czyli takich, którzy logują się do banku przynajmniej raz w miesiącu za pośrednictwem aplikacji mobilnej, przy jednoczesnym braku logowania do bankowości elektronicznej. Takich klientów na koniec 2021 r. było 10 mln, podczas gdy rok wcześniej – 7,45 mln.

Konsekwencją cyfryzacji i wykorzystania nowoczesnych technologii, w tym sztucznej inteligencji, jest także zmniejszanie liczby pracowników banków oraz likwidacja placówek. W tabeli 1 przedstawiono zmiany w zakresie liczby pracowników 10 banków w Polsce zatrudniających największą liczbę pracowników, porównując stan końca 2020 r. z końcem 2021 r., natomiast w tabeli 2 – dane w odniesieniu do liczby placówek 10 banków posiadających najwięcej placówek w tym okresie.

Tabela 1. Zmiana liczby pracowników wybranych banków

Nazwa banku	Liczba pracowników na koniec 2021 r.	Liczba pracowników na koniec 2020 r.	Zmiana
PKO BP	21 700	21 900	-200
Bank Pekao	12 661	12 692	-31
Santander Bank Polska	9 281	10 170	-889
BNP Paribas	8 504	8 845	-341
ING Bank Śląski	8 211	8 013	198
Alior Bank	6 749	7 180	-431
Bank Millennium	6 598	7 164	-566
mBank	6 075	6 034	41
Credit Agricole	4 140	4 408	-268

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Boczoń, 2022.

W większości banków liczba pracowników uległa zmniejszeniu. Jedynie dwa banki – ING Bank Polski oraz mBank zwiększyły w ciągu roku liczbę zatrudnionych. Największy spadek w liczbie pracowników można zaobserwować w Santander Bank Polska – blisko 900 osób oraz Bank Millenium – ponad 500 osób.

Tabela 2. Liczba placówek operacyjnych wybranych banków działających w Polsce

Nazwa banku	Liczba placówek na koniec 2021 r.	Liczba placówek na koniec 2020 r.	Zmiana
PKO BP	975	1 004	-29
Bank Pekao	563	653	-90
Bank Millenium	440	477	-37
BNP Paribas	412	442	-30
Santander Bank Polska	396	468	-72
Credit Agricole	285	321	-36
ING Bank Śląski	257	290	-33
Alior Bank	193	200	-7
mBank	133	139	-6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Boczoń, 2022.

Cyfryzacja przyczynia się do redukcji liczby placówek bankowych. Jeśli chodzi o ich liczbę, to w każdym z analizowanych banków się zmniejszyła. Największe spadki wystąpiły w bankach: Bank Pekao – 90 oraz Santander Bank Polska – 72. Dodatkowo pandemia COVID-19 przyspieszyła ten trend.

W obliczu postępującej cyfryzacji tradycyjne banki napotykają ogromne wyzwanie, by dostosować się do zmieniających się warunków. Należy sprostać konkurencji i wykorzystać korzyści wynikające z cyfrowego postępu technicznego. Placówki bankowe stopniowo przestają być miejscami chętnie odwiedzanymi przez klientów. Klient szuka możliwości kontaktu z bankiem w odpowiadających mu godzinach, będąc w dowolnym miejscu na świecie. Dodatkowo cyfryzacja spowodowała pojawienie się nowych graczy w obszarze płatności. Na rynku obserwujemy rozwój sektora FinTech, którego podmioty z powodzeniem mogą konkurować z bankami w obszarze płatności za dobra i usługi.

W związku z powyższym jednym z zaobserwowanych trendów w obszarze bankowości jest powstawanie tzw. neobanków, które do swojej działalności nie potrzebują fizycznych placówek, a także mogą ograniczyć liczbę pracowników w związku z wykorzystywaniem w komunikacji z klientem nowoczesnych technologii.

2. Neobanki – charakterystyka zjawiska

Neobanki bywają zaliczane do kategorii finansów alternatywnych. Agnieszka Alińska (2019) finanse alternatywne definiuje jako sektor obejmujący ogół instytucji, produktów, a także usług i technologii, które związane są z dostarczaniem usług finansowych poza tradycyjnym systemem finansowym, a jednym z trzech elementów tej kategorii są neobanki (pozostałe elementy to niebankowe instytucje pośrednictwa kredytowego oraz fin-techy), czyli banki cyfrowe, które działają w głównej mierze poprzez platformy cyfrowe. Banki te działają w modelu bankowości internetowej i są zorientowane na klienta (Szyszko, 2021). Niektórzy badacze twierdzą, że neobanki to podmioty, które nie posiadają własnej licencji bankowej, a korzystają z licencji partnerów biznesowych (Grinstead, 2018). Zdaniem innych badaczy jednostki te można nazywać także *challenger* bankami (Stegmeier, Daniels, 2021). Jednakże w literaturze przedmiotu spotyka się także pogląd, że banki działające w formie cyfrowej, które nie posiadają licencji bankowej na pełną działalność, nazywane są neobankami, natomiast te, które licencję posiadają, określane są mianem *challenger* banków (Choi, Santhanam, Wray, Shubhankar, Vandensteen, 2020). Powyższe dowodzi, że pojęcie „neobank” może mieć różne oblicza. Wprowadzenie dodatkowej podkategorii, tj. *challenger* banków, może prowadzić do zwiększenia stopnia skomplikowania zjawiska, ale z drugiej strony umożliwia podział na podmioty, które, świadcząc określone usługi finansowe, mają licencję bankową i te, które nie mają takiej licencji. Wydaje się zasadne, by klienci omawianych instytucji byli świadomi faktu posiadania licencji bankowej przez jednostki świadczące usługi na ich rzecz.

