

**WSPÓŁCZESNE WYZWANIA
ROZWOJU GOSPODARCZEGO.
POLITYKA I KREACJA POTENCJAŁU**

**STRUKTURA GOSPODARKI - RYNEK PRACY -
ŚRODOWISKO I JAKOŚĆ ŻYCIA**

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA ROZWOJU GOSPODARCZEGO. POLITYKA I KREACJA POTENCJAŁU

STRUKTURA GOSPODARKI - RYNEK PRACY - ŚRODOWISKO I JAKOŚĆ ŻYCIA

red. Anna Cudowska-Sojko

CZĘŚĆ II



Białystok 2015

Recenzenci:
prof. dr hab. Waław Jarmoławicz
prof. dr hab. Zbigniew Mikołajewicz
dr hab. Barbara Kryk, prof. US

Projekt okładki: Marek Owieczko

Redakcja: Anna Rutkowska

Korekta: Anna Rutkowska

Skład i redakcja techniczna: Magdalena Owczarczuk, Paweł Piątkowski



ISBN 978-83-7431-476-3

© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2015

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
ul. Marii Skłodowskiej-Curie 14, tel. 85 7457059
<http://wydawnictwo.uwb.edu.pl>

Druk i oprawa:
QUICK-Druk s.c.
ul. Łąkowa 11, 90-562 Łódź

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział I	
ASPEKTY STRUKTURALNE A POTENCJAŁ GOSPODARCZY	9
<i>Wyzwania i problemy rozwoju rynku usług medycznych w obliczu procesów globalizacyjnych (Anna Mitek)</i>	11
<i>Rola energetyki wiatrowej w rozwoju rynków energii w Polsce, Europie i na świecie (Marcin Zawada)</i>	23
<i>Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój przedsiębiorczości (Henryk Brandenburg, Przemysław Sekuła)</i>	38
<i>Inwestycje w infrastrukturę jako determinanta rozwoju samorządów lokalnych – na przykładzie miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego (Julia Klimek, Marta Szaja)</i>	62
<i>Regulacja rynku jako źródło poprawy funkcjonowania rynku usług transportu kolejowego w przewozach ładunków (Miroslaw Antonowicz)</i>	91
<i>Zmiany struktury gospodarki i zakres realokacji zasobów w Polsce w początkach transformacji – uwagi ogólne (Aleksander Prokopiuk, Aleksander Maksimczuk)</i>	107
<i>Znaczenie infrastruktury transportu dla wzrostu gospodarczego Polski (Anna Tomczyk)</i>	130
<i>Zróżnicowanie dochodów polskich powiatów (Iwona Koza)</i>	146
Rozdział II	
RYNEK PRACY A POTENCJAŁ GOSPODARCZY	169
<i>Zatrudnienie osób niepełnosprawnych wyzwaniem dla biznesu (Dorota Kobus-Ostrowska)</i>	171
<i>CSR a kreacja potencjału personelu (Mariusz Zieliński)</i>	182
<i>Wybrane problemy polskiego rynku pracy w okresie integracji z Unią Europejską (Kinga Szmigiel)</i>	199
<i>Theoretical aspects of the correlation between economic growth and unemployment (Marta Martincová)</i>	218

Rozdział III

ŚRODOWISKO I JAKOŚĆ ŻYCIA

A POTENCJAŁ GOSPODARCZY 227

Natura 2000 jako element kształtowania równowagi między rolnictwem a ochroną środowiska (Bogumiła Grzebyk)..... 229

Znaczenie zielonych przedsiębiorstw dla kształtowania rozwoju gospodarczego (Paulina Szyja) 242

Przekształcenia funkcji turystycznej jako czynnik wzrostu potencjału miasta. Studium przypadku Warszawy (Katarzyna Przybyła)..... 260

Shaping Quality of Life in Slovakia After EU Accession (Vieroslava Holková) 270

Kreacja potencjału przez lokalne społeczności wiejskie na przykładzie Małopolski (Elżbieta Kuchta) 281

Klasy ekologiczne instrumentem polityki innowacyjnej i ochrony środowiska (Dorota Burzyńska) 292

Górnicza kreacja gospodarcza w ośrodku uzdrowiskowym sprzecznością z oczekiwaniami społecznymi na przykładzie Goczalkowic-Zdroju (Eleonora Gonda-Soroczyńska)..... 312

Rozdział IV

OD GOSPODARKI LOKALNEJ DO GLOBALNEJ 327

Gospodarka światowa wobec kryzysu. Dobrze zarządzane i zrównoważone firmy jako jeden z kluczowych elementów nowego modelu wzrostu? (Justyna Suska)..... 329

Kierunki rozwoju strategii bezpośredniego celu inflacyjnego – studium przypadku wybranych państw europejskich (Karolina Tura) 339

Współpraca międzygminna narzędziem rozwiązywania problemów w świadczeniu usług publicznych (Beata Skubiak) 355

Rola instytucji publicznych w procesie wdrażania polityki spójności w regionach peryferyjnych Polski Wschodniej (Alina Walenia)..... 364

Socjaldemokratyczny model polityki społeczno-ekonomicznej jako wyzwanie rozwojowe XXI wieku dla Polski (Andrzej Prusek) 380

WSTĘP

Przedmiotem rozważań, podjętych w niniejszej monografii, są aktualne problemy funkcjonowania oraz mechanizmy rozwoju gospodarki współczesnej zarówno w przekroju mikro-, jak i makroekonomicznym. W szczególności badania koncentrują się na problemach ekspansji gospodarczej Europy Środkowej na tle całej Unii Europejskiej oraz na kierunkach ewolucji jej struktury i mechanizmów funkcjonowania.

Dominującą cechą współczesnego mechanizmu dynamiki gospodarczej jest autonomiczne tworzenie nowych funkcji, form i sposobów działalności, podejmowana przez poszczególne podmioty gospodarcze. Napięcia społeczne i polityczne oraz niedostateczna dynamika rozwojowa powodują, że każda forma kreacji gospodarczej pozostaje w sprzeczności z istniejącą strukturą potrzeb rynkowych. Stąd poszczególne kreacje, poza aspektami psychologicznymi, posiadają bezpośredni wpływ na cały system, obciążając go dodatkowym zapotrzebowaniem na zasoby materialne, finansowe, demograficzne i przyrodnicze.

Przedstawione analizy odsłaniają szerokie spektrum problemów, jakie pojawiają się w procesie ekspansji gospodarczej Polski na tle innych krajów tego regionu i Unii Europejskiej. Badania podjęte przez autorów stanowią próbę wskazania głównych czynników dynamiki gospodarczej krajów o względnie niskim poziomie rozwoju. W kolejnych artykułach podjęto analizę tych czynników na poziomie mikro-, mezo- i makroekonomicznym, przybliżono również globalny wymiar tego zagadnienia.

Całość problematyki ujęto w czterech rozdziałach, dzięki czemu przybliżyć można było różne aspekty, związane z potencjałem gospodarczym. Zagadnienia przedstawione przez autorów w niniejszym tomie dotyczą w pierwszej kolejności problemów gospodarczych z punktu widzenia aspektów strukturalnych, związanych z potencjałem gospodarczym w odniesieniu do rynków, regionu, a także całej gospodarki. W następnej części poruszono temat dotyczący rynku pracy. Wskazano na jego problemy oraz na niewielkie wykorzystanie jego potencjału. Kolejna część zawiera artykuły poruszające problemy środowiskowe, związane również z jakością życia. W ostatniej części skupiono się na znaczeniu i roli zarówno lokalnych społeczności oraz instytucji publicznych, jak i zagadnień związanych z kwestiami dotyczącymi gospodarki światowej.

Autorzy mają nadzieję, że zaprezentowane w niniejszej publikacji wyniki badań staną się inspiracją do dalszych prac nad uwarunkowaniami kreacji potencjału gospodarczego.

ROZDZIAŁ I

ASPEKTY STRUKTURALNE A POTENCJAŁ GOSPODARCZY

Anna Mitek¹

WYZWANIA I PROBLEMY ROZWOJU RYNKU USŁUG MEDYCZNYCH W OBLICZU PROCESÓW GLOBALIZACYJNYCH

Streszczenie

Sektor ochrony zdrowia, tak jak inne dziedziny gospodarki, jest zdeterminowany oddziaływaniami procesów globalizacyjnych. W artykule przedstawiono wpływ globalizacji na rozwój sektora ochrony zdrowia, z uwzględnieniem podziału na kilka wybranych czynników jak: mobilność pracowników medycznych oraz pacjentów, wykorzystanie nowych technologii i rozwiązań telekomunikacyjnych, a także wybrane zmiany społeczne. Artykuł porusza również temat kierunku rozwoju rynku usług medycznych w sytuacji tak dynamicznie zmiennego otoczenia.

Słowa kluczowe: ochrona zdrowia, rynek usług medycznych, globalizacja

CHALLENGES AND PROBLEMS ASSOCIATED WITH DEVELOPMENT OF MEDICAL SERVICES IN FACE OF GLOBALISATION PROCESSES: SELECTED ASPECTS

Abstract

Health care systems, like other sectors of the economy, are strongly affected by globalisation processes. This paper presents the impact of globalisation on the development of the health care sector, taking into account several selected factors such as: the mobility of medical staff and patients, use of new technologies and telecommunications solutions, as well as changes in society. The author discusses the direction of development of the medical services market in times of a rapidly changing environment.

Key words: health care, medical services market, globalisation

Wstęp

Procesy globalizacyjne coraz bardziej wpływają na różne dziedziny gospodarki oraz ingerują w zmiany zachodzące w społeczeństwie. Dotyczy to również podmiotów leczniczych, które tak jak inne podmioty gospodarcze ulegają dynamicznym przemianom. W artykule przedstawiono wybrane aspekty, które warunkują rozwój rynku usług medycznych w Polsce, a także skupiono uwagę na niektóre wyzwania, stojące przed dzisiejszym otoczeniem, w świetle globalizacji. Zmiany w otoczeniu

¹ mgr Anna Mitek – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania

sektora ochrony zdrowia mogą zachodzić w otoczeniu bliższym, jak również w otoczeniu dalszym, na które większy wpływ mają procesy globalizacyjne.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie niektórych aspektów, związanych z kierunkami oddziaływania globalizacji na sektor ochrony zdrowia. Przedstawione zostaną wybrane czynniki, ujęte od strony podażowej i popytowej. Te dwie perspektywy będą zaprezentowane na kilku przykładach wraz z opisem wpływu procesów globalizacyjnych i wyzwań, stojących przed rynkiem usług medycznych.

1. Rozwój gospodarczy a sektor ochrony zdrowia

Sektor ochrony zdrowia na przestrzeni lat wciąż ulega stałym przemianom i modyfikacjom, świadczącym o rozwoju tej części gospodarki, która oferuje usługi i produkty służące promowaniu, zachowaniu, poprawie i przywracaniu zdrowia członków danej populacji². Duży wpływ na zachodzące zmiany mają procesy globalizacyjne, oddziałujące m.in. poprzez nowe technologie lub przemiany społeczne.

O rozwoju usług medycznych może świadczyć fakt wzrostu udziału wydatków na ochronę zdrowia w relacji do PKB. Na podstawie danych Eurostatu, uwzględniających wyniki 27 państw europejskich jak również 6 państw spoza Europy (m.in. Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia, Korea Południowa, Australia i Nowa Zelandia), średni udział wydatków na ochronę zdrowia stanowił 8,83% PKB w roku 2003, a w 2010 wzrósł do poziomu 9,69% PKB³. Jest to wynik uśredniony. Istnieje wyraźny podział między gospodarkami różnych państw: w państwach wysoko rozwiniętych wskaźnik ten sięga 10-12% PKB (a nawet 17% PKB w Stanach Zjednoczonych), natomiast w krajach mniej rozwiniętych 6-9% PKB (średnia 8,2% PKB)⁴. W Polsce udział wydatków na ochronę zdrowia stanowi ok. 6-7% PKB⁵. Sektor ochrony zdrowia stanowi ważny element gospodarek narodowych. Można też zaobserwować, iż coraz bardziej zyskuje na znaczeniu również w kontekście poprawy warunków życia społeczeństwa. Jest zatem istotnym ogniwem, którego rozwój w dużym stopniu wpływa na wzrost PKB kraju.

2. Kierunki rozwoju rynku usług medycznych w obliczu procesów globalizacyjnych

Proces globalizacji charakteryzuje się nasilaniem mobilizacji i przepływu dóbr, kapitałów i siły roboczej w skali ogólnoświatowej, rozwojem transportu, komuni-

² J. Klich, *Restrukturyzacja Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. Współczesne wyzwania, procedury i narzędzia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 16.

³ Eurostat, *Expenditure of selected health care functions by providers of health care – %*, 11.05.2015, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_sha1p&lang=en, data dostępu 16.05.2014 r.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

kacji, telekomunikacji oraz szybkim przepływem informacji w mediach⁶. Jest to proces występujący w gospodarce światowej, gdzie podstawowym założeniem jest integracja rynków i państw narodowych poprzez wpływ różnych czynników, głównie technologicznych, przemian ekonomiczno-społecznych, a także różnic kulturowych. Procesy globalizacyjne obejmują szeroki zakres oddziaływania, ingerując i wpływając na zdrowie danego społeczeństwa oraz na funkcjonowanie systemów ochrony zdrowia w danym państwie.

Znaczenie procesu globalizacji w rozwoju rynku usług zdrowotnych jest znaczące i równie istotne, tak jak w innych dziedzinach życia, ponieważ skutkuje zmianami odczuwalnymi przez każdego człowieka. Sam proces integracji i współzależności gospodarek i społeczeństw przynosi wiele nowych rozwiązań, będących integralną częścią postępu i rozwoju, bez którego wiele osób nie wyobrażałoby sobie dziś życia. Zmiany w wyniku globalizacji są zatem bezsprzeczne, a ich wpływ można dostrzec w sektorze ochrony zdrowia na dwóch płaszczyznach, które można sklasyfikować wg kategorii: popytowej i podażowej. Najważniejsze kanały i efekty oddziaływania globalizacji na rynek szeroko pojętych usług zdrowotnych, skupiających dobro pojedynczych jednostek, populacji, a także podmiotów udzielających świadczeń, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Kierunki rozwoju usług zdrowotnych w wyniku oddziaływania procesów globalizacji

Strona podażowa	Strona popytowa
Wzrost mobilności pracowników medycznych oraz samych pacjentów (turystyka medyczna).	Zmiana stylu życia, choroby cywilizacyjne, zmiany modelu rodziny, multikulturowość.
Technologia: nowe leki, materiały medyczne i technologie; telemedycyna, e-zdrowie.	Rozprzestrzenianie się znanych chorób, pandemie, nowe choroby.
Przepływy kapitału; fuzje i przejęcia.	Wzrost dochodów i dobrobytu.
Prawo i organizacje międzynarodowe.	Wzrost wykształcenia, ilości informacji oraz dostępu do informacji.

Źródło: J. Klich, *Restrukturyzacja...*, op. cit., s. 20

Wpływ globalizacji strony podażowej na rozwój rynku usług medycznych opiera się głównie na zmianach umożliwiających zwiększanie oferty podmiotów leczniczych, przede wszystkim ze względu na rozwój technologii, a także na dostępie do nowoczesnych metod kontaktu z pacjentem czy też formie udzielania świadczeń. Nowe podejście do zarządzania szpitalami, uwzględniające ich przedsiębiorczy charakter i poddanie się prawom rynku, oraz rozwój firm, specjalizujących się w doradztwie finansowo-prawnym dla podmiotów leczniczych, przyczynia się również

⁶ Globalizacja, <http://mfiles.pl/pl/index.php/Globalizacja>, data dostępu 01.06.2014 r.

do procesów restrukturyzacyjnych i dostosowywania wachlarza usług do potrzeb rynkowych.

W ujęciu popytowym rozwój usług medycznych w głównej mierze zależy od sytuacji zdrowotnej pacjentów i ich podatności na pojawiające się nowe choroby. Również zmiany zachodzące w najbliższym otoczeniu pacjenta, jak zmiany stylu życia czy struktury rodziny, wpływają na konieczność oferowania nowych usług opieki zdrowotnej.

Rozwój usług medycznych, ujęty wg dwóch stron rozwoju rynku usług medycznych, prowadzi zatem z jednej strony do poszerzania się oferty, a z drugiej zwiększania zapotrzebowania na oferowane usługi. Na potrzeby artykułu zostaną przedstawione wybrane kierunki rozwoju usług medycznych od strony podażowej, uwzględniające oddziaływania mobilności pracowników i pacjentów oraz rozwój nowych technologii, a od strony popytowej – zmiany społeczne.

3. Mobilność pracowników medycznych

Proces migracji pracowników jest zjawiskiem ściśle związanym z integracją gospodarek i ich wspólnymi oddziaływaniami. Jest to naturalny proces, powiązany z nowymi możliwościami, stojącymi przed obecnymi uczestnikami rynku pracy. Dotyczy to zarówno personelu mniej wykwalifikowanego, jak i specjalistów w danej dziedzinie, w tym pracowników medycznych. Wśród specjalistów z zakresu ochrony zdrowia mobilność dotyczy głównie lekarzy, pielęgniarek oraz położnych. Są to grupy pracowników należące do najczęściej poszukiwanych w innych państwach ze względu na dość specjalistyczną profesję. Tego typu zjawisko emigracji często jest określane jako „drenaż mózgów”.

Sam proces mobilności personelu medycznego odbywa się zarówno między państwami wysoko rozwiniętymi, jak i państwami będącymi na różnym etapie rozwoju ekonomicznego oraz społecznego⁷. Najczęstszym kierunkiem jest przepływ pracowników z państw rozwijających się do państw wysoko rozwiniętych. Tendencja ta jest podyktowana w szczególności poprawą warunków pracy oraz rozwoju zawodowego i osobistego. Migracje specjalistów medycznych stanowią coraz większy problem ekonomiczny i społeczny dla państw, z których specjaliści emigrują. Należy pamiętać, iż zawody medyczne są szczególnymi profesjami, wymagającymi specjalistycznego, czasochłonnego i kosztownego kształcenia przyszłych lekarzy. Jednym z podstawowych problemów, pojawiających się w tych państwach, jest powstawanie niedoboru specjalistów w zakresie medycyny, w wyniku ich odpływu do innych państw. W ten sposób przed systemami ochrony zdrowia państw stoi wielkie wyzwanie ograniczenia mobilności pracowników, która w istotny sposób go osłabia i powoduje dysproporcje w wykorzystaniu zasobów. Wzrasta też obawa o powszechność dostępu społeczeństwa do opieki medycznej.

⁷ J. Klich, *Restrukturyzacja...*, op. cit., s. 37.

Wśród krajów wysoko rozwiniętych częstymi kierunkami migracji wykwalifikowanej kadry medycznej są Stany Zjednoczone oraz Kanada. Wśród praktykujących lekarzy w Stanach Zjednoczonych szacuje się, że 25% stanowią absolwenci zagranicznych uczelni medycznych, a w Kanadzie odsetek ten wynosi ok. 23%⁸. Wśród państw Unii Europejskiej (UE) także obserwowana jest duża migracja pracowników medycznych, przy czym zdecydowana większość specjalistów pochodzi z krajów członkowskich UE. Europejskim krajem, w którym pracuje najwięcej zagranicznych absolwentów kierunków medycznych, jest Wielka Brytania, gdzie wpływowa kadra medyczna stanowi ok. 28% zatrudnionych lekarzy⁹. Szczególny wpływ na wzrost mobilności lekarzy i pielęgniarek miało poszerzenie UE w 2004 roku o 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Migracja pracowników medycznych jest nie tylko zróżnicowana pod względem kierunków przemieszczania się, ale także w zależności od grupy personelu (lekarze, pielęgniarki, stomatolodzy). W swoich badaniach w 2008 roku M. Wismar i in. wskazują, że pod względem ilościowym największy napływ lekarzy odnotowano w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Niemczech. Pod względem procentowym największy napływ zagranicznych lekarzy miał miejsce w Wielkiej Brytanii (42,6%) i Austrii (13,5%)¹⁰. Najwięcej pielęgniarek emigrowało natomiast do Włoch i Wielkiej Brytanii, a stomatologów do Hiszpanii i Austrii¹¹.