Neobanki określane są także mianem banków bezpośrednich, całkowicie cyfrowych, które docierają do klienta jedynie w formie zdalnej – za pomocą mobilnych aplikacji i poprzez platformy internetowe (Brockhurst, 2019). Uznawane są za podmioty, które mogą być konkurencją dla banków prowadzących działalność w formie tradycyjnej. Są jednostkami, które nie mają lokalizacji w formie fizycznej, a działają jedynie poprzez innowacyjne technologie (Hopkinson, Klarova, 2019). Interakcja pomiędzy klientem a takim podmiotem jest możliwa jedynie poprzez aplikacje internetowe – w formie mobilnej lub aplikacji desktopowych. Można wyróżnić trzy zasadnicze modele funkcjonowania tych banków:

- model pełnej działalności (ang. *Full-stack*) – jest to model, w którym neobank ma własną licencję na działalność bankową; nie ma potrzeby współpracy w tym zakresie z tradycyjnym bankiem (Finnovate Research, 2018);
- model reprezentacji (ang. *Front end*) – w tym modelu neobank nie posiada własnej licencji bankowej; w celu oferowania usług potrzebuje współpracy z bankiem tradycyjnym (Choi i in., 2020); obowiązki w zakresie wymogów

- regulacyjnych, procedur zgodności spoczywają na banku pierwotnym – dostawcy licencji, podczas gdy neobank dostarcza rozwiązań technologicznych;
- model hybrydowy – neobank posiada licencję na określone usługi finansowe, natomiast oferuje także inne usługi w związku ze współpracą z bankiem tradycyjnym, który posiada odpowiednie licencje.

W tabeli 3 przedstawiono usługi oferowane przez banki działające w formie cyfrowej.

Tabela 3. Usługi oferowane przez banki działające w formie cyfrowej

Stopień skomplikowania usługi	Usługa o charakterze finansowym	Usługi niefinansowe, niepodlegające regulacjom, inne niż tradycyjne
Niski	podstawowe: przyjmowanie depozytów, wydawanie kart płatniczych dla konsumentów	usługi budżetowania, dokonywanie kategoryzacji wydatków, podstawowe planowanie finansowe
Średni	transakcje dla konsumentów oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wymiana walut, transakcje walutowe, oferowanie usług ubezpieczenia	usługi <i>concierge</i> , usługi w zakresie podróży
Wysoki	transakcje dla konsumentów oraz dla dużych firm, obsługa transakcji giełdowych, udzielanie akredytyw dla przedsiębiorstw	usługi <i>crowdfunding</i> , obrót kryptoaktywami, obsługiwane opcje binarynych, kontraktów na różnice kursowe (CFD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Alliance for Financial Inclusion, 2021.

Banki działające w formie cyfrowej, zatem także neobanki, oferują klientom szerokie spektrum usług – od tradycyjnych, podstawowych, po transakcje o wyższym stopniu ryzyka jak *crowdfunding* czy też obrót kryptoaktywami. Zatem banki te wchodzą w obszary rynku finansowego, które nie są jeszcze w pełni uregulowane.

Podstawowe korzyści prowadzenia działalności przez neobanki, w porównaniu do banków tradycyjnych, to wygoda dla klienta, uproszczone procesy decyzyjne, platformy komunikacji stawiające klienta na pierwszym miejscu (Weweg, Lee, Thomsett, 2020), wysoka efektywność, niska kosztochłonność, powszechność w używaniu API (oprogramowania pozwalającego na używanie danych klientów banków przez podmioty trzecie dla celów świadczenia usług płatniczych). Dzięki temu podmioty te mogą oferować usługi taniej. Część z jednostek rezygnuje z opłat za poszczególne usługi i produkty, wprowadzając tzw. opłaty za subskrypcję – klienci nie ponoszą kosztów za poszczególne produkty czy opłaty, jak ma to miejsce w tradycyjnych bankach, np. za posiadanie karty kredytowej, ubezpieczenie produktu, wykonywanie przelewów ponad limit kwotowy czy ilościowy, a jedynie uiszczają określoną z góry opłatę w cyklu miesięcznym. Powyższy model płatności za usługi – model członkowski – nie był dotychczas spotykany w bankowości. W tradycyjnej bankowości bank maksymalizował zyski poprzez pobieranie opłat

od określonych czynności dokonywanych na rzecz klienta lub też uzależniał brak opłat od spełnienia przez klienta pewnych warunków (np. progi ilościowe lub wartościowe w przypadku opłaty za wydane karty płatnicze).

Jednakże neobanki muszą mierzyć się także z wyzwaniem rynku. Do podstawowych z nich można zaliczyć:

- wzrastająca konkurencja – powstające kolejne banki na platformach cyfrowych muszą sprostać wyzwaniom konkurencji; dodatkowo banki działające dotychczas w formie tradycyjnej reorganizują swoje procesy, by podążać za technologicznymi wyzwaniami rynku;
- okres działalności wymuszający modernizację – banki, które zaczęły działać kilka lat temu (zwłaszcza te, założone powyżej pięciu lat wstecz) stopniowo osiągają progi rentowności, a przyrost nowych klientów nie jest tak znaczny jak na początku działalności, dodatkowo klienci mogą rotować, przenosić się do konkurencji; zatem banki takie muszą myśleć o modernizacji i utrzymaniu istniejącej bazy odbiorców usług;
- działalność na rynkach zagranicznych – plany ekspansji banków na inne państwa stają się coraz trudniejsze z racji pojawiania się rodzimych banków w tych krajach, a także stale zmieniających się regulacji ostrożnościowych;
- wpływ COVID-19 – z jednej strony pandemia przyczyniła się do wzrostu użycia bankowości mobilnej, częstszego korzystania z banków cyfrowych z pominięciem wizyt w tradycyjnych placówkach, jednakże z drugiej strony zwiększyła się liczba kredytów nieobsługiwanych, zagrożonych, wiele przedsiębiorstw musiało zamknąć swoją działalność, dochody części społeczeństwa obniżyły się, a to z kolei może przekładać się na brak możliwości obsługi oferowanych przez neobanki produktów.

Należy mieć także na względzie, że w Polsce katalog usług finansowych, które mogą świadczyć banki, jest określony w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Ustawa, 1997; dalej: u.p.b.). W tym akcie prawnym wskazano na kategorie usług, które są czynnościami bankowymi. Określa je art. 5 ust. 1 u.p.b. i są to:

- przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów,
- prowadzenie innych rachunków bankowych,
- udzielanie kredytów,
- udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw,
- emitowanie bankowych papierów wartościowych,
- przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych,

- wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach.

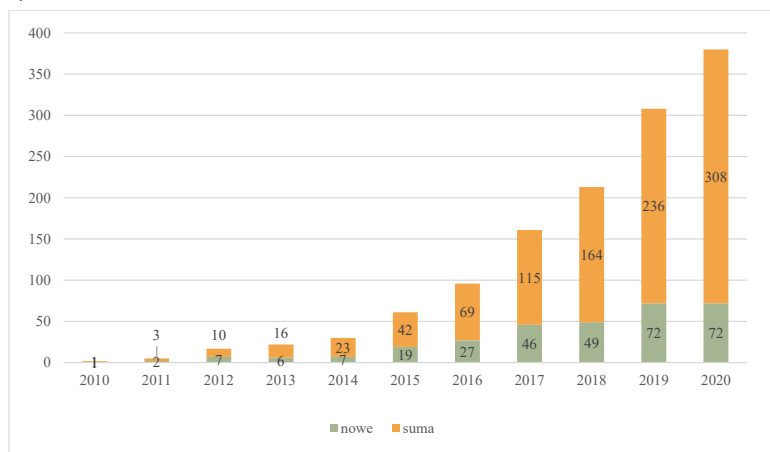
Usługi te są zastrzeżone jedynie dla podmiotów będących bankami lub SKOK. Zatem neobank, który nie otrzyma licencji bankowej, nie może świadczyć żadnej z czynności określonej w przytoczonym powyżej katalogu.

Zezwolenie na utworzenie banku wydaje, stosownie do art. 34 u.p.b., Komisja Nadzoru Finansowego. Bank może rozpocząć działalność dopiero po uzyskaniu zezwolenia Komisji. Kolejną istotną kwestią jest to, że jedynie środki finansowe klientów podmiotu, który otrzymał takie zezwolenie, są objęte gwarancją depozytów do wartości 100 tys. euro. Należy mieć na uwadze, że klienci neobanków nieposiadających zezwolenia nie będą objęci taką gwarancją. Jest to istotna słabość analizowanych podmiotów.

3. Neobanki – funkcjonowanie na rynku

Najbardziej dynamiczny wzrost liczby neobanków był obserwowany na przestrzeni lat 2018–2020. Wówczas to ich liczba na świecie wzrosła dwukrotnie – z 164 do 308 (Stegmeier, Daniels, 2021). Liczbę neobanków w latach 2010–2020 przedstawiono na wykresie 1. Blisko połowa z nich ma siedziby lub świadczy usługi w Europie.