W Polsce, zgodnie z raportem Ministerstwa Zdrowia, w przeciągu 2-3 lat po przystąpieniu do UE znacznie wzrosła liczba zaświadczeń wydanych przez izbę lekarską, uprawniających do pracy za granicą. W 2006 roku 4,32% lekarzy aktywnych zawodowo pobrało zaświadczenia (w 2005 roku – 3,06%), natomiast wśród lekarzy specjalistów odsetek ten wyniósł 3,78% w 2006 roku (w 2005 roku 2,5%)¹². Najliczniejszą grupę, ubiegającą się o zaświadczenia, stanowili specjaliści z dziedziny: anestezjologii i intensywnej terapii, chirurgii (klatki piersiowej, naczyniowej, plastycznej i ogólnej) i medycyny ratunkowej. Na tych stanowiskach w 2006 roku pojawiło się najwięcej wolnych miejsc pracy w podmiotach leczniczych¹³.

Integracja UE istotnie wpłynęła na mobilność pracowników medycznych, co w dużym stopniu skutkuje do dziś intensywniejszą emigracją z nowych państw do państw starej UE. Podłożem wzmożonej migracji są głównie kwestie zarobkowe, lepsze warunki pracy oraz rozwój na rynku globalnym. Należy jednak pamiętać,

⁸ F. Mullan, *The metrics of the physician brain drain*, "The New England Journal of Medicine", 2005, Vol. 353, s. 1811.

⁹ Ibidem.

¹⁰ *Health Professional Mobility and Health Systems. Evidence from 17 European Countries*, M. Wismar et al. (eds.), Observatory Studies Series, 23, World Health Organization, Copenhagen 2011.

¹¹ Ibidem, s. 32-33.

¹² Ministerstwo Zdrowia, *Monitorowanie migracji polskich lekarzy, pielęgniarek i położnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Raport z realizacji programu w 2006 r.)*, <http://www2.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=&ms=&ml=pl&mi=5658&mx=0&ma=7876>, data dostępu 16.05.2014 r.

¹³ Ibidem.

że dzięki tej formie migracji najzdolniejsi mają szansę na własny rozwój naukowy, co odbywa się z pożytkiem dla całego społeczeństwa.

4. Mobilność pacjentów (turystyka medyczna)

Turystyka medyczna jest częścią turystyki zdrowotnej, określanej jako świadoma i dobrowolna zmiana stałego miejsca przebywania na pobyt, często w miejscowości klimatycznej, mający na celu fizyczną i psychiczną poprawę zdrowia, dzięki wypoczynkowi, a także profilaktyce¹⁴. Tak więc turystyka zdrowotna obejmuje w szerokim zakresie usługi, związane z poprawą zdrowia, także o charakterze rekreacyjnym, jak oferty SPA i *wellness*. Turystyka medyczna natomiast, zawężając wcześniejszą definicję, oznacza przemieszczanie się poza granice swojego kraju, do kliniki lub szpitala, w celu poprawy zdrowia bądź urody pod opieką lekarza specjalisty¹⁵. Często turystyka medyczna obejmuje wyjazdy międzykontynentalne i usługi zdrowotne wysokiej jakości, nabywane zazwyczaj po konkurencyjnej cenie¹⁶.

Rozwój turystyki medycznej jest niewątpliwie oddziaływaniem globalizacji. Nowe możliwości, większa swoboda podróżowania, otwarcie granic dla nowych klientów, różnice jakościowe i cenowe stanowią przyczynę rozkwitu tego kierunku mobilności pacjentów, będącego wielkim wyzwaniem dla dzisiejszego społeczeństwa. Szacuje się zwiększanie udziału tego sektora w ciągu najbliższych lat. Obejmuje on swoim zasięgiem relacje między wszystkim państwami, oferując wiele zalet. Warto jednak pamiętać, że nie jest on pozbawiony również wad.

Głównymi powodami wzrostu zainteresowania turystyką medyczną są kwestie ekonomiczne. Wielu przyszłych pacjentów decyduje się na znacznie tańsze zabiegi medyczne w innych krajach. Często różnica cenowa jest bardzo duża, uwzględniając nawet koszty dojazdu. Na przykład szacuje się, że różnica w cenie wykonywania zabiegu między Indiami czy Koreą Południową a Stanami Zjednoczonymi wynosi 50-95% kosztów w Stanach Zjednoczonych¹⁷.

W Europie podobny trend jest również obserwowany. W państwach Europy Środkowej (takich jak Polska, Czechy, Węgry) ceny za usługę medyczną bywają 60-80% niższe niż np. w Wielkiej Brytanii i Niemczech¹⁸. Najczęstszym kierunkiem podróży w celach medycznych są kraje rozwijające się, a klienci pochodzą z państw wysoko rozwiniętych.

Rozwój technologii i standardów opieki medycznej przyczynił się do zanikania różnic w wykonywaniu wybranych usług medycznych. Oprócz motywów ekono-

¹⁴ J. Rab-Przybyłowicz, *Uwarunkowania rozwoju turystyki medycznej w Szczecinie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 507, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 24, Szczecin 2008, s. 316.

¹⁵ Ibidem, s. 318.

¹⁶ J. Klich, *Globalizacja usług zdrowotnych*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 4, s. 32.

¹⁷ Ibidem, s. 33.

¹⁸ J. Rab-Przybyłowicz, op. cit., s. 319.

micznych również zbyt długi czas oczekiwania we własnym kraju jest czynnikiem skłaniającym do podróży w celach zdrowotnych. W niektórych państwach konieczność szukania niektórych zabiegów medycznych w innych krajach jest podyktowana niedostępnością specjalistycznych usług w ich kraju zamieszkania. Powodem rozwoju turystyki medycznej mogą być również obowiązujące przepisy prawne w wybranych państwach, dotyczące nielegalnych usług w kraju pochodzenia turysty i o dość kontrowersyjnym charakterze (np. aborcja, eutanazja)¹⁹.

Obserwuje się coraz większą tendencję do podróży wśród pacjentów, zainteresowanych zabiegami chirurgicznymi, kosmetycznymi czy usługami stomatologicznymi. Często tego typu podróże nie wymagają dalekich odległości. Szczególnie trend taki jest obserwowany na zachodzie Polski, blisko granicy niemieckiej. Na przykładzie Szczecina można zaobserwować dużą liczbę gabinetów stomatologicznych i coraz większy rozwój gabinetów medycyny estetycznej. Bliskość granicy jest czynnikiem wpływającym na większe zainteresowanie niemieckich klientów polskimi usługami medycznymi²⁰. Trend ten jest szansą dla Polski zarówno pod względem naukowym jak i ekonomicznym, ale stanowi również wyzwanie dostarczania specjalistycznych usług na jak najlepszym poziomie i kształcenia profesjonalistów.

5. Nowe technologie i wykorzystywanie Internetu do świadczenia usług (telemedycyna)

Rozwój technologii jest procesem istotnie determinującym postępy w dziedzinie medycyny, wpływającym na wiele aspektów funkcjonowania dzisiejszej służby zdrowia. Rynek usług medycznych uległ zdecydowanemu postępowi technologicznemu, obejmującemu szeroki zakres udzielania pomocy zdrowotnej pacjentom. Z rozwoju technologii korzystają zarówno podmioty udzielające świadczeń bezpośrednio, jak i producenci leków, produktów medycznych i urządzeń medycznych.

Nowe technologie wykorzystuje się do badań nad nowymi lekami oraz przy samym procesie produkcji leków. Szczególnie istotne są badania poszukujące nowych rozwiązań leczniczych na choroby nowotworowe, układu krążenia i ośrodkowego²¹. Nowe produkty i urządzenia medyczne, jak również cała towarzysząca im technologia, rozwinęły się przykładowo w zakresie technik obrazowania, technik operacyjnych (laparoscopia, techniki laserowe) czy rewolucyjnych rozwiązań stosowanych w urządzeniach (skalpel wykorzystujący ultradźwięki, robot da Vinci)²².

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 320.

²¹ PAP – Nauka w Polsce, *Przedsiębiorcy otrzymają fundusze na badania nad nowymi lekami*, 23.11.2013, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,398116,przedsiębiorcy-otrzymaja-fundusze-na-badania-nad-nowymi-lekami.html>, data dostępu 09.06.2014 r.

²² J. Klich, *Restrukturyzacja...*, op. cit., s. 49.

Innowacje w medycynie obejmują coraz szerszy zakres a lista nowych produktów, stosowanych narzędzi i rozwiązań stale się powiększa, co świadczy o dużym znaczeniu praktycznym wykorzystania rozwoju technologii w medycynie.

Oprócz rozwiązań technologicznych, związanych z samym sprzętem, do świadczenia usług lub produkcji środków leczniczych, medycyna w dzisiejszych czasach wykorzystuje również Internet do świadczenia usług zdrowotnych, bezpośrednio wykorzystując łącze internetowe. Wykonywanie pewnych czynności lekarskich na odległość, za pomocą nowych rozwiązań telekomunikacyjnych, jest określane mianem telemedycyny. Zasadniczo jest to „zespół działań realizujących badanie, monitorowanie i zarządzanie pacjentami oraz edukację pacjentów i personelu przy użyciu systemów oferujących szybki dostęp do wiedzy ekspertów oraz informacji o pacjencie, bez względu na fizyczne położenie pacjentów i dotyczącej ich informacji”²³. Jest to więc pewna dziedzina medycyny, gdzie między dwoma ośrodkami (szpitalami, uczelniami medycznymi, przychodniami) są wymieniane informacje medyczne za pomocą elektronicznych środków komunikacji, głównie w celu leczenia pacjentów, ale także w celu przekazywania treści edukacyjnych.

Główną ideą telemedycyny jest umożliwienie połączenia internetowego i korzystania ze wspólnych doświadczeń lekarzy specjalistów, a także z zasobów różnych ośrodków medycznych przez świadczeniodawców, dla których dostęp do tego typu możliwości jest utrudniony.

Telemedycyna obejmuje stosunkowo szeroki zakres świadczonych usług, od zwykłych telekonsultacji po wykonywanie operacji wykorzystujących najnowsze osiągnięcia w dziedzinie telekomunikacji i robotyki. Czynności mogą być wykonywane w tym samym czasie lub nie, co determinuje podział na czynności synchroniczne i asynchroniczne²⁴. Formy takie jak: wideokonsultacje, telediagnostyka z wykorzystaniem interaktywnie działającej odpowiedniej aparatury wymagają niezawodnego sprzętu i łączności oraz obecności osób współpracujących. W tym zakresie telemedycynę stosuje się w takich dziedzinach jak: psychiatria, interna, rehabilitacja, kardiologia, pediatria, położnictwo czy neurologia²⁵. Coraz bardziej rozwija się też telemedycyna w zakresie chirurgii, a zabiegi chirurgiczne, które jednak wymagają już specjalistycznych robotów, są przyszłością medycyny. Oprócz wykonywania zabiegów telemedycyna umożliwia dostęp do wykładów dla młodych lekarzy, konsultacji, konferencji odbywających się w tym samym czasie. Z kolei w niektórych dziedzinach medycyny synchronizacja czasu nie jest wymagana. Dotyczy to głównie gromadzenia danych medycznych i przekazywania ich do specjalistów w innych ośrodkach medycznych celem konsultacji, opisu lub interpretacji wyników w dogodnym czasie²⁶.

²³ P. Pyrkosz et al., *Wprowadzenie do telemedycyny*, Wydawnictwo Fundacja Postępu Telekomunikacji, Kraków 1995, s. 1.

²⁴ J. Klich, *Globalizacja...*, op. cit., s. 29.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Idem, *Restrukturyzacja ...*, op. cit. s. 53.

Rozwój telemedycyny jest istotnym aspektem w przyszłej medycynie i stanowi duże wyzwanie dla systemu po to, aby funkcjonował on sprawnie, niezawodnie i był przydatny dla jak największej grupy odbiorców. Stosowanie nowoczesnych technologii w medycynie może doprowadzić do rewolucyjnych rozwiązań w leczeniu, również dla samej dziedziny. Dużym wyzwaniem jest stworzenie rozbudowanej infrastruktury telekomunikacyjnej i informatycznej, co wymaga wysokich nakładów finansowych. Stanowi to kluczowy element, ponieważ obecny stan technologiczny telekomunikacji nie jest w pełni wdrożony i wymaga wielu innowacji, aby usługi telemedycyny mogły być stosowane. Rozwój telemedycyny, ograniczony czynnikami ekonomicznymi, może zostać w części rozwiązany dzięki finansowaniu w ramach projektów międzynarodowych, np. z funduszy Unii Europejskiej. Innym problemem są bariery o charakterze prawnym i administracyjnym. Konieczna jest harmonizacja przepisów prawnych przy uwzględnianiu nowych świadczeń medycznych w finansowaniu z publicznych środków. Również duży wpływ na rozwój telemedycyny mają umiejętności obywateli w obsłudze nowych urządzeń teleinformatycznych. Problem dotyczy głównie osób starszych, które w większości nie potrafią korzystać z nowoczesnych urządzeń, a do których rozwiązania telemedycyny są również kierowane²⁷. Te wszystkie czynniki mają ogromny wpływ na postęp medycyny wykorzystującej nowe rozwiązania telekomunikacyjne i stanowią wyzwanie dla systemów ochrony zdrowia.

6. Zmiany społeczne

Strona popytowa oddziaływania globalizacji na ochronę zdrowia jest ściśle powiązana z procesami dotyczącymi społeczeństwa, od których to uzależniony jest popyt na dane usługi zdrowotne. Głównymi czynnikami warunkującymi wzrost zapotrzebowania na świadczenia są procesy i zmiany zachodzące w danej zbiorowości, jak m.in. zmiany demograficzne, proces starzenia się społeczeństwa, zmiany w modelu rodziny czy zmiany w stylu życia. Są to procesy ingerujące w obszar służby zdrowia i zmuszające ją tym samym do konieczności dostosowania oferowanych świadczeń do zmieniających się potrzeb.

W ostatnich kilkudziesięciu latach obserwowane są dynamiczne zmiany demograficzne, niosące konsekwencje na najbliższe lata. Najistotniejszy wpływ na te zmiany ma coraz bardziej zauważalny proces starzenia się społeczeństwa, a tym samym zmiany w samej strukturze społeczeństwa. Systematyczny rozwój techniki i medycyny wydłużył długość ludzkiego życia. Na przykład w Polsce w 2012 roku przewidywana długość życia kobiety 75-letniej wydłużyła się do 87,19 lat (z 84,46 lat w 1990 roku, tj. o 2,73 lat więcej), a u mężczyzn do 84,72 lat (z 82,51 lat

²⁷ W. Maziarz, *Problemy rozwoju telemedycyny w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 605, Studia Informatica, nr 25, Szczecin 2010, s. 33.

w 1990 roku, tj. o 2,21 lat więcej)²⁸. Ludzi starszych dynamicznie przybywa, niestety przy wciąż malejącej liczbie młodszej populacji.

Oprócz zmian ilościowych w strukturze społeczeństwa istotne są również zmiany społeczne, jak np. zmiany w modelu rodziny czy zmiany w organizowaniu czasu pracy. Dzisiejszy model rodziny odbiega od wzorca sprzed kilkunastu a nawet kilkudziesięciu lat. Liczba potomstwa, na którą decydują się pary, wyraźnie spada i dość powszechnym staje się model rodziny 2 + 2 lub 2 + 1. Również wzór tradycyjnego domu, zamieszkiwanego przez kilka pokoleń, odszedł już w zapomnienie, co jest bardzo istotne w obliczu procesu starzenia się społeczeństwa. Konieczność zapewnienia opieki dla bliskiej osoby starszej będzie dużym wyzwaniem dla rodzin, pogodzenie nowych obowiązków z tymi codziennymi, głównie pod względem czasowym i finansowym. Dodatkowo zmianom uległ charakter pracy: praca zmianowa, elastyczne formy zatrudnienia, niestabilność, bezrobocie czy duża odległość, które utrudniają w zapewnieniu opieki zdrowotnej dla osób przewlekle chorych, także starszych lub niepełnosprawnych.

Sytuacja demograficzna oraz związane z nią nowe problemy społeczeństwa stanowią wyzwanie i wymuszają podjęcie działań w celu zapewnienia odpowiedniej opieki osobom niesamodzielnym. Wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, szczególnie dla starszego społeczeństwa, wydaje się być nieuniknionym przy obserwowanych trendach. Potrzebne będą odpowiednie miejsca, oferujące nowe świadczenia, oraz specjalistyczny personel. Formy wsparcia również powinny być dostosowane do tych potrzeb. Większe zapotrzebowanie w tym zakresie to także szansa na sprawniejszy system opieki długoterminowej, który wciąż nie jest rozwinięty w Polsce.

Świadczenia opiekuńcze, głównie dla osób starszych, są stosunkowo nowym obszarem usług pod względem zapotrzebowania; jest to rynek, który stale się rozwija. Usługi są świadczone w specjalnych zakładach opieki długoterminowej (zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, zakłady opiekuńczo-lecznicze), z przeznaczeniem nie tylko dla osób starszych. Jednak już dziś obserwowane są problemy z dostępnością tych usług dla osób potrzebujących, głównie pod względem finansowym, a także brakiem wystarczającej liczby oferowanych miejsc.

Proces zwiększania się liczby seniorów w społeczeństwie jest obserwowany we wszystkich państwach Unii Europejskiej, które poszukują wciąż najlepszych rozwiązań finansowania opieki dla osób starszych. Stanowi on niewątpliwie wyzwanie dla obecnego systemu ochrony zdrowia, aby wypracować odpowiedni model finansowania potrzeb seniorów. Jednym z przypuszczalnych rozwiązań może być dodatkowe obowiązkowe ubezpieczenie pielęgnacyjne. Inne to: funkcjonowanie odpowiednich instytucji nadzorujących i koordynujących ten zakres opieki, przeznaczanie na ten cel większych środków publicznych czy też pewnej części ze środków prywatnych. Nie ulega wątpliwości, że ten obszar ochrony zdrowia jest moc-

²⁸ GUS, *Przeciętne dalsze trwanie życia w latach 1950-2012*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_894_PLK_HTML.htm, data dostępu 31.07.2013 r.

no dynamiczny, z koniecznością uwzględniania zachodzących zmian społecznych, co świadczy także o dużym zdeterminowaniu procesami globalizacyjnymi.

Zakończenie

Rynek usług medycznych ma dużą szansę rozwoju dzięki efektom procesu globalizacji. Postęp na przestrzeni ostatnich lat jest wyraźnie odczuwalny dla podmiotów i uczestników rynku medycznego poprzez nowe możliwości leczenia i usługi medyczne, dostęp do lekarzy specjalistów, rozwijanie i poszerzanie doświadczeń lekarzy. Kierunki rozwoju sektora ochrony zdrowia są zależne od tego jak silne będą zmiany i postępy wpływające na czynniki kształtujące ten sektor. Powstawanie nowych usług i sposobów leczenia jest konieczne po to, aby zaspokoić zapotrzebowanie społeczeństwa, a także móc diagnozować i leczyć nowe choroby. Rozwój rynku medycznego jest również uzależniony od nakładów finansowych przeznaczanych na dziedzinę medycyny. Z tego powodu istotne są specjalne programy finansujące i wspierające ten sektor oraz specjalne programy badawcze, umożliwiające odkrywanie nowych rozwiązań w medycynie i wspierające rozwój nauki.

Bibliografia

1. Dupłaga M., *Znaczenie technologii e-zdrowia w rozwoju innowacyjnego modelu świadczenia usług w ochronie zdrowia*, Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie, t. 8, nr 2/2010.
2. Frankowska A., Głowacka-Rębała A., *Rozwój nowoczesnych systemów informatycznych w ochronie zdrowia wyzwaniem dla kształcących kadry medyczne i młodą medyczną kadrę menadżerską*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 666, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 19, Szczecin 2011.
3. *Health Professional Mobility and Health Systems. Evidence from 17 European Countries*, M. Wismar et al. (eds.), Observatory Studies Series, 23, World Health Organization, Copenhagen 2011.
4. Klich J., *Globalizacja usług zdrowotnych*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 4.
5. Klich J., *Restrukturyzacja Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. Współczesne wyzwania, procedury i narzędzia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
6. Maziarz W., *Problemy rozwoju telemedycyny w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 605, Studia Informatica, nr 25, Szczecin 2010.
7. Mullan F., *The metrics of the physician brain drain*, “The New England Journal of Medicine” 2005, Vol. 353.
8. Pyrkosz P. et al., *Wprowadzenie do telemedycyny*, Wydawnictwo Fundacja Postępu Telekomunikacji, Kraków 1995.

9. Rab-Przybyłowicz J., *Uwarunkowania rozwoju turystyki medycznej w Szczecinie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 507, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 24, Szczecin 2008.