Wykres 1. Liczba neobanków w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Stegmeier, Daniels, 2021.

Na przestrzeni dziesięciu lat liczba neobanków wzrosła gwałtownie. W 2010 r. ustanowiono pierwszy taki bank, podczas gdy na koniec 2020 r. było ich ponad 300.

Najwięcej z nich – 37 ustanowiono w Wielkiej Brytanii. Natomiast 47 z wszystkich neobanków świadczy usługi w kilku krajach, współpracując z Revolut Ltd lub Wise (w Europie – Oddział Wise Europe SA). Revolut Ltd jest instytucją pieniądza elektronicznego utworzoną w Wielkiej Brytanii na podstawie licencji udzielonej przez właściwy organ nadzoru – Financial Conduct Authority i upoważniającej do prowadzenia działalności w zakresie wydawania pieniądza elektronicznego oraz świadczenia usług płatniczych, w tym prowadzenia rachunków płatniczych i wykonywania transakcji płatniczych. W ramach unijnej swobody świadczenia usług i na zasadzie tzw. jednego paszportu europejskiego, Revolut Ltd jest uprawniony do prowadzenia działalności na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Oddział Wise Europe SA jest instytucją płatniczą autoryzowaną przez Narodowy Bank Belgii i zarejestrowaną w Belgii, zatem prowadzi swoje usługi, podobnie jak Revolut Ltd, na zasadzie tzw. jednego paszportu europejskiego.

W 2021 r. w jednym z badań dokonano przeglądu państw pod kątem aktywności neobanków. Czynniki, które były brane pod uwagę, to (Stegmeier, Daniels, 2021):

- poziom aktywności neobanków;
- gotowość klientów do korzystania z banków cyfrowych;
- stopień penetracji rynku.

W wyniku obserwacji powyższych zmiennych ustalono ranking państw, w których neobanki prowadzą działalność. Na pierwszym miejscu uplasowała się Wielka Brytania, następnie Korea Południowa, Szwecja, Francja i Brazylia.

W tabeli 4 zaprezentowano 10 neobanków o największym kapitale założycielskim, wskazując także rok powstania banku i państwo pochodzenia. Można zauważyć, że w zestawieniu dominują podmioty pochodzące z Wielkiej Brytanii.

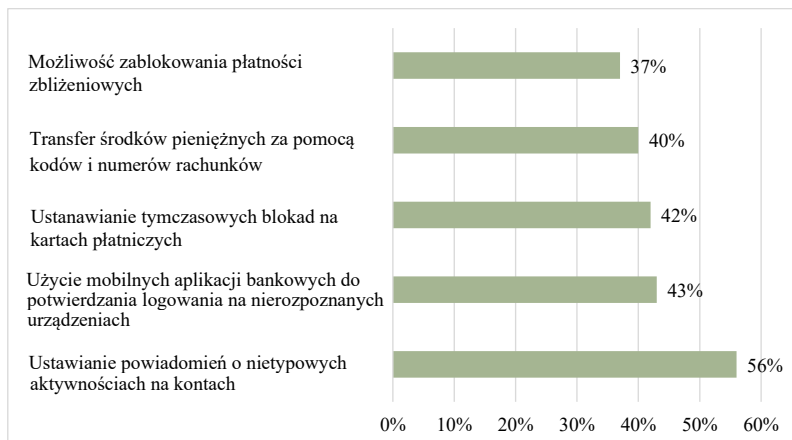
Tabela 4. Neobanki o największym kapitale założycielskim

Nazwa	Rok powstania	Kapitał założycielski	Państwo
OakNorth Bank	2015	1 mld dolarów	Wielka Brytania
N26	2013	515 mln dolarów	Niemcy
Nubank	2013	420 mln dolarów	Brazylia
Revolut Ltd	2015	361 mln dolarów	Wielka Brytania
Chime Financial Inc.	2012	300 mln dolarów	Stany Zjednoczone
Monzo	2015	277 mln dolarów	Wielka Brytania
Starling Bank	2014	180 mln dolarów	Wielka Brytania
Varo Bank	2015	142 mln dolarów	Stany Zjednoczone
Solarisbank	2016	98 mln dolarów	Niemcy
Masthaven Bank	2014	78 mln dolarów	Wielka Brytania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Shettar, 2020.

W państwie, w którym neobanki działają najbardziej aktywnie, tj. w Wielkiej Brytanii, przeprowadzono badania wśród klientów, poszukując informacji, z których usług neobanku skorzystaliby najchętniej. Badanie przeprowadzono w 2021 r. na próbie 1134 obywateli, którzy korzystali z bankowości mobilnej. Wyniki zaprezentowano na wykresie 2.

Wykres 2. Oczekiwania klientów bankowości mobilnej wobec neobanków

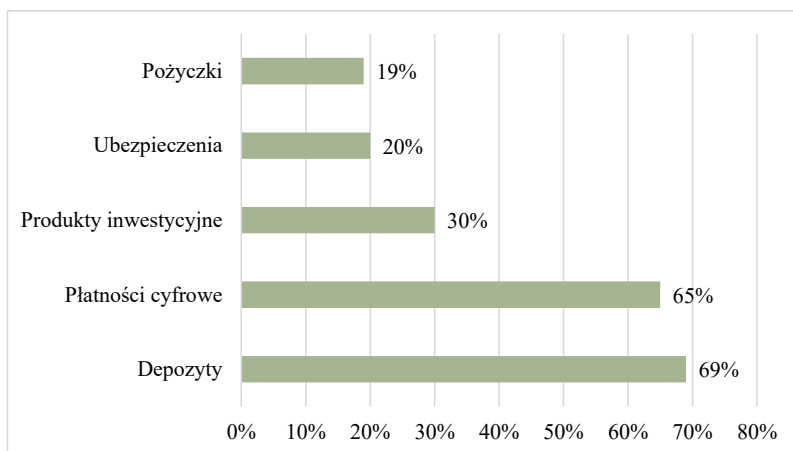


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brown, Nonninger, Tattersall, 2021.

Na wykresie wskazano na pięć najważniejszych, zdaniem klientów, rozwiązań, które neobanki powinny oferować. Uwagę zwraca troska o bezpieczeństwo transakcji – trzy z powyższych usług dotyczą zabezpieczania się przed nietypowymi transakcjami, ustanawiania blokad na kartach czy też blokady płatności zbliżeniowych. Natomiast druga grupa usług to ułatwienia w korzystaniu z posiadanego rachunku, np. podczas transferów z urzędów innych niż zapisane czy też przelewów środków pieniężnych.

Firma konsultingowa EY przeprowadziła w 2021 r. badanie konsumentów pod kątem korzystania przez nich z usług neobanków (EY, 2021). Badanie zostało przeprowadzone pomiędzy majem i sierpniem 2021 r. na grupie 12 000 osób z 14 krajów: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Chin, Hongkongu, Singapuru, Australii, Brazylii, Meksyku, Wietnamu, Indonezji, Malezji oraz Nowej Zelandii. Otrzymane wyniki wskazują, że z usług neobanków korzysta 27% konsumentów, a dla 20% osób w wieku 25–34 lata jest to podstawowa instytucja finansowa. Badanie ujawniło usługi i produkty najchętniej używane przez klientów, dla których neobanki stanowią podstawową instytucję finansową. Wyniki zaprezentowano na wykresie 3.

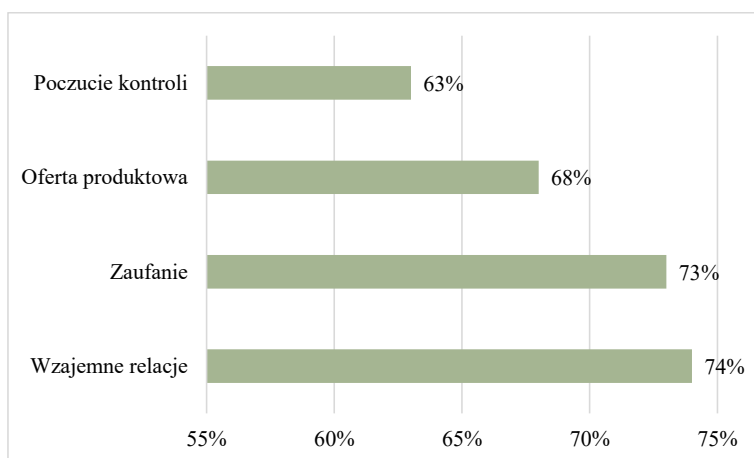
Wykres 3. Produkty używane przez konsumentów, którzy wybrali neobanki jako podstawową instytucję finansową



Źródło: opracowanie własne na podstawie: EY, 2021.

Dzięki szybkości w obsłudze produktów depozytowych oraz łatwości wykonania płatności cyfrowych to właśnie te usługi są najchętniej wybierane w neobankach – ponad 60% klientów neobanków uznaje je za najważniejsze. Zapytano również, czym kierują się konsumenci przy wyborze instytucji finansowej. Wyniki przedstawiono na wykresie 4.

Wykres 4. Czynniki decydujące o wyborze danej instytucji finansowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: EY, 2021.

Wykres obrazuje, że nawet najlepsza oferta produktowa nie jest w stanie konkurować z podmiotem, z którym klient nawiązał relacje oraz zaufaniem do danej instytucji.

W Polsce neobanki również prowadzą działalność. W tabeli 5 przedstawiono podstawową charakterystykę wybranych neobanków, które oferują usługi w Polsce.