Źródła internetowe

1. Eurostat, *Expenditure of selected health care functions by providers of health care – %*, 11.05.2015, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_sha1p&lang=en, data dostępu 16.05.2014 r.
2. *Globalizacja*, <http://mfiles.pl/pl/index.php/Globalizacja>, data dostępu 01.06.2014 r.
3. GUS, *Przeciętne dalsze trwanie życia w latach 1950-2012*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_894_PLK_HTML.htm, data dostępu 31.07.2013 r.
4. Ministerstwo Zdrowia, *Monitorowanie migracji polskich lekarzy, pielęgniarek i położnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Raport z realizacji programu w 2006 r.)*, <http://www2.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=&ms=&ml=pl&mi=5658&mx=0&ma=7876>, data dostępu 16.05.2014 r.
5. PAP – Nauka w Polsce, *Przedsiębiorcy otrzymają fundusze na badania nad nowymi lekami*, 23.11.2013, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,398116,przedsiębiorcy-otrzymaja-fundusze-na-badania-nad-nowymi-lekami.html>, data dostępu 09.06.2014 r.

Marcin Zawada¹

ROLA ENERGETYKI WIATROWEJ W ROZWOJU RYNKÓW ENERGII W POLSCE, EUROPIE I NA ŚWIECIE

Streszczenie

Odnawialne źródła energii rozwijają się na całym świecie znacznie szybciej niż konwencjonalne, a największe znaczenie wśród nich odgrywa energetyka wiatrowa. Obecnie energetyka wiatrowa dostarcza ok. 3% globalnego zużycia energii elektrycznej, dzięki czemu uznawana jest za światowego lidera zielonych technologii. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest charakterystyka energetyki wiatrowej na świecie, w Europie i Polsce w ostatnich kilkunastu latach oraz ocena jej roli w rozwoju rynku energii odnawialnej, zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i kreowaniu nowych miejsc pracy.

Słowa kluczowe: energia odnawialna, energia wiatrowa, bezpieczeństwo energetyczne, rynek pracy

ROLE OF WIND POWER IN DEVELOPMENT OF ENERGY MARKETS IN POLAND, EUROPE AND WORLDWIDE

Abstract

Renewable energy sources are developing around the world much faster than the conventional ones. Among them, wind power plays the most important part. Currently, it provides about 3% of the global electricity consumption, so it is considered a world leader in green technology. The main objective of this paper is to characterize the wind power sector in the world, Europe and Poland during the recent years, and to assess its role in the development of the renewable energy market, energy security and the creation of new jobs.

Key words: renewable energy, wind energy, energy security, labour market

Wstęp

Odnawialne źródła energii rozwijają się na całym świecie znacznie szybciej niż konwencjonalne, a wśród nich największym tempem wzrostu charakteryzuje się energetyka wiatrowa. Obecnie energetyka wiatrowa dostarcza ok. 3% globalnego zużycia energii elektrycznej, dzięki czemu uznawana jest za światowego lidera zielonych technologii. Z najnowszego raportu Światowego Stowarzyszenia Energety-

¹ dr inż. Marcin Zawada – Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania

ki Wiatrowej (WWEA) za rok 2012 wynika, że już 100 krajów zdecydowało się na pozyskiwanie energii elektrycznej z wiatru. Energetyka wiatrowa stanowi bowiem istotną ekologiczną alternatywę dla paliw kopalnych i umożliwia zwiększenie niezależności energetycznej państw ją wykorzystujących.

Aktualny rozwój energetyki wiatrowej na świecie odbywa się w dwóch podstawowych kierunkach²:

- a) lądowa energetyka wiatrowa (ang. *onshore wind power*) – w ramach tej kategorii możemy wyróżnić:
 - wielkoskalową energetykę wiatrową – pojedyncze turbiny o mocach zwykle powyżej 1 MW lub farmy wiatrowe (złożone z kilku lub kilkadziesiąt turbiny wiatrowych), produkujące energię elektryczną w celu jej sprzedaży do sieci;
 - małą (rozproszoną) energetykę wiatrową (ang. *small (distributed) wind energy*) – pojedyncze turbiny wiatrowe o mocy nie przekraczającej 100 kW, zlokalizowane głównie w pobliżu domostw jako alternatywne źródło energii; małe elektrownie wiatrowe znajdują zastosowanie także tam, gdzie brak uzasadnienia ekonomicznego dla doprowadzenia energii z sieci elektroenergetycznej (np. zasilanie oświetlenia znaków drogowych, billboardów itp.);
 - energetykę wiatrową średniej skali – pojedyncze turbiny o mocach z przedziału 200-600 kW, przyłączone do sieci elektroenergetycznej, będące w posiadaniu osób indywidualnych, małych przedsiębiorstw lub społeczności lokalnych;
- b) morska energetyka wiatrowa (ang. *offshore wind power*) – farmy wiatrowe zlokalizowane na otwartych wodach morskich; obecnie są to konstrukcje, trwale związane z dnem morskim, jednakże badane są również możliwości budowy turbin pływających, przeznaczonych do instalowania w miejscach znacznie oddalonych od lądu, na większych głębokościach.

Morska energetyka wiatrowa jest stosunkowo nową technologią pozyskiwania energii elektrycznej, jednakże w ostatnich latach notowany jest niezwykle intensywny jej rozwój (szczególnie w Europie), wynikający z korzystnej dla sektora energetyki odnawialnej polityki Unii Europejskiej. Do największych zalet intensywnego rozwoju morskich turbin wiatrowych należy zaliczyć: wykorzystanie większych prędkości wiatru na obszarach morskich, skutkujące wyższą wydajnością; warunki wiatrowe na morzu stabilniejsze w porównaniu z lądem; możliwość zastosowania turbin o większych mocach (rozmiarach); brak kontrowersji, związanych z instalacją elektrowni w bliskim sąsiedztwie obszarów zamieszkałych.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Unię Europejską do 2020 roku 20% produkowanej energii pochodzić ma ze źródeł odnawialnych. Nową dyrektywę

² G. Wiśniewski, K. Michałowska-Knap, S. Koć, *Energetyka wiatrowa – stan aktualny i perspektywy rozwoju w Polsce*, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2012, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/senat/zespoły/energia/raport.pdf, data dostępu 15.01.2014 r., s. 4.

(2009/28/WE) w sprawie odnawialnych źródeł energii ostatecznie przyjęto w kwietniu 2009 roku. W dokumencie tym dla każdego z 27 państw określono indywidualny procentowy poziom produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, który ma być osiągnięty w 2020 roku, uwzględniający zróżnicowany punkt wyjściowy (za bazę przyjmując 2005 rok), strukturę źródeł energii i potencjał poszczególnych krajów. Największe znaczenie odgrywać ma w tym aspekcie energetyka wiatrowa, która w bilansie energetycznym stanowić ma 11,6% – 14,3% produkowanej energii³.

Zaletą energetyki wiatrowej w aspekcie społeczno-gospodarczym jest korzystny jej wpływ na rynek pracy i aktywność gospodarczą. Obecnie w Europie sektor ten zapewnia ponad 150 tys. pełnoetatowych stanowisk pracy. Według prognozy Europejskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej (EWEA) zatrudnienie w tym sektorze w UE w 2020 roku wzrośnie do ponad 350 tys. miejsc pracy⁴. Rynek energetyki wiatrowej oferuje miejsca pracy nie tylko przy montażu i obsłudze farm wiatrowych. Sektor daje także zatrudnienie producentom komponentów, biurom projektowym oraz firmom analizującym proces inwestycyjny.

Energetyka odnawialna, z uwagi na ciągły wzrost jej mocy zainstalowanej, zaczyna oddziaływać w istotny sposób również na funkcjonowanie krajowego systemu elektroenergetycznego (KSE). Pod względem mocy zainstalowanej energetyka wiatrowa stanowi najistotniejszą pozycję w kategorii odnawialnych źródeł zasilających KSE w energię elektryczną. W roku 2012 nastąpiło przekroczenie bariery 2 000 MW mocy zainstalowanej w zlokalizowanych w Polsce siłowniach wiatrowych⁵.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest charakterystyka energetyki wiatrowej na świecie, w Europie i Polsce w ostatnich kilkunastu latach oraz ocena jej roli w rozwoju rynku energii odnawialnej, zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i kreowaniu nowych miejsc pracy.

1. Energetyka wiatrowa na świecie

Światowa moc zainstalowana w energetyce wiatrowej osiągnęła w 2012 roku 282,4 GW, z czego aż 44,6 GW zostało dodane do użytku w 2012 roku – to więcej niż kiedykolwiek wcześniej (tabela 1.). Rynek nowo zainstalowanych mocy zwiększył się o 19,2% – to najwyższy wskaźnik od ponad dekady. Wszystkie turbiny wiatrowe, zainstalowane do końca 2012 roku na całym świecie, mogą zapew-

³ *Rynek energii wiatrowej w Polsce*, <http://green-power.com.pl/pl/home/rynek-energetyki-wiatrowej-w-polsce-i-europie/>, data dostępu 30.03.2014 r.

⁴ G. Wiśniewski et al., *Wizja rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce do 2020 r.*, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa, listopad 2009, s. 46, http://www.ieo.pl/pl/raporty/doc_details/333-qwizja-rozwoju-energetyki-wiatrowej-w-polsce-do-2020-r.html, data dostępu 01.02.2014 r.

⁵ K. Badyda, *Energetyka wiatrowa – aktualne trendy rozwoju*, „Energetyka” 2013, nr 5, s. 393.

nić 580 TWh energii elektrycznej rocznie – to ponad 3% światowego zapotrzebowania na energię elektryczną. Obroty sektora energetyki wiatrowej osiągnęły w 2012 roku wartość 60 mld euro / 75 mld USD⁶.

Tabela 1. Światowa moc zainstalowana w energetyce wiatrowej i jej dynamika w latach 1997-2012

Rok	Moc zainstalowana (MW)	Przyrost (MW)	Przyrost (%)	Afryka (MW)	Europa (MW)	Ameryka Północna (MW)	Ameryka Południowa (MW)	Azja (MW)	Oceania (MW)
1997	7 482	–	–	6	4 620	1 721	12	1 115	8
1998	9 670	2 188	29,3	6	6 426	1 932	31	1 242	33
1999	13 699	4 029	64,3	63	9 464	2 709	34	1 385	44
2000	18 040	4 341	31,7	147	13 248	2 751	38	1 791	65
2001	24 318	6 279	34,9	147	17 287	4 515	51	2 213	106
2002	31 184	6 866	28,3	156	23 281	4 992	50	2 568	138
2003	39 333	8 150	26,2	262	28 750	6 763	73	3 254	233
2004	47 662	8 330	21,2	242	34 741	7 263	83	4 762	573
2005	59 063	11 401	24,0	252	40 911	10 001	93	7 035	773
2006	74 175	15 112	25,6	337	48 542	13 303	302	10 679	1 014
2007	93 959	19 784	26,7	478	57 013	18 908	335	16 061	1 165
2008	121 247	27 289	29,1	584	65 818	27 787	448	24 767	1 846
2009	157 910	36 664	30,3	743	75 353	38 901	863	39 809	2 244
2010	194 559	36 649	23,3	900	85 343	44 948	1 222	59,55	2 598
2011	237 029	42 471	21,9	1 004	94 364	53 474	1 826	83 688	2 676
2012	282 410	45 381	19,2	1 076	107 185	67 970	2 984	99 942	3 255

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Wind Power, <http://www.thewindpower.net>, data dostępu 10.01.2014 r.

Najwięcej mocy zainstalowanej w energetyce wiatrowej znajduje się w Europie – 107 185 MW, co stanowi prawie 38% mocy światowej. Na drugim miejscu znajduje się Azja z prawie 100 000 MW (35,4% światowych zasobów). Trzecie miejsce zajmuje Ameryka Północna (24%), kolejne Oceania (1,2%), Ameryka Południowa (1,1%) i Afryka (0,4%).

Największe średnie roczne tempo wzrostu mocy zainstalowanej w analizowanym okresie można zaobserwować w Oceanii (49,3%), dalej w Ameryce Południo-

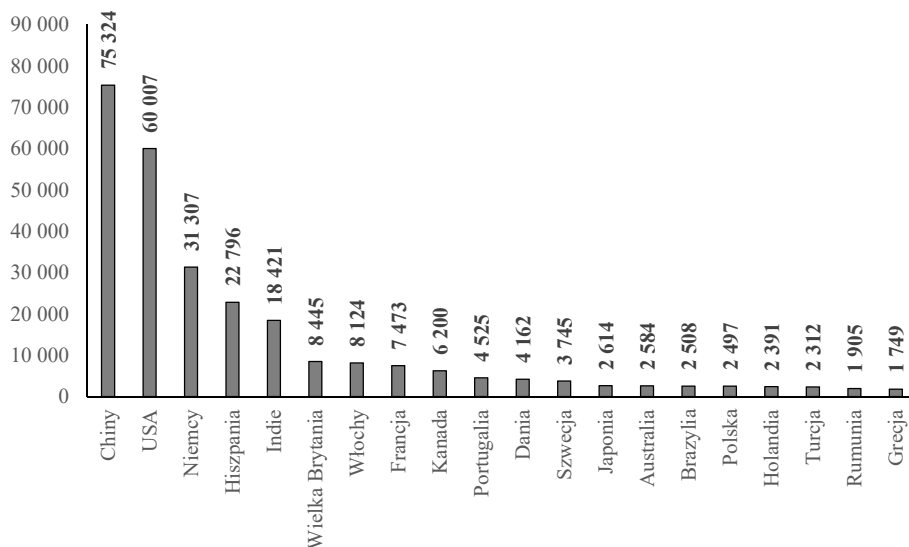
⁶ *Energetyka wiatrowa na świecie*, <http://gpi.pl/gpi-energetyka-wiatrowa-na-swiecie>, data dostępu 10.12.2013 r.

wej (44,4%), Afryce (41,3%), Azji (34,9%), Ameryce Północnej (27,8%) i Europie (23,3%).

Światowym liderem energetyki wiatrowej pozostaje Chińska Republika Ludowa (rysunek 1.), gdzie działają farmy o łącznej mocy 75,3 GW, wyprzedzając USA (60 GW) oraz Niemcy (31,3 GW).

Prognozy krótkoterminowe wskazują, że najwyższe tempo wzrostu mocy w najbliższych latach będzie występować w krajach azjatyckich, a także w USA. Natomiast prognozy długoterminowe, sporządzone dla roku 2025, sugerują, że udziały te wyrównają się i ok. 25% z całkowitej zainstalowanej światowej mocy będzie zlokalizowane w Azji⁷.

Rysunek 1. Moc zainstalowana (MW) w energetyce wiatrowej w 20 przodujących krajach świata



Źródło: The Wind Power..., op. cit.

2. Energetyka wiatrowa w Europie

Światowe zasoby energetyczne wiatru w skali globalnej są trudne do oszacowania. Na świecie jak dotychczas dokonano oceny jedynie jego wybranych regionów, szczególnie intensywnie w tym zakresie działają ośrodki duńskie, niemieckie i ame-

⁷ *Global Wind Energy Outlook*, GWEC, 2012, http://www.gwec.net/wp-content/uploads/2012/11/GWEO_2012_lowRes.pdf, data dostępu 25.11.2013 r.

rykańskie. Dla Europy standardem stała się metodyka „atlasu wiatru” i opracowana na jej podstawie mapa zasobów energii wiatrowej większości krajów europejskich. Z opracowania *European Wind Atlas* wynika, że największe zasoby wiatru ma Wielka Brytania i Irlandia, następnie północne części Holandii i Niemiec. Dobre warunki wiatrowe występują również lokalnie (w zależności od specyfiki ukształtowania terenu) we wszystkich krajach europejskich⁸.

W państwach Europy rozwój energetyki wiatrowej od wielu lat charakteryzuje się wysoką dynamiką. Przodują takie kraje jak: Hiszpania, Niemcy, Włochy, Francja i Wielka Brytania (tabela 2.). Ciekawostką jest, że Włochy, które posiadają jedne z gorszych warunków wiatrowych, zajmują wysokie miejsce w produkcji energii elektrycznej z farm wiatrowych. W ciągu ostatnich kilku lat energetyka wiatrowa w Europie była technologią, która odnotowywała najwyższe przyrosty roczne mocy zainstalowanej wśród wszystkich technologii produkcji energii elektrycznej (odnawialnych i konwencjonalnych). Dopiero w roku 2011 większe przyrosty odnotował sektor fotowoltaiki.

Na koniec 2012 roku pracowały w Europie farmy wiatrowe o łącznej mocy wynoszącej 109 581 MW. W porównaniu z rokiem 2011 wzrost mocy wyniósł 12 538 MW. W 2012 roku w całej Europie zainstalowano 12 744 MW energii wiatrowej, z czego 11 688 MW w samej Unii Europejskiej. Spośród 11 688 MW mocy zainstalowanej 10 729 MW stanowiła ta na lądzie, a pozostała część usytuowana była na morzu. Pod względem największego przyrostu mocy w 2012 roku pierwsze miejsce przypadło Niemcom, gdzie zainstalowano 2 415 MW. Drugie miejsce zajęła Wielka Brytania z 1 897 MW, a następnie Włochy z 1 273 MW. Kolejne miejsca zajęły: Hiszpania (1 122 MW), Rumunia (923 MW), Polska (880 MW), Szwecja (845 MW) i Francja (757 MW)⁹.

Zainstalowana moc w energetyce wiatrowej na koniec 2012 roku pozwoliła wyprodukować 231 TWh energii elektrycznej, co stanowi 7% unijnej konsumpcji. Największy udział energetyki wiatrowej w zaspokajaniu potrzeb na energię elektryczną spośród państw członkowskich Unii Europejskiej posiadały: Dania (27,1%), Portugalia (16,8%), Hiszpania (16,3%), Irlandia (12,7%) i Niemcy (10,8%)¹⁰.

⁸ I. Soliński, B. Soliński, M. Solińska, *Rola i znaczenie energetyki wiatrowej w sektorze energetyki odnawialnej*, „Polityka Energetyczna” 2008, t. 11, z. 1, s. 453.

⁹ *Wind in Power 2012 European statistics*, http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/statistics/Wind_in_power_annual_statistics_2012.pdf, data dostępu 10.02.2014 r.

¹⁰ Ibidem.

Tabela 2. Moc elektrowni wiatrowych w państwach Unii Europejskiej w latach 2005-2012 (MW)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 27	48 027	48 069	56 517	64 719	75 090	84 278	94 352	106 040
Austria	819	965	982	995	995	1 011	1 084	1 378
Belgia	167	194	287	415	563	911	1 078	1 375
Bułgaria	10	36	57	120	177	375	516	684
Cypr	0	0	0	0	0	82	134	147
Czechy	28	54	116	150	192	215	217	260
Dania	3 128	3 136	3 125	3 163	3 465	3 752	3 956	4 162
Estonia	32	32	59	78	142	149	184	269
Finlandia	82	86	110	143	147	197	199	288
Francja	757	1 567	2 454	3 404	4 574	5 660	6 807	7 564
Grecja	573	746	871	985	1 087	1 208	1 634	1 749
Hiszpania	10 028	11 623	15 131	16 689	19 160	20 676	21 674	22 796
Holandia	1 219	1 558	1 747	2 225	2 215	2 237	2 272	2 391
Irlandia	495	746	795	1027	1 310	1 428	1 614	1 738
Litwa	6	48	51	54	91	154	179	225
Luksemburg	35	35	35	35	35	42	45	45
Łotwa	27	27	27	27	28	31	48	68
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0
Niemcy	18 414	20 622	22 247	23 903	25 777	27 214	29 071	31 308
Polska	83	153	276	544	725	1 107	1 616	2 497
Portugalia	1 022	1 716	2 150	2 862	3 535	3 898	4 379	4 525
Rumunia	1	3	8	11	14	462	982	1 905
Słowacja	5	5	5	3	3	3	3	3
Słowenia	0	0	0	0	0	0	0	0
Szwecja	509	571	788	1 048	1 560	2 163	2 899	3 745
Węgry	17	61	65	127	201	295	329	329
W. Brytania	1 332	1 962	2 406	2 974	4 245	5 204	6 556	8 445
Włochy	1 718	2 123	2 726	3 736	4 849	5 797	6 878	8 144

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Wind Energy Association, <http://www.ewea.org>, data dostępu 10.01.2014 r.

W obecnej sytuacji dla dalszego rozwoju energetyki wiatrowej w Europie kluczowy wydaje się być aspekt wzrastającego nasycenia się rynków Niemiec i Hiszpanii, nie wspominając już o Danii i Holandii, państwach, które jako pionierzy energetyki wiatrowej już prawie całkowicie nasyciły swoje rynki.

W ostatnich latach popularne stały się morskie farmy wiatrowe. Elektrownie takie buduje się wzdłuż wybrzeża. Na Morzu Północnym powstało już wiele takich

inwestycji, na Bałtyku kilka farm wiatrowych istnieje u wybrzeży Dani, Finlandii i Szwecji. Elektrownie takie mogą wyprodukować więcej energii elektrycznej w porównaniu z zainstalowanymi na lądzie, ze względu na większą prędkość wiatru. W 2012 roku osiem z państw UE wybudowała takie farmy o łącznej mocy 4 993 MW. Najwięcej powstało ich w Wielkiej Brytanii o mocy 2948 MW, dalej w Danii (921 MW), Belgii (380 MW), Niemczech (280 MW), Holandii (228 MW), Szwecji (164 MW), Finlandii (26 MW) i Irlandii (25 MW)¹¹.

3. Energetyka wiatrowa w Polsce

Dominujące źródło energii odnawialnej generowanej w Polsce stanowi biomasa. Udział jej w mocy zainstalowanej w KSE jest trudny do jednoznacznego określenia ze względu na powszechne stosowanie instalacji współspalania w dużych blokach energetycznych. Znaczący udział w strukturze mocy zainstalowanej przypada również na energetykę wiatrową.

Krajowa produkcja energii elektrycznej osiągnęła w roku 2011 poziom 163 550 TWh ogółem, z tego 3,2 TWh przypadło na elektrownie wiatrowe (1,5% energii elektrycznej wygenerowanej w roku 2011). W roku 2012 produkcja energii elektrycznej zmniejszyła się i wynosiła 159 853 TWh, z tego już 4 TWh wytworzono w elektrowniach wiatrowych (z 6,3 TWh energii wytworzonej w źródłach odnawialnych)¹².

Według założeń zapisanych w Pakiecie Energetyczno-Klimatycznym, na podstawie których zbudowano z kolei założenia Polityki Energetycznej Polski do roku 2030, udział energii ze źródeł odnawialnych w ostatecznym zużyciu energii w 2020 roku powinien w Polsce osiągnąć poziom 15%. Przekłada się to na prognozowany udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej, wynoszący ok. 19,3% w roku 2020¹³.

Energetyka wiatrowa jest tym rodzajem odnawialnych źródeł energii (OZE), który w ostatnich latach rozwija się w kraju najszybciej (tabela 3.). W roku 2012 w porównaniu z rokiem 2011 wzrost ten wynosił 880,4 MW (54,4%), zaś w porównaniu z rokiem 2006 wzrost ten stanowił 2 344,2 MW (1536%). Pomimo kontrowersji pojawiających się w niektórych regionach kraju, związanych z budową nowych farm wiatrowych, ma ona już teraz znaczące udziały w rynku. Energetyka wiatrowa stanowi obecnie 57% mocy zainstalowanej (bez technologii współspalania) wszystkich źródeł energii elektrycznej o pochodzeniu odnawialnym. Na pierwszym miejscu wśród odnawialnych źródeł energii znalazła się już w 2010 roku.

¹¹ Ibidem.

¹² K. Badyda, op. cit., s. 395.

¹³ Ibidem, s. 394.

Tabela 3. Moc zainstalowana (MW) w OZE w Polsce w latach 2006-2012

Rodzaj źródła OZE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Elektrownie na biogaz	36,8	45,7	54,6	70,9	82,9	103,5	131,3
Elektrownie na biomasę	238,8	255,4	231,9	252,5	356,2	409,7	820,7
Elektrownie wytwarzające energię elektryczną z promieniowania słonecznego	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,3
Elektrownie wiatrowe	152,6	287,9	451,1	724,7	1 180,3	1 616,4	2 496,8
Elektrownie wodne	934,0	934,8	940,6	945,2	937,0	951,4	966,1
Łącznie	1 362,2	1 523,8	1 678,2	1 993,3	2 556,4	3 082,2	4 416,2
Wzrost r/r (MW)	–	161,6	154,4	315,1	563,1	525,8	1334
Wzrost r/r (%)	–	111,86	110,13	118,78	128,25	120,57	143,28

Źródło: Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, <http://www.psew.pl>, data dostępu 10.02.2014 r.

Najwięcej mocy zainstalowanej w elektrowniach wiatrowych w Polsce zlokalizowane jest w rejonie nadmorskim, gdzie panują dobre warunki wiatrowe (tabela 4.). Drugim rejonem, gdzie w ostatnich latach następuje duże zainteresowanie energią wiatru, jest południowo-wschodni rejon Polski, a w szczególności rejon Podkarpacia, gdzie planuje się instalację ponad 500 MW nowej mocy¹⁴. Najwięcej nowych mocy wiatrowych w 2012 roku przybyło w województwie pomorskim – 272 MW, na drugim miejscu uplasowało się województwo wielkopolskie z 254 MW, a trzecie miejsce zajęło kujawsko-pomorskie z 216 MW. Najmniej nowych mocy wiatrowych przybyło w województwie małopolskim, tylko 3 MW, oraz w lubelskim, zaledwie 2 MW. Łącznie w roku 2012 przybyło w Polsce 880 MW farm wiatrowych, co stanowi najlepszy wynik w dotychczasowym rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce.

W raporcie określającym cele w zakresie udziału energii elektrycznej, wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010-2019, opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki w kwietniu 2011 roku, przyjęto, że udział energetyki wiatrowej, zarówno w mocy zainstalowanej, jak i generacji z OZE, ma mieć tendencję rosnącą (tabela 5.). W końcu dekady ok. 44% energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii pochodzić powinno z siłowni wiatrowych. Przy rosnącym ogólnym udziale energii generowanej na potrzeby KSE ze

¹⁴ M. Zawada, *Zróżnicowanie przestrzenne rynku energii w Polsce*, [w:] *Procesy konwergencji w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami*, J. Urbańska (red.), Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010, s. 231.

źródeł odnawialnych udział energetyki wiatrowej ma charakteryzować się silną tendencją wzrostową.

Tabela 4. 20 największych farm wiatrowych w Polsce

Farma	Województwo	Moc zainstalowana (MW)	Liczba turbin
Bardy	zachodniopomorskie	50,0	25
Gołdap	warmińsko-mazurskie	48,0	16
Darłowo	zachodniopomorskie	50,0	20
Karścino	zachodniopomorskie	90,0	60
Kobylnica	pomorskie	41,4	18
Karcino	zachodniopomorskie	51,0	17
Korsze	warmińsko-mazurskie	42,0	21
Linowo	kujawsko-pomorskie	48,0	24
Łosino	zachodniopomorskie	48,0	24
Margonin	wielkopolskie	120,0	60
Nekla	wielkopolskie	52,5	21
Odrzechowa	podkarpackie	48,0	24
Pągów	opolskie	52,3	17
Pelplin	pomorskie	48,0	24
Rzepin	lubuskie	58,0	29
Suwałki	podlaskie	41,4	18
Tychowo	zachodniopomorskie	84,5	35
Tymień	zachodniopomorskie	50,0	25
Wielkopolska	wielkopolskie	52,2	21
Zajączkowo	zachodniopomorskie	48,0	24

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Wind Power, op. cit., data dostępu 10.01.2014 r.; Polish Wind Energy, <http://www.polishwindenergy.com>, data dostępu 01.02.2014 r.

Istotnym ograniczeniem przestrzennym dla rozwoju energetyki wiatrowej, a w szczególności lądowych farm wiatrowych, jest występowanie i powiększanie się obszarów chronionych, w tym terenów należących do sieci Natura 2000. Słaby rozwój rynku energii wiatrowej w Polsce w porównaniu z innymi państwami europejskimi wynika również przede wszystkim z licznych barier rozwojowych, wśród których najbardziej istotną rolę odgrywa stan rozwoju sieci elektroenergetycznych i rosnące problemy z przyłączeniem do sieci. Wśród innych czynników spowalniających rozwój wymienić należy długotrwałe procedury, związane z planowaniem przestrzennym oraz ocenami oddziaływania na środowisko.

Tabela 5. Prognozowana moc zainstalowana oraz produkcja energii elektrycznej z OZE, w tym z energetyki wiatrowej, do roku 2019

Rok	Ogółem moc i produkcja OZE			Wiatrowa ogółem		Biomasa ogółem	
	Elektroenergetyka %	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh
2012	10,19	3 704	14 845	2 010	4 308	720	8 192
2013	11,13	4 444	16 478	2 520	5 327	940	8 774
2014	12,19	5 204	18 338	3 030	6 491	1 180	9 438
2015	13,00	6 074	19 875	3 540	7 541	1 530	9 893
2016	13,85	6 704	21 605	4 060	8 784	1 630	10 348
2017	14,68	7 385	23 374	4 580	9 860	1 780	11 008
2018	15,64	8 065	25 416	5 100	11 210	1 930	11 668
2019	16,78	8 895	27 828	5 620	12 315	2 230	12 943

Źródło: K. Badyda, op. cit., s. 394

4. Morska energetyka wiatrowa

Morska energetyka wiatrowa jest tym sektorem odnawialnych źródeł energii, który rozwija się w Europie i na świecie bardzo dynamicznie. Turbiny stawiane na wodach przybrzeżnych to przyszłość, jeśli chodzi o pozyskiwanie energii odnawialnej. Z tego powodu na europejskich akwenach, głównie na Morzu Północnym, działa już ponad 30 farm. Europejski potencjał morskiej energetyki wiatrowej jest ogromny i jest on w stanie siedmiokrotnie zaspokoić zapotrzebowanie Europy na energię elektryczną.

Niestety inwestycje morskie są 1,5-2 razy droższe od lądowych (koszt budowy farmy o mocy megawata to 3-3,5 mln euro). Powodem są wyższe koszty transportu, skomplikowana i droga technika montażu, droższe naprawy w razie awarii, konieczność użycia specjalnych farb i powłok ochronnych oraz wodoszczelnych obudów turbin czy spełnienia przez linie przesyłowe rygorystycznych norm. Na świecie istnieją jedynie dwa statki, przeznaczone do instalacji turbin wiatrowych na morzu¹⁵.

¹⁵ *Morska energetyka wiatrowa*, <http://wind-power.pl/energetyka-wiatrowa-w-polsce/morska-energetyka-wiatrowa/>, data dostępu 15.01.2014 r.

Tabela 6. Lista 20 największych morskich farm wiatrowych

Farma	Moc zainstalowana (MW)	Kraj	Rok rozpoczęcia działalności
London Array	630,0	Wielka Brytania	2012
Greater Gabbard	504,0	Wielka Brytania	2012
Anholt	400,0	Dania	2013
BARD Offshore 1	400,0	Niemcy	2013
Walney	367,2	Wielka Brytania	2011, 2012
Thorntonbank	325,0	Belgia	2011, 2012, 2013
Sheringham Shoal	315,0	Wielka Brytania	2012
Thanet	300,0	Wielka Brytania	2010
Lincs	270,0	Wielka Brytania	2013
Horns Rev 2	209,3	Dania	2009
Rødsand II	207,0	Dania	2010
Chenjiagang (Jiangsu) Xiangshui	201,0	Chiny	2010
Lynn and Inner Dowsing	194,0	Wielka Brytania	2008
Robin Rigg (Solway Firth)	180,0	Wielka Brytania	2010
Gunfleet Sands	172,0	Wielka Brytania	2010
Nysted (Rødsand I)	166,0	Dania	2003
Bligh Bank (Belwind)	165,0	Belgia	2010
Horns Rev 1	160,0	Dania	2002
Ormonde	150,0	Wielka Brytania	2012
Longyuan Rudong Intertidal Demonstration	150,0	Chiny	2011, 2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Wind Power, op. cit., data dostępu 03.01.2014 r.

Polska ma również ogromny potencjał w obszarze morskiej energetyki wiatrowej. *Ernst and Young* umieścił nasz kraj na 8. miejscu najbardziej atrakcyjnych lokalizacji dla inwestycji z tego sektora. Firma opublikowała również raport, w którym prognozuje, że gdyby w naszym kraju udało się do 2025 roku uruchomić instalacje o łącznej mocy 6 GW, zaowocowałyby to 30 tys. miejsc pracy oraz wartością dodaną dla gospodarki w wysokości 73 mld zł¹⁶. Warunkiem rozwoju tego sektora są jednak stabilne regulacje prawne, bez których większość przedsiębiorstw woli poczekać z inwestycjami. Do tej pory wydano zaledwie kilka koncesji na budowę sztucznych wysp na morzu.

¹⁶ EWEA, <http://www.ewea.org>, data dostępu 10.01.2014 r.

Zakończenie

Odnawialne źródła energii są alternatywą dla tradycyjnych, pierwotnych, nieodnawialnych nośników energii. Jednym z dynamicznie rozwijających się obecnie sektorów energetyki odnawialnej jest energetyka wiatrowa. Potwierdzają to wyniki tego sektora. Zatrudnienie w branży odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej (27 państw członkowskich) w 2012 roku obejmowało ok. 1 220 000 bezpośrednich i pośrednich stanowisk pracy (50 tys. mniej niż w 2011 roku). Najwięcej pracowników w 2012 roku zatrudniano w sektorze energetyki wiatrowej (0,30 mln bezpośrednich i pośrednich stanowisk pracy), a następnie w branżach paliw z biomasy stałej (0,28 mln miejsc pracy), fotowoltaiki (0,25 mln miejsc pracy) i biopaliw (0,11 mln miejsc pracy). Wartość gospodarczą odnośnie do wdrażania odnawialnych źródeł energii w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2012 roku ocenia się na prawie 130 mld euro. Najwyższe obroty w 2012 roku można przypisać kolejno: energetyce wiatrowej (34,4 mld euro), fotowoltaice (30,8 mld euro) i paliwom z biomasy stałej (27,7 mld euro).

Głównymi zaletami energetyki wiatrowej jest, po pierwsze, możliwość uzupełniania zasobów w naturalnych procesach, dzięki czemu można uznać je za niewyczerpalne, po drugie – ich proekologiczność, rozumiana jako pozyskiwanie energii z energii wiatru w sposób przyjazny dla środowiska naturalnego. Dzięki wykorzystaniu energetyki wiatrowej następuje ograniczanie negatywnego oddziaływania całego sektora energetyki na środowisko naturalne, przede wszystkim poprzez zmniejszanie emisji szkodliwych substancji, zwłaszcza gazów cieplarnianych. Po trzecie, rozwój energetyki wiatrowej daje bezpieczeństwo dostaw energii. W czasie dużej niepewności na rynkach surowcowych nikt nie jest w stanie przewidzieć cen ropy naftowej lub gazu na następnych 20 lat, konieczne jest zatem podjęcie inwestycji m.in. w rozwój energetyki wiatrowej, co z pewnością ograniczy niepewność przyszłości energetycznej wielu państw¹⁷.

Farmy wiatrowe nie są w stanie całkowicie zastąpić obecnych elektrowni, ale mogą stać się istotnym elementem systemu elektroenergetycznego kraju. Wymaga to dalszego wspierania sektora, a przede wszystkim stworzenia jasnego systemu regulacji – co jest warunkiem koniecznym z punktu widzenia inwestorów.

W następnej dekadzie kluczowy dla energetyki wiatrowej będzie rozwój segmentu *offshore*, tj. budowy elektrowni na morzu. Wiąże się to ze stosunkowo wysokim wskaźnikiem zagospodarowania terenów o najkorzystniejszych parametrach dla energetyki wiatrowej, zwłaszcza w krajach o wysokiej intensywności zagospodarowania energii wiatru.

W porównaniu z technologią lądową energetyki wiatrowej rynek morskiej energetyki wiatrowej jest w znacznie wcześniejszej fazie rozwoju, porównywalnej

¹⁷ E. Mazur-Wierzbicka, *Stan i perspektywy rozwoju energetyki wiatrowej na świecie*, 27.06.2013, s. 8, http://www.wnp.pl/wiadomosci/stan-i-perspektywy-rozwoju-energetyki-wiatrowej-na-swiecie,-8375_1_0_0_0.html, data dostępu 05.01.2014 r.

z sytuacją na lądzie na początku obecnej dekady. Obok samego rozwoju technologii dalszych badań wymagają także problemy, związane z bezpieczeństwem i ochroną środowiska, a także obsługą i eksploatacją farm wiatrowych. Warunki morskie pozwalają na swobodniejsze traktowanie niektórych kwestii (jak estetyka turbiny czy normy emisji hałasu), jednakże tworzą nowe wyzwania dla konstruktorów (zwłaszcza w zakresie ochrony przed korozją i niezawodności). Dużym wyzwaniem jest opracowanie technologii transportu wyposażenia farm wiatrowych na miejsce instalacji z różnych miejsc Europy. Jest to skomplikowany proces logistyczny, który wymaga dużych jednostek transportowych oraz portów przeładunkowych. Oprócz bezpiecznego transportu turbin problemem jest także ich instalacja w miejscu przeznaczenia¹⁸.

Odnawialne źródła energii zyskują bardzo dużą popularność na świecie, a Polska, dzięki rozwojowi energetyki wiatrowej, ma szansę na ekologiczną, niskoemisyjną produkcję energii elektrycznej, wzrost bezpieczeństwa energetycznego oraz wypełnienie wymogów unijnych, dotyczących produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Bibliografia

1. Badyda K., *Energetyka wiatrowa – aktualne trendy rozwoju*, „Energetyka” 2013, nr 5.
2. Soliński I., Soliński B., Solińska M., *Rola i znaczenie energetyki wiatrowej w sektorze energetyki odnawialnej*, „Polityka Energetyczna” 2008, t. 11, z. 1.
3. Zawada M., *Zróżnicowanie przestrzenne rynku energii w Polsce*, [w:] *Procesy konwergencji w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami*, J. Urbańska (red.), Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010.

Źródła internetowe

1. *Energetyka wiatrowa na świecie*, <http://gpi.pl/gpi-energetyka-wiatrowa-na-swiecie>, data dostępu 10.12.2013 r.
2. European Wind Energy Association, <http://www.ewea.org>, data dostępu 10.01.2014 r.
3. EWEA, <http://www.ewea.org>, data dostępu 10.01.2014 r.
4. *Global Wind Energy Outlook*, GWEC, 2012, http://www.gwec.net/wp-content/uploads/2012/11/GWEO_2012_lowRes.pdf, data dostępu 25.11.2013 r.
5. Mazur-Wierzbicka E., *Stan i perspektywy rozwoju energetyki wiatrowej na świecie*, 27.06.2013, http://www.wnp.pl/wiadomosci/stan-i-perspektywy-rozwoju-energetyki-wiatrowej-na-swiecie,-8375_1_0_0_0.html, data dostępu 05.01.2014 r.
6. *Morska energetyka wiatrowa*, <http://wind-power.pl/energetyka-wiatrowa-w-polsce/morska-energetyka-wiatrowa/>, data dostępu 15.01.2014 r.

¹⁸ G. Wiśniewski et al., op. cit., s. 8.

7. Polish Wind Energy, <http://www.polishwindenergy.com>, data dostępu 01.02.2014 r.
8. Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, <http://www.psew.pl>, data dostępu 10.02.2014 r..
9. *Rynek energii wiatrowej w Polsce*, <http://green-power.com.pl/pl/home/rynek-energetyki-wiatrowej-w-polsce-i-europie/>, data dostępu 30.03.2014 r.
10. The Wind Power, 03.01.2014 r., <http://www.thewindpower.net>, data dostępu 10.01.2014 r.
11. *Wind in Power 2012 European statistics*, http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/statistics/Wind_in_power_annual_statistics_2012.pdf, data dostępu 10.02.2014 r.
12. Wiśniewski G. et al., *Wizja rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce do 2020 r.*, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa, listopad 2009, http://www.ieo.pl/pl/raporty/doc_details/333-qwizja-rozwoju-energetyki-wiatrowej-w-polsce-do-2020-r.html, data dostępu 01.02.2014 r.
13. Wiśniewski G., Michałowska-Knap K., Koć S. *Energetyka wiatrowa – stan aktualny i perspektywy rozwoju w Polsce*, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2012, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/senat/zespoly/energia/raport.pdf, data dostępu 15.01.2014 r.