Tabela 5. Charakterystyka wybranych neobanków działających w Polsce

Nazwa neobanku	Opis działalności
neoBANK	Jest to nazwa handlowa Wielkopolskiego Banku Spółdzielczego, który na rynku usług finansowych działa od 1961 r., jednak wówczas pod nazwą Bank Spółdzielczy w Łubowie; z wykorzystaniem nazwy neoBANK Wielkopolski Bank Spółdzielczy oferuje i promuje produkty i usługi bankowe. Działa na całym obszarze Polski, jest podmiotem posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej w Polsce, a zgromadzone na kontach depozyty podlegają gwarancji zwrotu do wysokości 100 tys. euro
ZEN	Jednostka ma siedzibę w Polsce, posiada licencję pieniądza elektronicznego wydaną przez bank centralny Litwy; w 2021 r. wprowadził konta z polskimi numerami IBAN, dzięki czemu konta zakładane w Polsce traktowane są jak krajowe i nie generują dodatkowych kosztów oraz są realizowane najpóźniej kolejnego dnia roboczego. Dzięki polskiemu IBAN możliwe jest także przysyłanie wynagrodzenia na konta w ZEN. Nie posiada zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej w Polsce, zgromadzone na kontach depozyty nie są gwarantowane
Revolut Bank UAB	Powstał w Wielkiej Brytanii w 2015 r. Proponuje usługi transferu środków pieniężnych oraz płatności w różnych walutach, w tym w kryptowalutach bez opłat za korzystanie z kart płatniczych czy aplikacji mobilnych. W połowie 2020 r. miał milion klientów w Polsce. Jego zamierzeniem jest rozszerzanie produktów depozytowych, oferty pożyczek konsumenckich oraz rozwój platformy do bezprowizyjnego inwestowania w akcje. Dąży do statusu najbardziej popularnej aplikacji bankowej w Polsce, umożliwiając zaciągnięcie pożyczki w ciągu kwadransa. Posiada europejską licencję bankową wydaną przez Bank Litwy, pod nadzór którego podlega. Depozyty podlegają gwarancji zwrotu do wysokości 100 tys. euro
Aion Bank	Założony w Belgii w 2020 r. przez byłego prezesa Alior Banku – Wojciecha Sobierają, należy do funduszu <i>private equity</i> – Warburg Pincus; posiada europejską licencję bankową wydaną przez nadzór belgijski, depozyty podlegają gwarancji zwrotu do wysokości 100 tys. euro. W Polsce działa od drugiej połowy 2021 r.; świadczy konsumenckie usługi bankowe za pośrednictwem aplikacji, koncentrując się na produktach oszczędnościowo-inwestycyjnych. Ponadto zgodnie nową strategią rozwija rozwiązania <i>Banking-as-Service</i> – tzw. bankowość w tle, polegająca na tym, że bank dostarcza innej firmie produkty finansowe, np. konta czy karty za pomocą API. Dzięki temu ta firma może oferować własnym klientom usługi bankowe bez wytwarzania tych rozwiązań we własnym zakresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych z Internetu.

Rynek polski podąża za tendencjami światowymi w wykorzystaniu nowych technologii i rozwiązań polegających na dostępie do usług bankowych bez fizycznych placówek i fizycznego kontaktu z klientem. W sferę bankowości wchodzi dobrze znane na rynku polskim, funkcjonujące od paru lat instytucje finansowe, takie jak Revolut. Początkowo działał on jako instytucja pieniądza elektronicznego, zdobył zaufanie klientów, nawiązał biznesowe relacje. Następnym krokiem było założenie banku, natomiast od 1 lipca 2022 r. jednostka działa jedynie jako bank. Revolut przenosi rachunki swoich klientów z Revolut Payments UAB do Revolut Bank UAB. Oczekuje się, że 13 mln klientów będzie podlegało tej procedurze. W Polsce pojawiają się też nowi gracze, którzy czerpią z doświadczeń bankowych, np. Aion Bank, który jest bankiem obsługiwanym tylko i wyłącznie za pomocą aplikacji internetowych.

Zakończenie

Bankowość, tak jak i inne sektory gospodarki, znajduje się w czasie dynamicznych zmian technologicznych. Transformacja polega przede wszystkim na procesie cyfryzacji, a także na pojawianiu się nowych podmiotów na rynku oferujących usługi finansowe. Klienci skłaniają się do rozwiązań sprawnych operacyjnie, wygodnych w obsłudze, do których dostęp jest praktycznie nieograniczony, a kontakt z usługodawcą możliwy niezależnie od miejsca aktualnego przebywania.

Siłą napędową rozwoju banków cyfrowych są klienci. Ich zmieniające się preferencje, a także rozwój nowych technologii muszą znaleźć odzwierciedlenie w ofercie usług finansowych, jak i niefinansowych. Przeprowadzone analizy pokazały, że sektor bankowości zmienia się dynamicznie. Powstają nowe podmioty – neobanki, które działają w oparciu o posiadane licencje własne lub są częścią innych banków. W Polsce przykładem tego ostatniego jest neoBANK, który jest nazwą handlową Wielkopolskiego Banku Spółdzielczego i jest jego jednym z kanałów dystrybucji.