Henryk Brandenburg, Przemysław Sekuła¹

WPŁYW INFRASTRUKTURY TRANSPORTU DROGOWEGO NA ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Streszczenie

Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój gospodarczy w znacznym stopniu zależy od skali, w jakiej go badamy. W skali makro wpływ ten jest najczęściej pozytywny, a w skali regionalnej określany jako złożony i wieloaspektowy. W artykule przedstawiono wyniki badań, które miały pomóc określić ten wpływ w skali lokalnej. Wyniki wskazują, że powstanie nowej infrastruktury transportu drogowego (autostrad) wywiera wpływ na rozwój przedsiębiorczości. Wpływ ten określono jako złożony i niejednoznaczny.

Słowa kluczowe: infrastruktura, transport

IMPACT OF ROAD TRANSPORT INFRASTRUCTURE ON DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP

Abstract

The impact of road transport infrastructure on economic development largely depends on the scale of analysis. While on a macro level the impact is mostly positive, on a regional scale it is most often defined as complex and multi-faceted. The paper presents the results of research that was carried out to help determine the impact of road transport infrastructure on local economies. The results indicate that the formation of new road transport infrastructure (highways) has a measurable influence on the development of local entrepreneurship. This influence is assessed as complex and ambiguous.

Key words: infrastructure, transport

Wstęp

Rozwój infrastruktury transportu drogowego może prowadzić do różnych efektów. Na poziomie krajowym niewątpliwie wpływa on pozytywnie na wzrost gospodarczy. Raporty Banku Światowego wskazują na fakt, że w skali makro poprawa stanu infrastruktury transportu przekłada się na zwiększenie PKB². W skali

¹ prof. dr hab. inż. Henryk Brandenburg, dr inż. Przemysław Sekuła – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych

² *Infrastructure for Development*, World Development Report 1994, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 2.

lokalnej relacja ta nie jest oczywista – budowa drogi może powodować powstanie tzw. „efektu wypłukiwania”, wprowadzić na miejscowe rynki dużych konkurentów, z którymi lokalni przedsiębiorcy nie będą w stanie konkurować lub spowodować pojawienie się dodatkowych barier rozpoczęcia działalności biznesowej (np. przez podniesienie cen gruntu).

Przedstawione w artykule badania miały na celu określenie wpływu budowy autostrady A2 na gospodarkę lokalną i w ujęciu przestrzennym. W badaniach starano się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób powstanie poszczególnych autostrad wpłynęło na takie elementy jak: zaludnienie, poziom zamożności mieszkańców, wpływy podatkowe gminy czy ilość podmiotów gospodarczych.

Na potrzeby badań sformułowano następujące hipotezy badawcze:

- hipoteza główna: budowa dróg krajowych pozytywnie wpływa na przedsiębiorczość w skali lokalnej;
- hipoteza pomocnicza: pozytywny wpływ dróg na rozwój przedsiębiorczości można zaobserwować przez porównanie z sąsiednimi społecznościami lokalnymi i obserwację zmian w czasie.

Podstawą badań były analizy przestrzenne, wykonywane z pomocą oprogramowania GIS, oraz analizy statystyczne. Ze względu na duży zakres i różnorodność danych w badaniach wykorzystano także bazy danych oparte na oprogramowaniu MS Access.

1. Dotychczasowe badania

1.1. Poziom krajowy i międzynarodowy

Wpływ infrastruktury na rozwój ekonomiczny został już dobrze zbadany na poziomie krajowym i międzynarodowym. Przykładowo D. Aschauer w roku 1989 twierdził, że infrastruktura jest ważną determinantą łącznej produktywności czynników produkcji, a w 1991 roku przedstawił badania empiryczne potwierdzające tezę, że zanik wzrostu wydajności w Stanach Zjednoczonych (a także w innych krajach) może być wytłumaczony niedoborem inwestycji infrastrukturalnych³. W 1994 roku w raporcie Banku Światowego o rozwoju infrastruktury D. Aschauer podał, że „wzrost infrastruktury o 1% powoduje wzrost wartości produktu krajowego brutto o 1%”⁴. Calderon przedstawił w roku 2004 wyniki badań empirycznych dotyczących wpływu rozwoju infrastruktury na wzrost gospodarczy i dystrybucję dóbr. Badania obejmowały okres 1960-2000; przeprowadzono je w oparciu o dane z przeszło 100 krajów. Dwa najważniejsze wnioski z badań wskazywały,

³ D. A. Aschauer, *Infrastructure: America's Third Deficit*, “Challenge” March – April 1991, No. 34, s. 39-45.

⁴ *Infrastructure...*, op. cit., s. 2.

że rozbudowa infrastruktury pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy oraz zmniejsza dysproporcje w dochodach ludności.

1.2. Poziom regionalny

Problematyka wpływu infrastruktury drogowej na rozwój regionalny jest określana jako złożona i wieloaspektowa. Ciekawego przeglądu koncepcji takiego wpływu dokonała A. Domańska w monografii *Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój regionalny*⁵. Zdaniem autorki, o zagadnieniu można mówić w dwóch nakładających się na siebie ujęciach.

Pierwsze z nich dotyczy podziału efektów ze względu na występowanie w czasie. W krótkim okresie wskazywany jest tutaj efekt mnożnika inwestycyjnego – pozytywny wpływ nowych inwestycji jest bezpośrednim skutkiem zaangażowania czynników produkcji podczas jej realizacji. W okresie nieco dłuższym mowa jest o pojawieniu się nowego popytu, związanego z obsługą nowo powstałej sieci transportowej. I wreszcie w długim okresie powinny zaistnieć korzyści wynikające ze stworzenia firmom działającym na danym terenie lepszych warunków funkcjonowania. Tematy te poruszali m.in. R. Bauer i G. Kaczor⁶. Efekty ze względu na występowanie w czasie były także przedmiotem rozważań Komisji Europejskiej⁷.

Drugie ujęcie skupia się na tzw. kanałach oddziaływania rozbudowy dróg. Podejście to jest bardzo różnorodne. Przykładowo P. Rietveld i F. Bruinsma skupiają się na efektach po stronie podaży, wynikających ze skrócenia odległości pomiędzy dwoma punktami i zmniejszeniu dystansu czasowego⁸. Nieco inne podejście prezentuje I. Heggie, który dzieli efekty na bezpośrednie (oszczędności czasu podróży, zwiększenie komfortu jazdy, obniżkę kosztów wypadków itd.) oraz pośrednie (wpływ na wartość nieruchomości, zwiększony popyt na przewozy itd.)⁹.

Należy tutaj zwrócić uwagę, że pomimo faktu, iż wpływ infrastruktury na rozwój całego kraju jest niepodważalny, to zdania na temat jednoznacznego wpływu na rozwój regionalny są podzielone – wpływ ten jest bardzo często określany jako złożony.

⁵ A. Domańska, *Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 75-82.

⁶ R. Bauer, G. Kaczor, *Dostosowanie infrastruktury transportu drogowego do wymagań UE*, „Polskie Drogi” 2001, nr 4.

⁷ *Communication from the Commission on Cohesion and Transport to the Council*, European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions (COM 1998/806), Bruksela 1999.

⁸ P. Rietveld, F. Bruinsma, *Is transport infrastructure effective?*, Springer Verlag, Berlin – Haildelberg 1998.

⁹ I. Heggie, *Ekonomika inwestycji transportowych*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 1978.

1.3. Poziom lokalny

Niewiele jest badań służących określeniu zależności pomiędzy infrastrukturą, a aktywnością ekonomiczną na poziomie lokalnym. Problem ten poruszał T. Smith w publikacji *Determinants of Rural Growth: Winners and Losers in the 1980s*¹⁰. Ciekawym opracowaniem jest także opublikowana w 1995 roku praca J. M. Rives i M. T. Heaney'a *Infrastructure and Local Economic Development*. W opracowaniu tym rozwój gospodarczy mierzono z pomocą pięciu wskaźników: dochodu gospodarstw domowych (INCOME), poziomu zatrudnienia (EMPLOY), zmian stanu ludności (POP_CH) i tzw. wartości katastralnej na mieszkańca (VALUE). Wskaźniki te zostały następnie (z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej) sprowadzone do jednego – rozwoju. W podobny sposób postąpiono z infrastrukturą. Wskaźnik infrastruktury uzyskano ze wskaźników dotyczących kanalizacji, zużycia wody oraz liczby autostrad krajowych i stanowych. Wyniki, podobnie jak w przypadku badań dotyczących poziomu krajowego, pokazały pozytywny wpływ infrastruktury na rozwój, także w wymiarze gospodarczym.

2. Opis badań

W przeprowadzonych badaniach można wyszczególnić następujące etapy: przygotowanie map, opracowanie baz danych oraz przeprowadzenie analiz w oparciu o dane pochodzące z map i GUS. Etapy te opisano poniżej.

2.1. Przygotowanie map

Badania prowadzone były w oparciu o uzyskaną wcześniej wektorową mapę gmin w Polsce. Pierwszym krokiem było odnalezienie na portalu OpenStreetMap mapy sieci drogowej, a następnie wydzielenie z niej mapy autostrad. Uzyskaną w ten sposób mapę autostrad porównano ze zdjęciami z Google Maps w celu potwierdzenia jej dokładności. Z dokładnością do 50 m nie stwierdzono różnic¹¹. Wynik ten uznano za wystarczający na potrzeby badań. Dla określenia wpływu autostrad należało wybrać możliwie jak najdłuższe odcinki oddane w jednym momencie. Było to o tyle problematyczne, że większość autostrad w Polsce oddaje się małymi fragmentami – najczęściej jest to od kilku do dwudziestu kilku km. Ostatecznie do badań wybrano dwa najdłuższe odcinki: Świecko – Nowy Tomyśl (107 km, odcinek oddany w roku 2011) i Konin Zachód – Stryków (103 km, odcinek oddany w roku 2006). Odcinki te scalono w odrębne kształty (*shape*).

¹⁰ T. Smith, *Determinants of Rural Growth: Winners and Losers in the 1980s*, Research Working Paper, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 1992.

¹¹ Dotyczy tych autostrad, które były już na zdjęciach w Google Maps.

Kolejnym krokiem było wyznaczenie centroid wszystkich gmin oraz powiatów. Wykorzystano do tego funkcję Arc Gis „Feature to Point”, która zachowuje informacje o atrybutach kształtów (co było potrzebne przy późniejszym tworzeniu bazy danych). Ostatnim etapem pracy z programem Arc Gis było wyznaczenie odległości od każdego odcinka autostrady A2 do centroidy każdej z gmin i każdego z powiatów. Wykorzystano do tego narzędzie analityczne „Generate Next Table”.

2.2. Opracowanie baz danych

Wyniki otrzymane z programu Arc Gis zostały wykorzystane do utworzenia baz danych w programie MS Access. Celem opracowania baz było uzyskanie zbioru danych, który można powiązać z danymi wyeksportowanymi z portalu GUS¹², tak aby wyniki dało się przetwarzać w Ms Excel i programach statystycznych. Dla wygody przygotowano dwie bazy danych – dla gmin i powiatów. Do opracowania baz wykorzystano następujące dane:

- dane dotyczące odcinków autostrady A2 – na podstawie informacji z serwisu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- dane dotyczące gmin i powiatów w latach 2005-2012, pochodzące z serwisu Głównego Urzędu Statystycznego;
- dane dotyczące odległości gmin od autostrady A2 – wygenerowane z programu Arc Gis.

2.3. Analizy danych z GUS

Kolejny etap badań dotyczył badania zależności pomiędzy wybranymi danymi statystycznymi dla gmin i powiatów a odległością tych gmin i powiatów od badanych odcinków autostrady A2. W celu oceny, czy taka zależność występuje oraz jaki jest jej charakter posłużono się współczynnikiem korelacji Pearsona. Pierwszym krokiem badań było posortowanie jednostek JST wg odległości od autostrady. Następnie dla każdej gminy (lub powiatu) wyznaczono współczynnik korelacji pomiędzy odległością od autostrady a wartością badanego wskaźnika, uwzględniając przy tym wszystkie gminy, które znajdują się w odległości od autostrady nie większej niż dana gmina. Przykładowo, jeżeli Świebodzin znajduje się w odległości 7,8 km od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl, to wyznaczono współczynnik korelacji dla wszystkich gmin, które znajdują się nie dalej od tego odcinka autostrady niż Świebodzin. Zamierzeniem było, aby po przedstawieniu wyników badań na wykresie można było ocenić nie tylko rodzaj zależności między odległością od autostrady, a zmianami poszczególnych wskaźników, ale także zasięg, w jakim autostrada oddziałuje na dany wskaźnik. Dla odcinka Świecko – Nowy Tomyśl

¹² GUS, <http://www.stat.gov.pl>, data dostępu 04.04.2014 r.

uwzględniono dane z lat 2009-2012, a dla odcinka Konin Zachód – Stryków z lat 2005-2008. Badane były następujące wskaźniki:

- zmiana liczby podmiotów gospodarczych – podmioty rozpatrywano ze względu na wielkość przedsiębiorstw: przedsiębiorstwa ogółem, mikroprzedsiębiorstwa (0-9 zatrudnionych), małe firmy (10-49 zatrudnionych), średnie firmy (50-249 zatrudnionych) i firmy duże (250 i więcej zatrudnionych);
- zmiana w dochodach własnych gmin – rozpatrywano dochody gmin ogółem, wpływy z podatku CIT oraz wpływy z podatku PIT;
- zmiana liczby ludności w gminach;
- zmiana udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym;
- zmiana nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na jednego mieszkańca – dane nie obejmowały mikroprzedsiębiorstw;
- zmiana przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto – dane nie obejmowały mikroprzedsiębiorstw.

Każdy z badanych wskaźników opisany jest jako zmiana jakiejś wartości. Zmiany oceniano w trybie rok do roku. Przykładowo zmiany przeciętnych wynagrodzeń w latach 2011-2012 były liczone wg wzoru:

$$\frac{\text{Wynagrodzenia 2012} - \text{Wynagrodzenia 2011}}{\text{Wynagrodzenia 2011}},$$

a dla pozostałych lat odpowiednio.

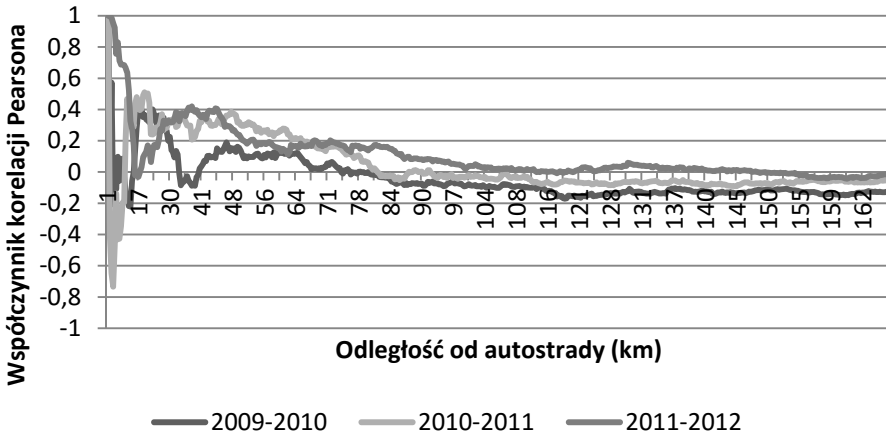
3. Wyniki badań

Wyniki badań przedstawiano na wykresach, które następnie zostały poddane analizie. Krzywe wyznaczone na wykresach składały się z punktów, z których każdy oznaczał współczynnik korelacji pomiędzy wybranym wskaźnikiem a wszystkimi podmiotami (gminami lub powiatami), których odległość nie przekraczała wartości przedstawionej na osi odciętych.

3.1. Wyniki badań dla odcinka Świecko – Nowy Tomyśl

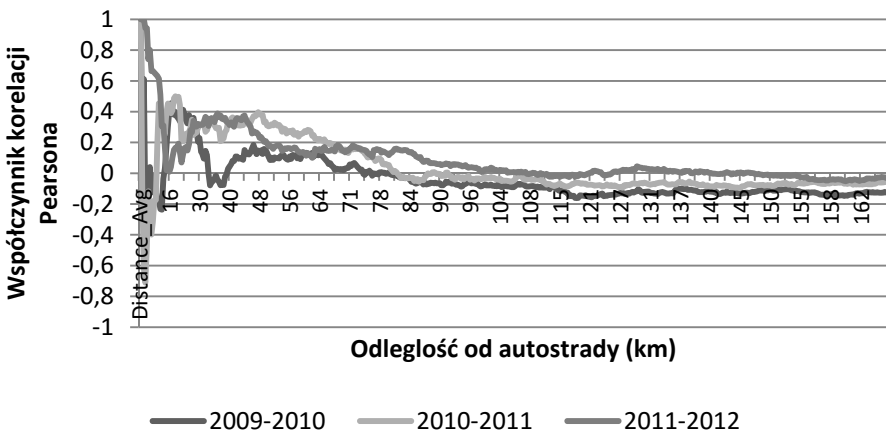
a) podmioty gospodarcze

Wykres 1. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Podmioty gospodarcze ogółem



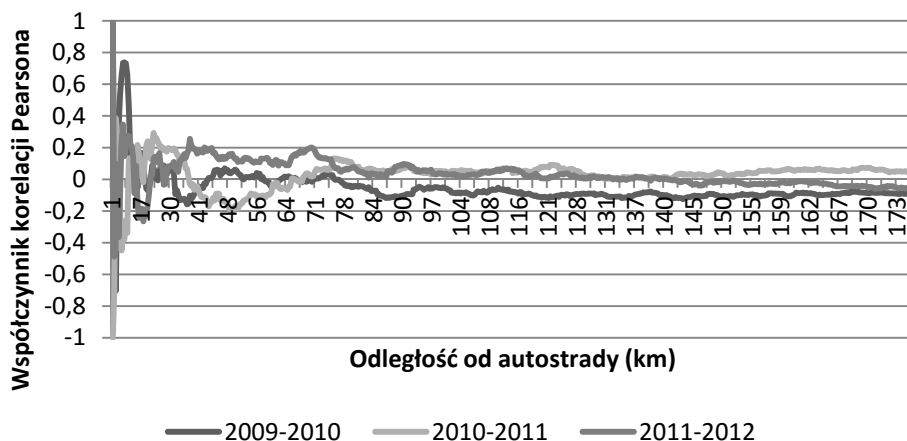
Źródło: opracowanie własne

Wykres 2. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Mikroprzedsiębiorstwa



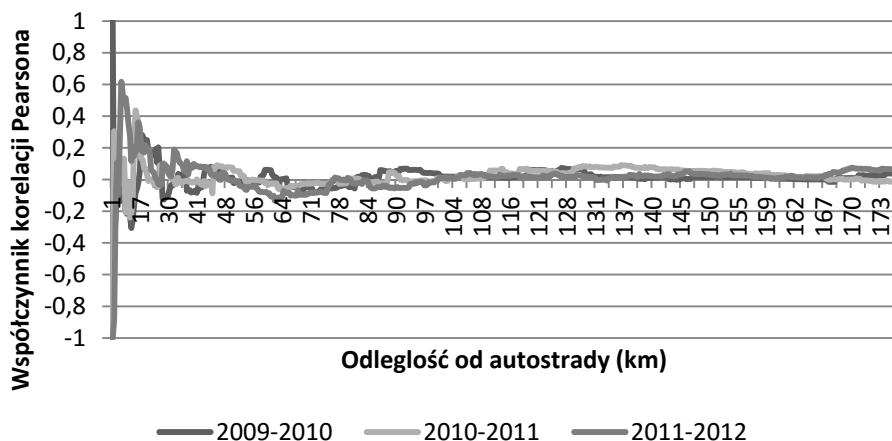
Źródło: opracowanie własne

Wykres 3. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Małe przedsiębiorstwa



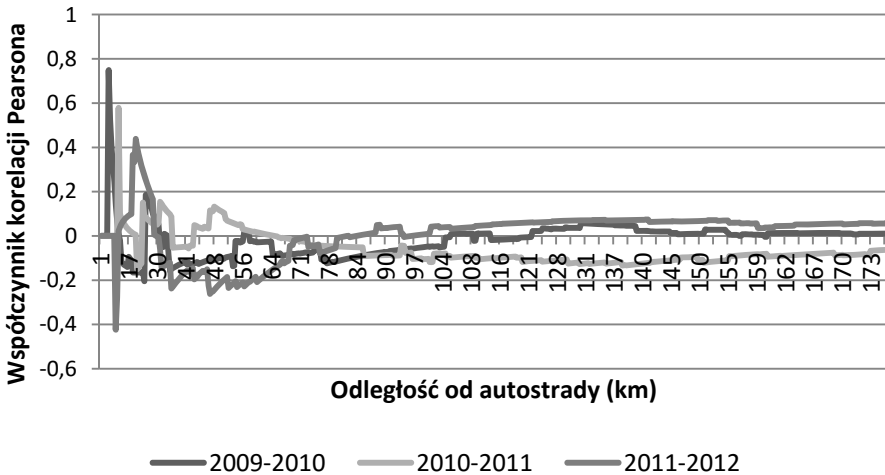
Źródło: opracowanie własne

Wykres 4. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Średnie przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne

Wykres 5. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Duże przedsiębiorstwa

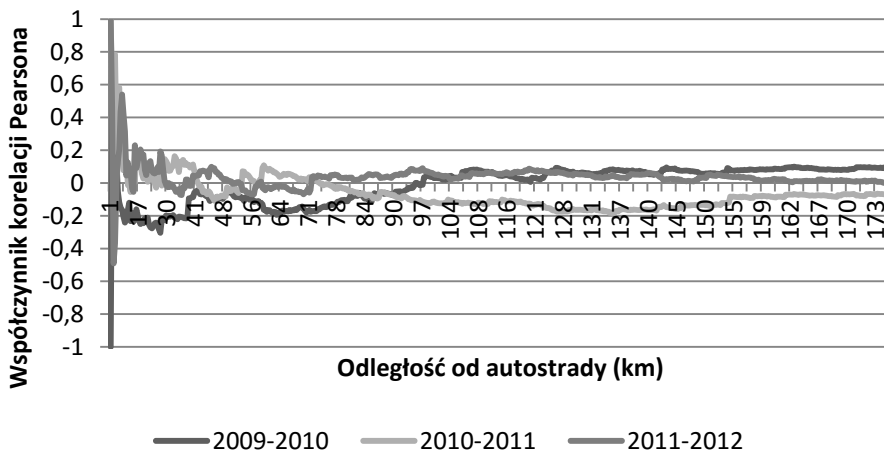


Źródło: opracowanie własne

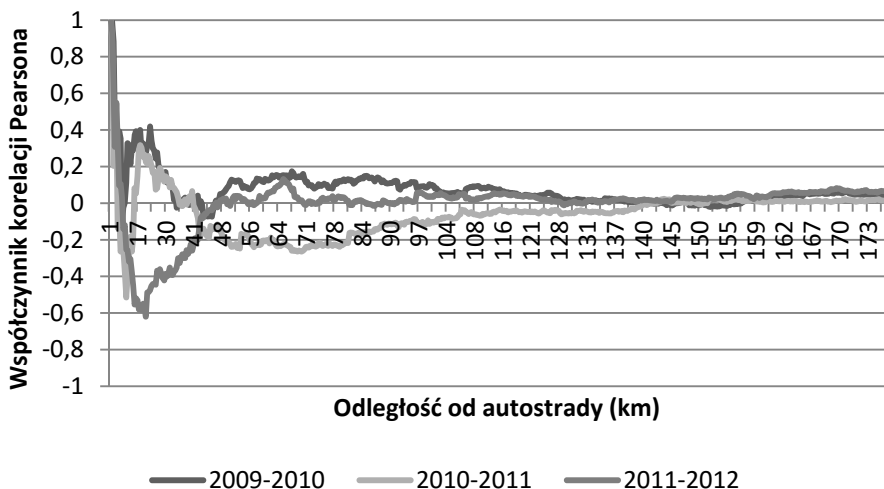
Zarówno w przypadku wszystkich podmiotów gospodarczych, jak i w przypadku mikroprzedsiębiorstw stwierdzono znaczącą dodatnią korelację pomiędzy odległością od autostrady a zmianami przedsiębiorstw. Podobieństwo tych dwóch wyników było oczekiwane – mikroprzedsiębiorstwa stanowią przeszło 95% wszystkich podmiotów gospodarczych. Dodatnia korelacja oznacza, że im bliżej autostrady, tym mniej powstaje (lub więcej ubywa) działalności gospodarczych. Korelacja ta występuje zarówno w roku otwarcia autostrady (zmiana z 2010 na 2011 rok), jak i w roku następnym (zmiana z 2011 na 2012 rok). Wynik ten może więc sugerować występowanie tzw. „zjawiska wypłukiwania”.

W przypadku przedsiębiorstw małych, średnich i dużych korelacja (pomijając początkowe wartości obarczone bardzo dużym błędem) praktycznie nie wychodzi poza przedział $<-0,25; 0,25>$, co oznacza, że nie stwierdzono zależności liniowej pomiędzy zmianami w ilości tych firm a odległością od autostrady.

b) dochody własne gmin

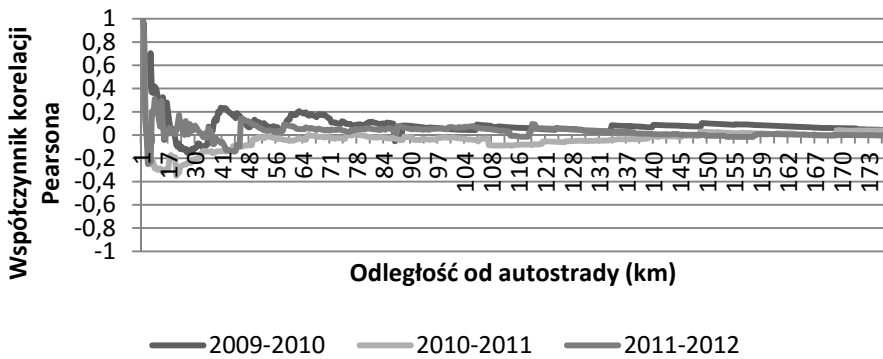
Wykres 6. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą dochodów własnych gminy

Źródło: opracowanie własne

Wykres 7. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady a zmianą dochodów gminy z tytułu podatku PIT

Źródło: opracowanie własne

Wykres 8. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą dochodów gminy z tytułu podatku CIT



Źródło: opracowanie własne

W wyniku badań nie stwierdzono korelacji pomiędzy odległością od autostrady a wysokością dochodów własnych gminy. Dotyczy to zarówno roku otwarcia autostrady (2011), jak i kolejnego, 2012. Pewną niezbyt silną zależność można natomiast zauważyć w roku 2010. Korelacja ta jest ujemna, co oznacza, że im bliżej autostrady, tym większy był przyrost wpływów do budżetu gmin. Korelacja ta oscyluje jednak w okolicach wartości $-0,2$, jest więc niezbyt istotna statystycznie.

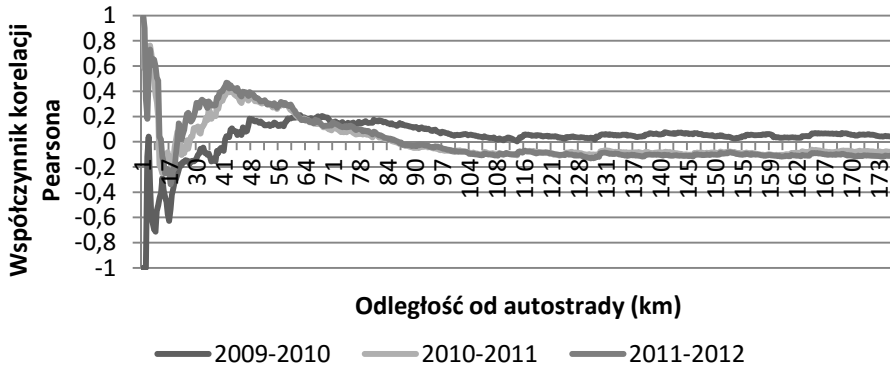
Nieistotna statystycznie okazała się również korelacja pomiędzy odległością od autostrady a wpływami z podatku CIT w roku 2012. Korelacja ujemna występuje natomiast w roku oddania autostrady do użytku – 2011. Należy zauważyć, że korelacja ta jest ograniczona do gmin, które znajdują się jak najbliżej autostrady, przy dalszych odległościach korelacja przestaje być istotna statystycznie.

Można natomiast zauważyć wyraźną zależność pomiędzy odległością od autostrady a wpływami do gminy z tytułu podatku PIT. Zależność ta w czasie budowy autostrady jest dodatnia (co oznacza, że im bliżej autostrady, tym trendy zmiany wpływów z podatku PIT są bardziej negatywne) oraz ujemną w roku 2012.

Wyniki dotyczące zmian, które wystąpiły podczas budowy autostrady, mogą być spowodowane różnymi czynnikami. Przykładowo wzrost dochodów gmin w roku 2010 może być spowodowany sprzedażą gruntów pod autostradę, a wzrost wpływów z CIT w roku 2011 – zwiększonymi dochodami firm, wynikającymi z zakończenia kontraktów na budowę. Wyniki te nie wydają się jednak być istotne z punktu widzenia celu niniejszych badań. Istotnym rezultatem jest zwiększenie wpływów z podatku PIT po zakończeniu budowy. Taki wynik może częściowo potwierdzać główną hipotezę badawczą lub wskazywać np. na zjawisko osiedlania się bogatych ludzi w pobliżu autostrady.

c) ludność

Wykres 9. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą liczby ludności w gminach

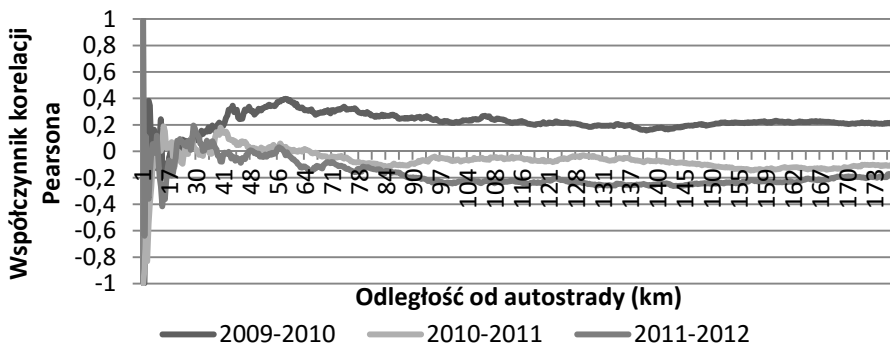


Źródło: opracowanie własne

Zarówno w roku oddania autostrady (2011), jak i w kolejnym, stwierdzono znaczącą dodatnią korelację pomiędzy odległością od autostrady a zmianami liczby ludności. Dodatnia korelacja oznacza, że im bliżej autostrady, tym wolniejszy przyrost lub szybszy spadek ludności. Wynik ten może więc sugerować występowanie tzw. „zjawiska wypłukiwania”, należy go jednak poddać dalszym analizom, ze względu na duże wahania dla gmin, które znajdują się najbliżej autostrady.

d) bezrobocie

Wykres 10. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą liczby zarejestrowanych bezrobotnych na 10 tys. ludności

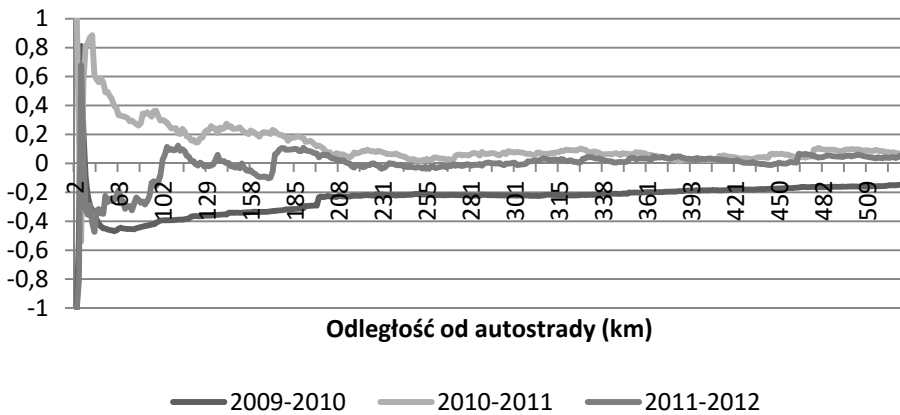


Źródło: opracowanie własne

W wyniku badań nie stwierdzono korelacji pomiędzy odległością od autostrady a zmianą liczby zarejestrowanych bezrobotnych na 10 tys. ludności. Dotyczy to zarówno roku otwarcia autostrady (2011), jak i kolejnego, 2012. Zależność można natomiast zauważyć w roku 2010, przy czym wyniki te nie wydają się być istotne z punktu widzenia celu niniejszych badań.

e) Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach

Wykres 11. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na 1 mieszkańca

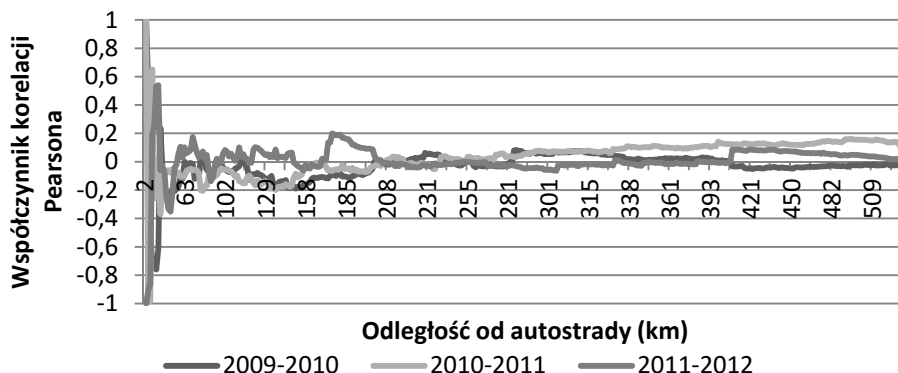


Źródło: opracowanie własne

Korelacje dotyczące zmian nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach okazały się być istotne statystycznie. W roku 2010 korelacja jest wyraźnie ujemna (im bliżej autostrady, tym większe nakłady). Może to być powiązane z przygotowaniami firm do realizacji inwestycji. W roku 2011 korelacja jest silnie dodatnia, co może z kolei oznaczać, że firmy skupione były nie na inwestowaniu, a na realizowaniu kontraktów. Rok 2012 to korelacja w przedziale od -0,3 do -0,2. Taki wynik może świadczyć o pozytywnym wpływie autostrady na poziom inwestycji w przedsiębiorstwach, może jednak wskazywać też na fakt inwestowania pieniędzy, które firmy zarobiły na budowie.

f) wartość środków trwałych w przedsiębiorstwach

Wykres 12. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na 1 mieszkańca

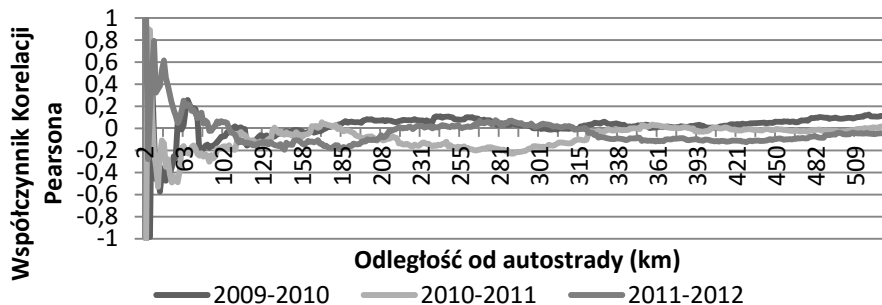


Źródło: opracowanie własne

W wyniku badań nie stwierdzono korelacji pomiędzy odległością od autostrady a zmianą wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dotyczy to zarówno czasu budowy autostrady, jak i okresu po jej oddaniu.

g) wynagrodzenia

Wykres 13. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl a zmianą przeciętnego wynagrodzenia brutto



Źródło: opracowanie własne

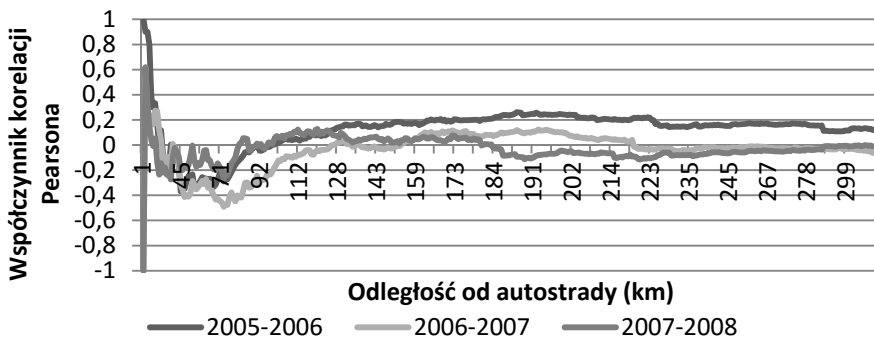
Korelacje dotyczące zmian przeciętnego wynagrodzenia brutto w przedsiębiorstwach okazały się być istotne statystycznie. W roku 2010 korelacja jest wyraźnie ujemna (im bliżej autostrady, tym większy wzrost wynagrodzenia). Może to być

powiązane z koniecznością dodatkowego naboru pracowników na potrzeby realizacji inwestycji. W roku 2011 korelacja jest również ujemna – daje się zauważyć dalszy wzrost wynagrodzeń w pobliżu autostrady. Rok 2012 to korelacja dodatnia. Taki wynik może świadczyć o zmniejszeniu zapotrzebowania na pracowników po zakończeniu budowy autostrady i zmniejszeniu w związku z tym dynamiki wzrostu wynagrodzeń.

3.2. Wyniki badań dla odcinka Konin Zachód – Stryków

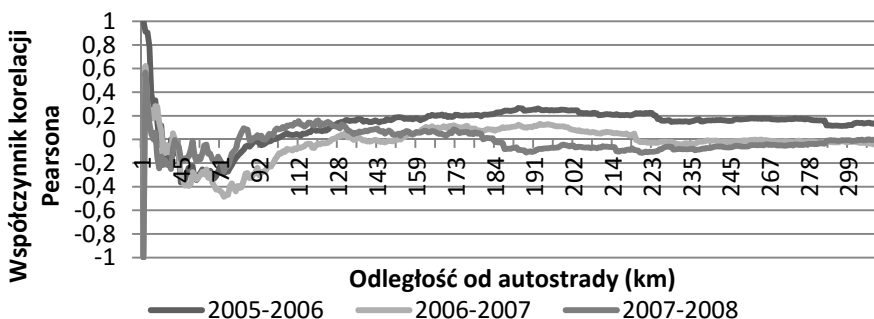
a) podmioty gospodarcze

Wykres 14. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Podmioty gospodarcze ogółem



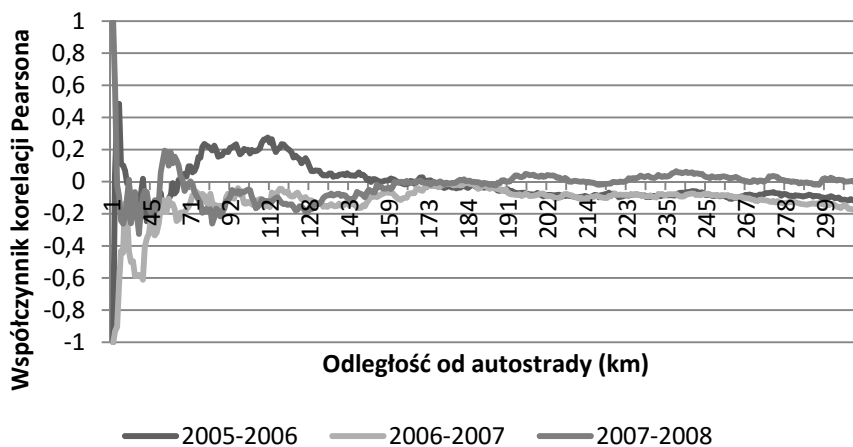
Źródło: opracowanie własne

Wykres 15. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Mikroprzedsiębiorstwa



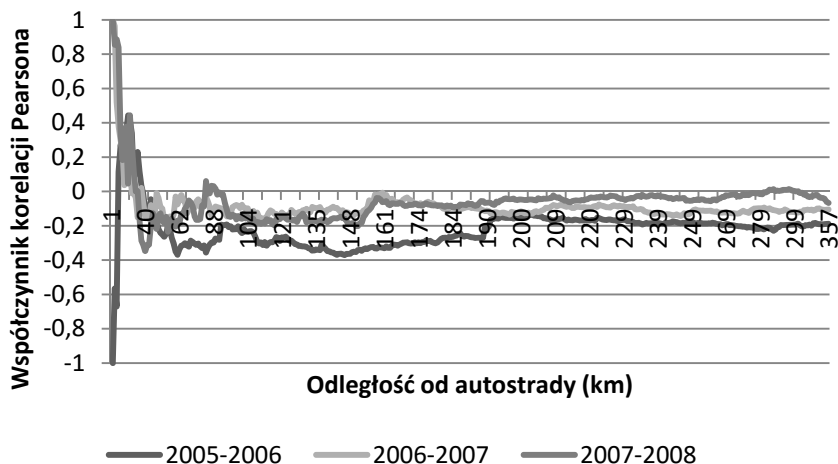
Źródło: opracowanie własne

Wykres 16. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Małe przedsiębiorstwa