Liczba neobanków na świecie rośnie dynamicznie. Podmioty branży FinTech ubiegają się o odpowiednie licencje i stają się neobankami – przykładem jest Revolut. Podmiot ten ma ugruntowaną pozycję na rynku usług finansowych i jest rozpoznawany przez klientów. Natomiast badania przeprowadzone przez EY wykazały, że kluczowe z punktu widzenia klienta dla nawiązania relacji z nowym podmiotem są relacje osobiste i zaufanie. Można się zatem spodziewać, że część działających od wielu lat podmiotów FinTech będzie chciała podążać podobną drogą do Revolut.

W związku z silnym oddziaływaniem nowych technologii na sektor finansowy będzie on podlegał dalszej transformacji cyfrowej. Zmienia się rola banków tradycyjnych, a także ich model biznesowy i operacyjny. Neobanki stanowią uzupełnienie aktywności bankowej, podnosząc jakość oferowanych usług, a także zwiększając efektywność przeprowadzanych operacji.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2439 z późn. zm.

Literatura

- aleBank. (2021). *Prawie 41 proc. Polaków najczęściej robi e-zakupy za pośrednictwem smartfona; badanie Santander Consumer Bank*. Pobrano z <https://alebank.pl/prawie-41-proc-polakow-najczesciej-robi-e-zakupy-za-posrednictwem-smartfona-badanie-santander-consumer-bank/?id=392252&catid=33333&cat2id=361> (11.04.2022).
- Alińska, A. (2019). *Alternatywne finanse*. Warszawa: CeDeWu.
- Alliance for Financial Inclusion. (2021). *Policy Framework on the Regulation, Licensing and Supervision of Digital Banks*. Pobrano z https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2021/11/DFSWG-framework_FINAL.pdf (13.07.2022).
- Boczoń, W. (2022). *Coraz mniej etatów w bankowości. Te banki zlikwidowały najwięcej miejsc pracy*. Pobrano z <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Coraz-mniej-etatow-w-bankowosci-Te-banki-zlikwidowaly-najwiecej-miejsc-pracy-8298562.html> (7.04.2022).
- Boudet, J., Gregg, B., Wong, J., Schuler, G. (2017). *What Shoppers Really Want from Personalized Marketing*. [b.m.]: McKinsey & Company. Pobrano z <https://www.mckinsey.com/business-functions/growth-marketing-and-sales/our-insights/what-shoppers-really-want-from-personalized-marketing> (14.07.2022).
- Brockhurst, J. (2019). *Market Ripe for Neobank Success*. [b.m.]: The Nielsen Company. Pobrano z <https://www.nielsen.com/au/en/insights/article/2019/market-ripe-for-neobank-success> (4.04.2022).
- Brown, T., Nonninger, L., Tattersall, M. (2021). *UK Neobank Emerging Features Benchmark 2021*. Pobrano z <https://www.insiderintelligence.com/content/uk-mobile-banking-emerging-features-benchmark-2021> (14.07.2022).

- Choi, J., Santhanam, P., Wray, P., Shubhankar, S., Vandensteen, J. (2020). *The Rise of Digital Banking in Southeast Asia*. [b.m.]: Boston Consulting Group. Pobrano z <https://media-publications.bcg.com/The-Rise-of-Digital-Banking-in-Southeast-Asia.pdf> (14.07.2022).
- EY. (2021). *NextWave Global Consumer Banking Survey*. Pobrano z https://www.ey.com/pl_pl/news/2021/12/ey-next-wave-global-consumer-banking-survey (4.04.2022).
- Finnovate Research. (2018). *Neo-Banks: Performance and New Ideas*. Pobrano z https://irp-cdn.multiscreensite.com/91156662/files/uploaded/NeoBanks%20Performance%20and%20New%20Ideas%20Finnovate_v7_10_11_2018.pdf (14.07.2022).
- Grinstead, S. (2018). *What Is a Neobank Really? Mobile Transaction*. Pobrano z <https://www.paconsulting.com/insights/what-is-a-neobank-really> (4.04.2022).
- Gudergan, G., Mugge, P. (2017). *The Gap Between the Practice and Theory of Digital Transformation*. [b.m.]: Hawaiian International Conference of System Science. Pobrano z https://www.researchgate.net/profile/Paul-Mugge/publication/318864420_The_Gap_Between_the_Practice_and_Theory_of_Digital_Transformation/links/59821a6fa6fdcc55a1b3bc23/The-Gap-Between-the-Practice-and-Theory-of-Digital-Transformation.pdf?origin=publication_detail (14.07.2022).
- Hopkinson, G., Klarova, D. (2019). *How Neobanks' Business Models Challenge Traditional Banks*. [b.m.]: Young Graduate News, International Business Centre at Aalborg University. Pobrano z https://www.researchgate.net/publication/335205599_How_neobanks%27_business_models_challenge_traditional_banks (14.07.2022).
- Mergel, I., Edelman, N., Haug, N. (2019). Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4). doi: 0.1016/j.giq.2019.06.002.
- Peitz, M., Waldfogel, J. (2012). *The Oxford Handbook of the Digital Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogers, D. L. (2016). *The Digital Transformation Playbook. Rethink Your Business for the Digital Age*. New York: Columbia University Press.
- Roland Berger Strategy Consultants / Bundesverband der Deutschen Industrie. (2015). *The Digital Transformation of Industry*. Pobrano z https://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_digital_transformation_of_industry_20150315.pdf (4.04.2022).
- Shettar, R. M. (2020). Neo Bank: A New Landscape. *Journal of Xi'an University of Architecture & Technology*, 12(3), 3843–3847.
- Stegmeier, C., Daniels, L. (2021). The Global Growth of Neobanks – a Geographical Analysis. W: *Exton Research. Report Neobanks 2021. Shifting from Growth to Profitability*. Paris–Milan–Munich–Barcelona: Exton Consulting. Pobrano z <http://extonconsulting.com/wp-content/uploads/2021/01/Report-Neobanks-2021.pdf> (14.07.2022).