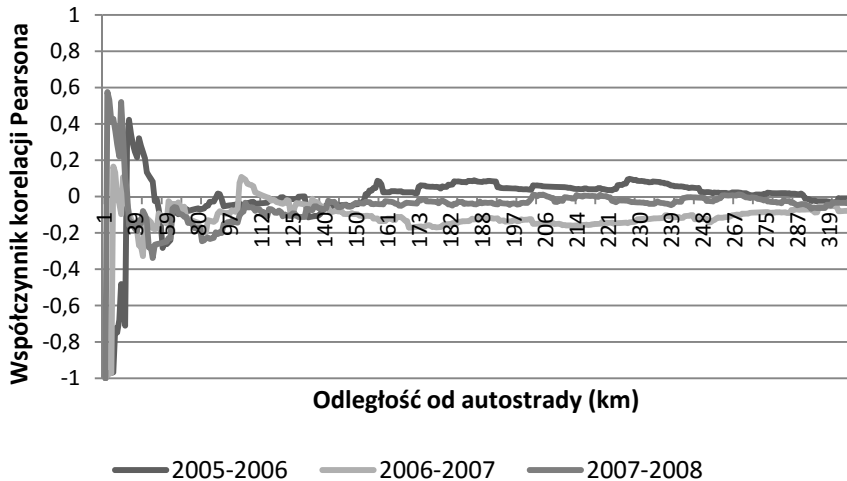
Źródło: opracowanie własne

Wykres 17. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Średnie przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne

Wykres 18. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą liczby podmiotów gospodarczych. Duże przedsiębiorstwa

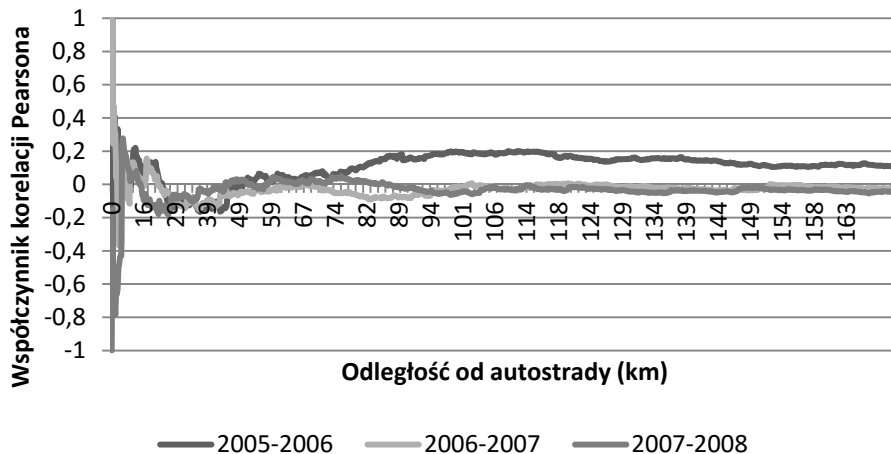


Źródło: opracowanie własne

Wyniki są istotne statystycznie, choć nie wskazują jednoznacznie na wpływ autostrady na zmianę liczby przedsiębiorstw w jej pobliżu. W przypadku mikroprzedsiębiorstw można mówić o pozytywnym wpływie autostrady (ujemnej korelacji) dla tych powiatów, które znajdują się w odległości ok. 50-70 km od autostrady. Ponieważ jednak wpływu tego nie zarejestrowano dla bliższych powiatów, to należy przyjąć, że korelacja ta jest pozorna, a rzeczywisty powód zwiększenia ilości mikroprzedsiębiorstw w tym obszarze jest inny (np. występowanie dużego ośrodka gospodarczego). W przypadku przedsiębiorstw małych pozytywny wpływ budowy autostrady (korelację ujemną) można stwierdzić w roku 2007 (rok po oddaniu autostrady), natomiast w przypadku przedsiębiorstw średnich i dużych korelacja jest dodatnia, co oznacza wpływ negatywny.

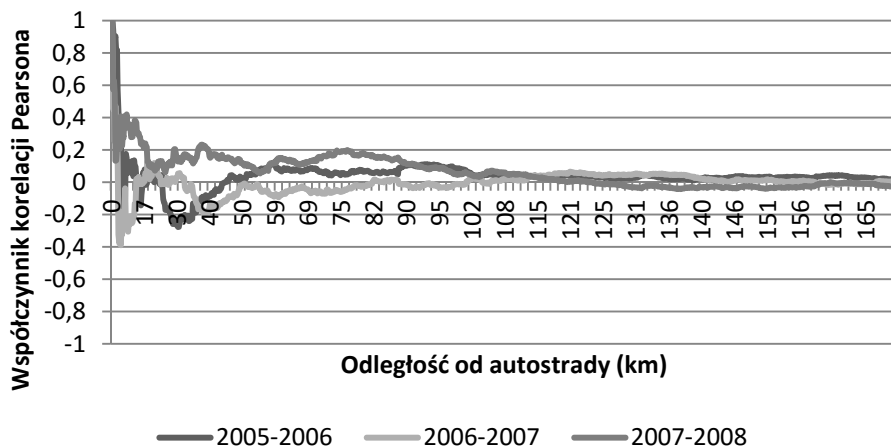
b) dochody własne gmin

Wykres 19. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą dochodów własnych gminy



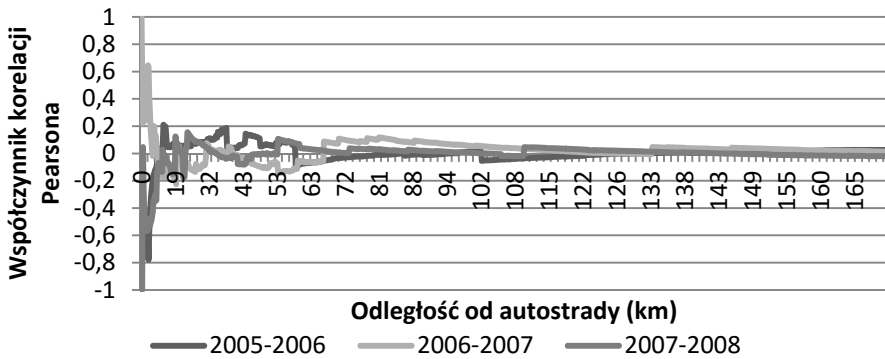
Źródło: opracowanie własne

Wykres 20. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą dochodów gminy z tytułu podatku PIT



Źródło: opracowanie własne

Wykres 21. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków, a zmianą dochodów gminy z tytułu podatku CIT

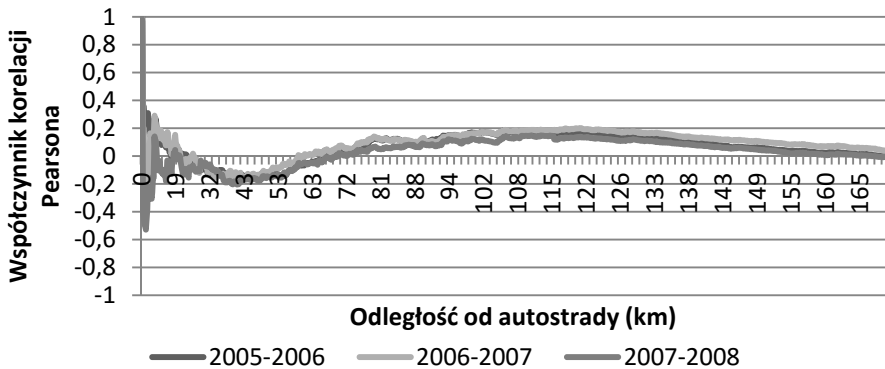


Źródło: opracowanie własne

W wyniku badań nie stwierdzono korelacji pomiędzy odległością od autostrady a wysokością dochodów własnych gminy. Dotyczy to zarówno wszystkich dochodów, jak i dochodów z podatku CIT. Pewną niezbyt silną zależność można natomiast zauważyć pomiędzy odległością od autostrady a wpływami do gminy z tytułu podatku PIT. Zależność ta nie jest jednak jednoznaczna. W roku 2006 (rok oddania autostrady) takiej zależności nie stwierdzono, w roku 2007 korelacja jest ujemna (pozytywny wpływ bliskości autostrady na dochody), ale już w roku 2008 – dodatnia (wpływ negatywny).

c) ludność

Wykres 22. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą liczby ludności w gminach

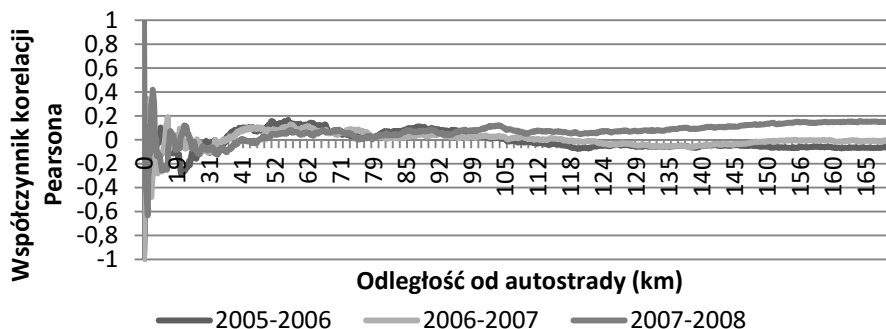


Źródło: opracowanie własne

Zarówno w roku oddania autostrady, jak i w latach kolejnych nie stwierdzono istotnej zależności statystycznej pomiędzy odległością od autostrady a zmianami liczby ludności.

d) bezrobocie

Wykres 23. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą liczby zarejestrowanych bezrobotnych na 10 tys. ludności

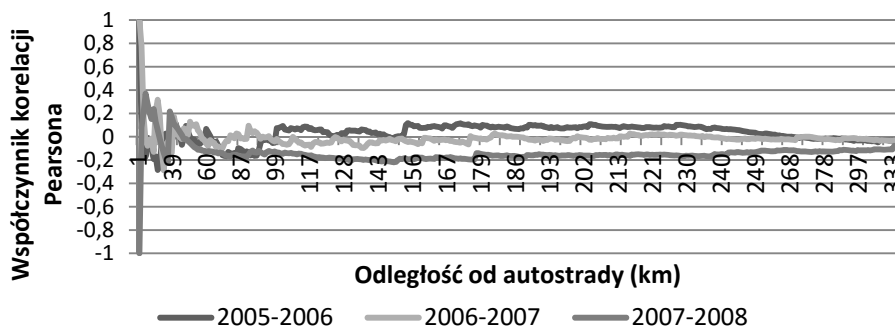


Źródło: opracowanie własne

W wyniku badań nie stwierdzono korelacji pomiędzy odległością od autostrady a zmianą liczby zarejestrowanych bezrobotnych na 10 tys. ludności. Dotyczy to zarówno roku otwarcia autostrady (2006), jak i lat kolejnych.

e) nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach

Wykres 24. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na 1 mieszkańca

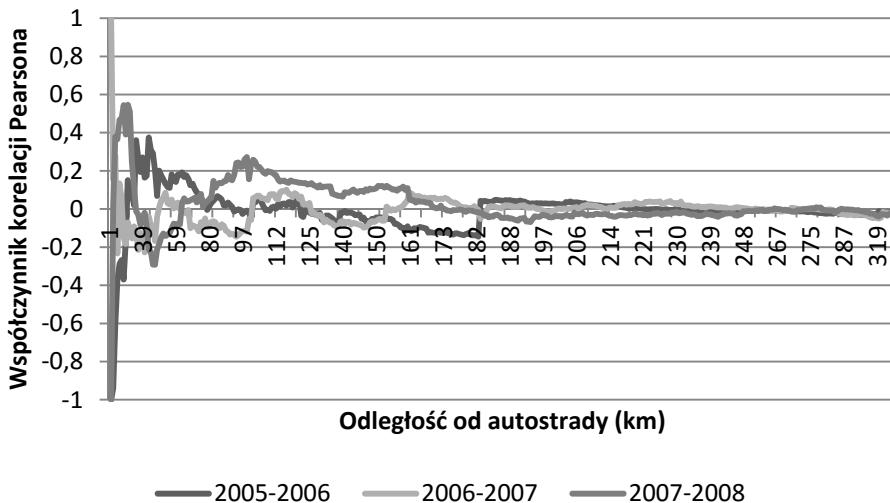


Źródło: opracowanie własne

W wyniku badań nie stwierdzono jednoznacznej zależności pomiędzy odległością od autostrady a zmianą wysokości nakładów inwestycyjnych. Dotyczy to zarówno roku otwarcia autostrady (2006), jak i lat kolejnych.

f) wartość środków trwałych w przedsiębiorstwach

Wykres 25. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na 1 mieszkańca

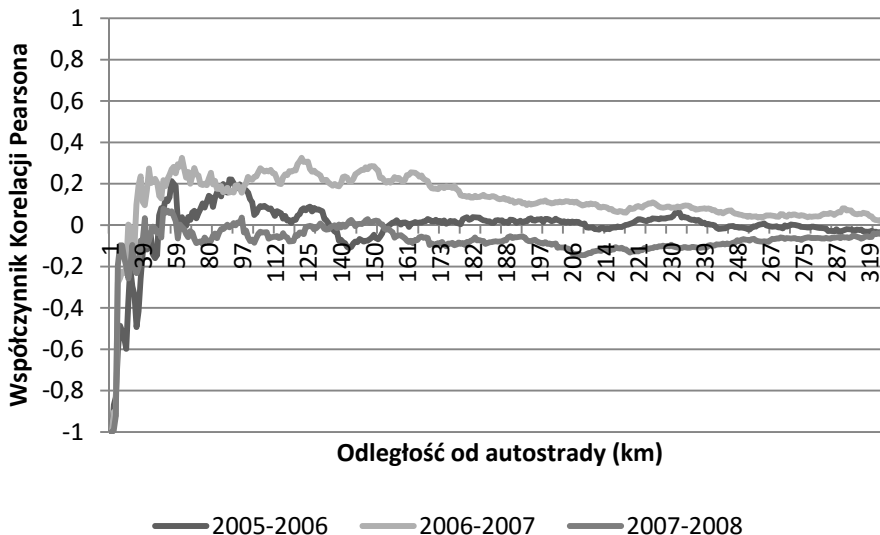


Źródło: opracowanie własne

W wyniku badań nie stwierdzono korelacji pomiędzy odległością od autostrady a zmianą wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dotyczy to zarówno roku oddania autostrady, jak i kolejnego. Wyniki istotne statystycznie otrzymano natomiast w okresie dwóch lat po oddaniu autostrady – korelacja jest dodatnia, co oznacza niekorzystny wpływ bliskości autostrady na poziom wartości środków trwałych w przedsiębiorstwach. Wynik ten nie jest jednak powiązany z wynikami dotyczącymi nakładów inwestycyjnych, a ponadto nie dotyczy okresu bezpośrednio po oddaniu autostrady, dlatego przyczyn należy szukać gdzie indziej.

g) wynagrodzenia

Wykres 26. Korelacja pomiędzy odległością od autostrady A2 Konin Zachód – Stryków a zmianą przeciętnego wynagrodzenia brutto



Źródło: opracowanie własne

Korelacje dotyczące zmian przeciętnego wynagrodzenia brutto w przedsiębiorstwach okazały się być istotne statystycznie w roku oddania autostrady (2006). Korelacja jest ujemna, co oznacza pozytywny wpływ bliskości autostrady na wysokość wynagrodzeń. Może to być powiązane z koniecznością dodatkowego naboru pracowników na potrzeby realizacji inwestycji. Wyniki z kolejnych lat nie wskazują na istnienie zależności pomiędzy odległością od autostrady a zmianą wysokości wynagrodzeń.

Zakończenie

Zbiorcze zestawienie wyników badań zaprezentowano w tabeli 1. Wyniki wskazują, że powstanie nowej infrastruktury transportu drogowego (autostrad) wywiera wpływ na rozwój przedsiębiorczości. Należy przy tym zaznaczyć, że wpływ ten jest złożony i niejednoznaczny. Stwierdzono zarówno wpływ pozytywny (zwiększone wpływy z PIT), jak i negatywny (zmniejszenie liczby ludności). Niejednoznaczności dotyczą zarówno poszczególnych badanych zmiennych, jak i tej samej zmiennej przy różnych odcinkach autostrady.

Tabela 1. Zbiorcze zestawienie wyników badań

Badana zmienna	Odcinek Świecko – Nowy Tomyśl	Odcinek Konin Zachód – Stryków
Podmioty gospodarcze	Negatywny wpływ bliskości autostrady na zmiany ilości mikroprzedsiębiorstw, sugerujący występowanie efektu wypłukiwania. Brak wpływu na małe, średnie i duże przedsiębiorstwa.	Wyniki istotne statystycznie, ale niejednoznaczne. W przypadku mikroprzedsiębiorstw brak rzeczywistego wpływu autostrady, w przypadku przedsiębiorstw małych wpływ jest pozytywny, a w przypadku średnich i dużych – negatywny.
Dochody własne gmin / powiatów	Pozytywny wpływ bliskości autostrady na wysokość dochodów z podatku PIT. Wynik może częściowo potwierdzać główną hipotezę badawczą lub wskazywać np. na zjawisko osiedlania się bogatych ludzi w pobliżu autostrady.	W zakresie podatku PIT wyniki istotne statystycznie, ale niejednoznaczne. W roku 2006 (rok oddania autostrady) takiej zależności nie stwierdzono, w roku 2007 korelacja jest ujemna (pozytywny wpływ bliskości autostrady na dochody), ale już w roku 2008 – dodatnia (wpływ negatywny). Brak istotnego wpływu dla dochodów z podatku CIT oraz ogółu dochodów własnych.
Ludność	Negatywny wpływ bliskości autostrady na zmiany ludności, sugerujący występowanie efektu wypłukiwania.	Brak istotnego wpływu.
Bezrobocie	Brak istotnego wpływu.	Brak istotnego wpływu.
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach	Wyniki istotne statystycznie podczas budowy i oddania odcinka autostrady. Po ukończeniu budowy autostrady jej bliskość wpłynęła pozytywnie na wysokość nakładów inwestycyjnych, jednak interpretacja jest niejednoznaczna – taki wynik może wskazywać na fakt inwestowania pieniędzy, które firmy zarobiły na budowie.	Brak istotnego wpływu.
Wartość środków trwałych w przedsiębiorstwach	Brak istotnego wpływu.	Brak istotnego wpływu.
Wynagrodzenia	Wyniki bezpośrednio powiązane z procesem budowy autostrady – wzrost dynamiki zmian wynagrodzeń podczas budowy i spadek po jej zakończeniu. Wyniki potwierdzają wnioski z badań dotyczących nakładów inwestycyjnych – dla większych firm kluczowy był sam proces budowy autostrady, a nie okres bezpośrednio po jej oddaniu.	Wyniki bezpośrednio powiązane z procesem budowy autostrady – wzrost dynamiki zmian wynagrodzeń podczas budowy. W przeciwieństwie do drugiego badanego odcinka zakończenie budowy nie wpłynęło negatywnie na dynamikę zmian wynagrodzeń.

Źródło: opracowanie własne

W świetle powyższego hipotezę główną należy zweryfikować negatywnie. Budowa dróg krajowych wpływa na przedsiębiorczość w skali lokalnej, jednak nie jest to wpływ jednoznacznie pozytywny.

Hipotezę pomocniczą zweryfikowano jako częściowo poprawną. Wpływ dróg na rozwój przedsiębiorczości można zaobserwować przez porównanie z sąsiednimi spo-

łączościami lokalnymi i obserwacją zmian w czasie, jednak obserwacje te nie są wystarczające do jednoznacznego określenia charakteru tego wpływu.

Wyniki badań pozwalają na zarysowanie dalszego obszaru badawczego. Kolejnym etapem badań powinna być próba odpowiedzi na pytanie, od jakich czynników zależy, czy wpływ infrastruktury będzie pozytywny, negatywny, czy nie będzie go wcale. Wstępnie można wskazać tutaj na następujące czynniki:

- bliskość dużego ośrodka gospodarczego;
- poziom życia ludności;
- poziom zadowolenia ludności;
- łatwość rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej;
- rodzaj gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska);
- cykl koniunkturalny.