- Szysko, A. (2021). Banki cyfrowe jako rezultat procesu zmian technologicznych w sektorze Bankowym. W: P. Łasak (red.), *Tożsamość banków wobec rozwoju technologii finansowych* (s. 87–102). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Wachal, R. (1971). Humanities and Computers. A Personal View. *The North American Review*, 256(1), 30–33.
- Westerman, G., Calm  jane, C., Bonnet, D., Ferraris, P., McAfee, A. (2011). *Digital Transformation: A Roadmap for Billion-Dollar Organizations*. [b.m.]: Center for Digital Business and Capgemini Consulting. Pobrano z https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/Digital_Transformation__A_Road-Map_for_Billion-Dollar_Organizations.pdf (13.07.2022).
- Wewege, L., Lee, J., Thomsett, M. C. (2020). Disruptions and Digital Banking Trends. *Journal of Applied Finance & Banking*, 10(6), 15–56.
- Węch, R., Śledziewska, K. (2018). *Wpływ zmian technologicznych na pracowników sektora bankowego*. Warszawa: DELab UW.
- Związek Banków Polskich. (2021). *Raport NetB@nk, 4 kwartał 2020 r.* Warszawa: Związek Banków Polskich. Pobrano z https://www.zbp.pl/getmedia/1d47ce0a-978f-46a5-ac1d-530aec383b97/Raport-Netbank_Q4-2020 (13.07.2022).
- Związek Banków Polskich. (2022). *Raport NetB@nk, 4 kwartał 2021 r.* Warszawa: Związek Banków Polskich. Pobrano z https://www.zbp.pl/getmedia/ebf7bd37-fd02-47ad-95f0-514cc79709bc/Raport-Netbank_Q4-2021 (13.07.2022).

Streszczenie

Postępująca cyfryzacja wymusza zmiany w sektorze finansów, a w szczególności w obs  dzie płatności. Klienci oczekuj   płatności wykonywanych szybko i bezpiecznie, unikają ponadto wizyt w oddziałach banków, a preferuj   kontakt poprzez Internet oraz aplikacje mobilne. W obliczu wyzwań cyfryzacji banki proponuj   nowe rozwiązania spełniające oczekiwania klienta. Odpowiedzią na zapotrzebowanie obsługi w formie mobilnej są neobanki – podmioty, które nie muszą samodzielnie posiada   licencji bankowych, a mogą s  wiadczy   usługi, nawiązując w  sp  prac   z licencjonowanymi jednostkami. W artykule przeanalizowano neobanki jako podmioty b  d  ce dostawcami us  ug finansowych w dobie cyfryzacji. Przedstawiono plusy i minusy dzia  alno  ci bankowej w tej formie, a tak  że wskazano potencja   ich wzrostu.

S   WA KLUCZOWE: neobanki, cyfryzacja, us  ugi finansowe, banki

Summary

Progressive digitization is forcing changes in the finance sector, especially in payment processing. Customers expect payments to be made quickly and safely, additionally, they avoid visiting bank branches, and prefer contact via the Internet and mobile applications.

Faced with the challenges of digitization, banks are coming up with new solutions to meet customer expectations. Neobanks are the answer to the demand for mobile banking services. These entities do not need to have banking licenses on their own, and can provide services by establishing cooperation with licensed entities. The article analyzes neobanks as entities that are financial service providers in the digital age. The advantages and disadvantages of banking in this form are presented, as well as the potential for their growth is indicated.

KEYWORDS: neobanks, digitization, financial services, banks

Nota o autorze

Dorota Ślażyńska-Kluczek – dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Uczelnia Łazarskiego; główne obszary działalności naukowej: usługi finansowe, usługi płatnicze, finanse przedsiębiorstw, usługi bankowe; e-mail: dorota.kluczek@onet.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8191-7213>.