Bibliografia

1. Aschauer D. A., *Infrastructure: American's Third Deficit*, "Challenge" March – April 1991, No. 34.
2. Bauer R., Kaczor G., *Dostosowanie infrastruktury transportu drogowego do wymagań UE*, „Polskie Drogi” 2001, nr 4.
3. *Communication from the Commission on Cohesion and Transport to the Council*, European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions (COM 1998/806), Bruksela 1999.
4. Domańska A., *Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
5. Heggie I., *Ekonomika inwestycji transportowych*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 1978.
6. *Infrastructure for Development*, World Development Report 1994, Oxford University Press, Oxford 1994.
7. Rietveld P., Bruinsama F., *Is transport infrastructure effective?*, Springer Verlag, Berlin – Haildelberg 1998.
8. Smith T., *Determinants of Rural Growth: Winners and Losers in the 1980s*, Research Working Paper, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 1992.

Źródła internetowe

1. GUS, <http://www.stat.gov.pl>, data dostępu 04.04.2014 r.

Julia Klimek, Marta Szaja¹

INWESTYCJE W INFRASTRUKTURĘ JAKO DETERMINANTA ROZWOJU SAMORZĄDÓW LOKALNYCH – NA PRZYKŁADZIE MIAST NA PRAWACH POWIATU WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Streszczenie

W artykule podjęte zostało zagadnienie znaczenia inwestycji w infrastrukturę dla rozwoju samorządów lokalnych województwa zachodniopomorskiego z uwzględnieniem przykładów powiatów miast: Szczecin, Koszalin oraz Świnoujście w latach 2004-2012. Realizacja tematu została przeprowadzona w czterech podrozdziałach poprzedzonych wstępem, zawierającym cel główny rozważań. Całość zakończono podsumowaniem, w którym zaproponowano zestaw mierników, diagnozujących kluczowe elementy infrastruktury, oddziałujące na rozwój miast na prawach powiatu. W pierwszym podrozdziale scharakteryzowano znaczenie infrastruktury dla samorządu lokalnego; w tym celu przyjęto własną definicję infrastruktury, jej rodzaje oraz funkcje w ujęciu makro-, mikro- i mezo-ekonomicznym. W drugim podrozdziale przeanalizowano nakłady inwestycyjne w badanych JST. Podrozdział trzeci poświęcono natomiast analizie nakładów inwestycyjnych w podstawowych działach infrastruktury JST w powiatach miast: Szczecin, Koszalin i Świnoujście. Część badawcza, zawarta w podrozdziale czwartym, koncentruje się na analizie mierników, którymi można wyrazić rozwój samorządów lokalnych pod wpływem inwestycji infrastrukturalnych.

Słowa kluczowe: inwestycje, infrastruktura, samorząd lokalny

INFRASTRUCTURE INVESTMENTS AND DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

The author examines the importance of infrastructure investments for the development of local governments, as exemplified by Zachodniopomorskie Voivodeship from 2004 to 2012. The paper consists of an introduction and four chapters, followed by a summary. The first chapter presents the importance of infrastructure for local governments and offers the author's own definition of infrastructure, its types and functions from the macro-, meso- and microeconomic perspectives. The second and the third chapters, analyse infra investments made by local governments of Zachodniopomorskie Voivodeship. The fourth chapter contains the key part of the research – an analysis of the measures which reflect the development of local governments as influenced by infrastructure investments.

Key words: investment, infrastructure, local government

¹ mgr Julia Klimek, dr Marta Szaja – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Finansów Publicznych

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy jest zdeterminowany poprzez rodzaj i poziom potrzeb bieżących społeczności lokalnej, stanowiąc jednocześnie podstawowy cel działalności samorządu lokalnego. Sam rozwój lokalny jako kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego jest realizowany poprzez projekty infrastrukturalne, wynikające ze wspólnie deklarowanej wizji przyszłości danej jednostki samorządu lokalnego². Należy podkreślić, iż niewystarczający poziom zasobów infrastrukturalnych stanowi istotną barierę w rozwoju lokalnym, oraz że sam związek między infrastrukturą i procesami rozwoju ma charakter sprzężenia zwrotnego³. Celem opracowania jest umiejscowienie infrastruktury wśród czynników warunkujących rozwój jednostek samorządu lokalnego, identyfikacja kluczowych elementów infrastruktury (technicznej i społecznej), które w latach 2004-2012 oddziaływały na rozwój miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego.

Zakres terytorialny badania obejmował miasta na prawach powiatu, zlokalizowane na terenie województwa zachodniopomorskiego – Koszalin, Szczecin i Świnoujście. Do wyboru województwa przyczyniło się przede wszystkim jego korzystne położenie geograficzne i wynikające z tego położenia liczne krajowe i międzynarodowe powiązania transportowe – w znaczącym stopniu determinujące konieczność podejmowania aktywności inwestycyjnej w różnych obszarach funkcjonowania, zlokalizowanych na terenie województwa samorządów lokalnych. Do najistotniejszych walorów województwa należy zaliczyć:

- położenie na skrzyżowaniu ważnych szlaków transportowych o znaczeniu międzynarodowym w układzie dwustronnym wschód-zachód (z Europy Zachodniej do krajów Europy Wschodniej, Bliskiego Wschodu i Azji) oraz północ-południe (ze Skandynawii do państw położonych nad Morzem Śródziemnym);
- graniczne położenie z Republiką Federalną Niemiec (długość granicy z krajami związkowymi: Brandenburgią i Meklemburgią-Pomorzem Przednim wynosi 186,6 km);
- nadmorskie położenie (granica morska liczy 184,9 km długości⁴) oraz lokalizację wzdłuż dolnego biegu Odry.

W celu realizacji przyjętych celów badawczych analizie poddano m.in. wydatki majątkowe inwestycyjne, zrealizowane w rozpatrywanych miastach w latach

² J. Biniecki, B. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.), Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2001, s. 61.

³ Jest to wypadkową faktu, że „dobrze rozwinięta infrastruktura sprzyja rozwojowi gospodarczemu, zaś rozwój gospodarczy wpływa bezpośrednio na wzrost popytu na daną infrastrukturę, co sprzyja jej rozwojowi” za: W. Kozłowski, *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Difin, Warszawa 2012, s. 37.

⁴ *Ogólna charakterystyka województwa*, [w:] *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2005-2012, s. 8.

2004-2012. Dane wtórne uzyskano z Banku Danych Lokalnych (BDL) Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (Rb-28S)⁵. Zebrane informacje dotyczyły następujących działów klasyfikacji budżetowej: dział 600 transport i łączność⁶, dział 700 gospodarka mieszkaniowa⁷, dział 801 oświata i wychowanie⁸, dział 851 ochrona zdrowia⁹, dział 852 pomoc społeczna¹⁰, dział 900 gospodarka komunalna i ochrona środowiska¹¹.

Na warsztat metodyczny opracowania złożyły się takie metody i techniki eksploacyjne jak: analiza *desk research*, krytyczna analiza krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, metody analizy ekonomicznej (m.in. metoda porównań), metody analizy finansowej (m.in. analiza wskaźnikowa), analiza danych statystycznych, udostępnianych przez instytucje rządowe i samorządowe.

1. Znaczenie infrastruktury dla samorządu lokalnego

Pojęcie *infrastruktura* nie jest jednoznacznie definiowane przez autorów zajmujących się tą tematyką. Jest identyfikowane zazwyczaj z własnością publiczną (w tym infrastrukturą komunalną), która warunkuje rozwój gospodarki w krótkim okresie oraz stanowi jedną z determinant rozwoju długookresowego. Z tego względu za infrastrukturę¹² można uznać elementy o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i społeczeństwa, zaspokajające potrzeby społeczne, warunkujące i wspierające ludzką działalność, udostępniane bezpłatnie lub za częściową opłatą, pozostające w gestii władz publicznych (tworzenie i utrzymanie infrastruktury), swym zakresem obejmujące transport i łączność, energetykę, gospodarkę wodno-ściekową, ochronę i kształtowanie środowiska, naukę, oświatę, kulturę, ochronę zdrowia i opiekę społeczną, kulturę fizyczną i odpoczynek.

Projekty infrastrukturalne, zarówno te dotyczące infrastruktury technicznej, jak i społecznej, realizowane w samorządzie lokalnym, stanowią podstawę dla wypełniania głównego celu działalności samorządu, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Obiekty lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej łączą ludzi, miejsca i podmioty gospodarcze, pozytywnie zmie-

⁵ Dane ze sprawozdań finansowych dotyczyły 4. kwartału dla lat 2004-2012.

⁶ Analizie poddano rozdziały: 60 004, 60 015, 60 016, 60 017, 60 053, 60 095 oraz paragrafy: 601, 605, 606, 663.

⁷ Analizie poddano rozdziały: 70 005, 70 021, 70 095 oraz paragrafy: 601, 605, 606, 621.

⁸ Analizie poddano rozdziały: 80 101, 80 102, 80 104, 80 110, 80 114, 80 120, 80 130, 80 132, 80 140, 80 148, 80 195 oraz paragrafy: 605, 606, 666.

⁹ Analizie poddano rozdziały: 85 111, 85 117, 85 149, 85 153, 85 154, 85 195 oraz paragrafy: 605, 606, 617, 622, 630.

¹⁰ Analizie poddano rozdziały: 85 201, 85 202, 85 212, 85 219, 85 295 oraz paragrafy: 605, 606.

¹¹ Analizie poddano rozdziały: 90 001, 90 002, 90 004, 90 011, 90 013, 90 015, 90 095 oraz paragrafy: 605, 606, 666.

¹² Definicja infrastruktury, przejęta na potrzeby artykułu, akcentuje jej publiczny charakter i jako taka jest uzasadniona poprzez obszar badawczy, związany z samorządem lokalnym.

niąją warunki środowiskowe i oddziaływania społeczne, co w rezultacie poprawia jakość życia mieszkańców¹³. Wysoki poziom infrastruktury stanowi więc, obok zasobów środowiska przyrodniczego, zasobów pracy, rynku lokalnego i zewnętrznego, kapitału finansowego (a zwłaszcza inwestycyjnego), poziomu nauki, techniki i kultury, nowoczesnych technologii wytwarzania oraz stosunków międzynarodowych i współpracy bilateralnej, jeden z najistotniejszych czynników rozwoju lokalnego¹⁴. W opinii inwestorów dobry stan infrastruktury technicznej i społecznej, występujący na terenie samorządu lokalnego, stwarza warunki sprzyjające dla podmiotów, które poszukują miejsca pod inwestycje, czy też po prostu dla tych, które decydują o miejscu na lokalizację swojej jednostki gospodarczej. Podział infrastruktury wg kryterium rodzaju wraz z klasyfikacją został przedstawiony w tabeli 1.

Infrastruktura techniczna odgrywa kluczową rolę w rozwoju gospodarczym w skali makro. Nowa infrastruktura techniczna przyczynia się do podniesienia poziomu produktywności i wydajności pracowników, a to w sposób bezpośredni skutkuje poprawą konkurencyjności jednostek gospodarczych i usługowych. Szczególną rolę w grupie infrastruktury technicznej odgrywa infrastruktura transportowa, której znaczenia dla rozwoju kraju nie sposób wprost przecenić; dostęp do infrastruktury transportowej (dróg lądowych, wodnych i powietrznych) w znacznym bowiem stopniu przyczynia się do obniżenia kosztów działalności i stanowi kluczowy element wzrostu produkcji i świadczonych usług.

Tabela 1. Klasyfikacja infrastruktury

Infrastruktura			
techniczna		społeczna	
- transportowa	- energetyczna	- edukacyjna	- sportowa i rekreacyjna
- wodna	- gospodarki odpadami	- kulturowa	- ochrony zdrowia
- kanalizacyjna	- mieszkaniowa		- opieki społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Kozłowski, op. cit., s. 17

Wśród elementów składających się na infrastrukturę techniczną wyróżnić należy także, nie mniej istotną, infrastrukturę wodno-kanalizacyjną (sieci wodne, sieci kanalizacyjne, oczyszczanie ścieków), gospodarki odpadami (składowiska odpadów, zakłady segregacji śmieci, spalarnie śmieci, kompostownie, biogazownie), energetyczną (energetyka ciepła, odnawialna, oświetlenie) oraz mieszkaniową (mieszkalnictwo komunalne i społeczne)¹⁵. Z kolei infrastruktura społeczna –

¹³ A. Myna, *Modele rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2012, s. 40.

¹⁴ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997, s. 46.

¹⁵ H. Janowska, *Strategie finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002, s. 19.

edukacja – zabezpiecza dopływ wykwalifikowanej kadry pracowników dla jednostek gospodarczych funkcjonujących na terenie samorządów lokalnych oraz wpływa na kształtowanie się infrastruktury ochrony zdrowia (przychodnie czy szpitale), kulturalnej (domy kultury, świetlice szkolne, muzea, galerie, biblioteki), sportowej i rekreacyjnej¹⁶.

Rozważając zagadnienie znaczenia infrastruktury dla samorządów lokalnych, należy wziąć pod uwagę immanentne cechy infrastruktury¹⁷, tj.:

- infrastruktura jako kluczowa usługa publiczna – aktywa infrastrukturalne zaspokajają podstawowe potrzeby publiczne;
- jako usługa o stosunkowo niskiej elastyczności popytu – popyt ten wzrasta liniowo wraz z PKB;
- jako monopolistyczna lub quasi-monopolistyczna organizacja rynku z wysokimi barierami wejścia;
- regulowana prawnie – w sytuacji braku lub małej konkurencji państwo pełni rolę regulatora na rynku infrastrukturalnym;
- o długiej żywotności – długi czas użytkowania aktywów infrastrukturalnych, zgodnie z funkcjami, do których zostały inicjalnie przeznaczone¹⁸;
- zabezpieczona przed inflacją – przychody z inwestycji infrastrukturalnych są często uniezależniane od inflacji;
- jako regularne, stabilne przepływy pieniężne – aktywa infrastrukturalne, spełniające wszystkie wymienione cechy, generują stabilne, przewidywalne i w większości przypadków uniezależnione od inflacji przychody w długim okresie.

Ważkość problematyki dotyczącej znaczenia infrastruktury dla współczesnej gospodarki samorządu lokalnego jest pochodną wielości funkcji infrastruktury o znaczeniu ekonomiczno-społeczno-przestrzennym¹⁹. Za realizację funkcji rozwoju infrastruktury w samorządzie odpowiedzialne są następujące narzędzia i czynniki:

- czynniki lokalizacji przedsiębiorstwa i rozwoju osadnictwa, narzędzia polityki społecznej, czynnik stabilizacji gospodarki lokalnej²⁰;
- czynniki pobudzające popyt na rynku, czynniki mające wpływ na wzrost produktywności i wydajności przedsiębiorstw, czynniki stabilizacji gospodarki²¹;

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ B. Weber, H. W. Alfen, *Infrastructure as an Asset Class. Investment Strategies, Project Finance and PPP*, Wiley Finance, Chippenham 2010, s. 7-8; S. Gray, *What Is Infrastructure*, [w:] *Investing in Infrastructure: A Comprehensive Intelligence Source on Infrastructure Funds, Investment Techniques and Financing Challenges in the World's Diverse Markets*, C. Lutyens (ed.), PEI Media Limited, London 2009, s. 3-21; N. S. Grigg, *Infrastructure Finance: The Business of Infrastructure for a Sustainable Future*, Wiley Finance, New Jersey 2010, s. 1-9.

¹⁸ Sięga nawet 100 lub więcej lat – istnieje wiele obiektów, które znacznie przekroczyły tę granicę, tj. rzymskie akwedukty wodne itp.

¹⁹ W. Kozłowski, op. cit., s. 34-35.

²⁰ Wypełniające funkcję ekonomiczną i społeczną.

²¹ Wypełniające funkcję ekonomiczną.

- narzędzia polityki przestrzennej, czynniki aktywizacji i stabilizacji społecznej, czynniki poprawy jakości życia mieszkańców, czynniki stabilizacji gospodarki lokalnej²².

Obecny kierunek dotyczący identyfikacji infrastruktury w kontekście jej znaczenia dla samorządów lokalnych w Polsce powstał w efekcie wydatkowania środków na inwestycje infrastrukturalne przez samorządy, które mają świadomość konieczności zwiększania swojej atrakcyjności gospodarczej, społecznej i środowiskowej oraz jednocześnie chcą dostosować swoje działania do priorytetów polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, zawartej w strategii „Europa 2020”²³.

Biorąc pod uwagę poziom rozwoju infrastruktury w polskich samorządach lokalnych, można ocenić, iż zróżnicowanie pomiędzy jednostkami jest duże²⁴. Te dysproporcje w infrastrukturalnym wyposażeniu przestrzennym są skutkiem złożoności rynku, tj. m.in. położenia geograficznego, umiejscowienia względem dużych ośrodków miejskich, liczby osób zamieszkujących daną jednostkę samorządu terytorialnego oraz istniejących powiązań transportowych²⁵. Zależności pomiędzy rodzajem zasobu infrastrukturalnego a stopniem złożoności rynku zostały przedstawione na rysunku 1.

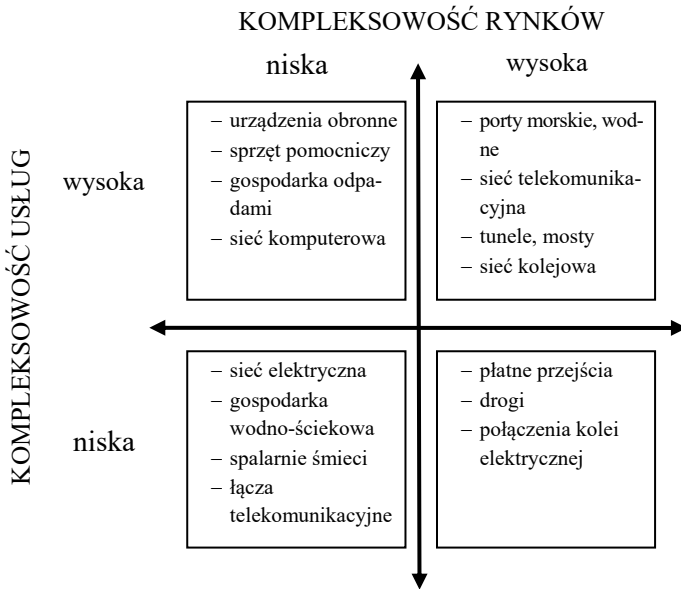
²² Wypełniająca funkcję społeczną (i przestrzenną).

²³ Według dokumentu w perspektywie do 2020 roku przyjęto trzy podstawowe cele, tj. wzrost inteligentny, wzrost zrównoważony, wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, które mają zostać zrealizowane w oparciu o poniższe wytyczne: 1) Zatrudnienie – 75% osób w wieku 20-64 lata powinno być aktywnych na rynku pracy; 2) Badania i rozwój – na inwestycje w badania i rozwój powinniśmy przeznaczyć 3% PKB Unii Europejskiej; 3) Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii – należy ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% w 2020 roku w stosunku do poziomu z 1990 roku (lub nawet o 30%, jeśli warunki będą sprzyjające), 20% energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych; efektywność energetyczna powinna wzrosnąć o 20%; 4) Edukacja – należy ograniczyć liczbę uczniów przedwcześnie kończących edukację do poziomu poniżej 10%; co najmniej 40% osób w wieku 30-34 powinno mieć wykształcenie wyższe; 5) Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – należy doprowadzić do zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln. Komisja Europejska, *Europa 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm, data dostępu 04.05.2014 r.

²⁴ W. Kozłowski, op. cit., s. 36.

²⁵ Ibidem.

Rysunek 1. Rodzaje infrastruktury ze względu na stopień złożoności rynku i świadczonych usług



Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 52

Analiza zależności między rodzajem infrastruktury oraz stopniem złożoności rynku i świadczonych usług (rysunek 1.) wskazuje, iż wraz ze wzrostem stopnia złożoności rynków wprost proporcjonalnie wzrasta ilość inwestycji mających na celu polepszenie zasobów infrastrukturalnych, głównie w postaci infrastruktury transportowej, tj. porty wodne, mosty, drogi, tunele, sieć kolejowa itp. Zależność jest zaś odwrotnie proporcjonalna wtedy, gdy mamy do czynienia ze stosunkowo niską kompleksowością rynku. Wtedy inwestycje infrastrukturalne są prowadzone przede wszystkim w obszarze gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami stałymi, urządzeń obronnych, łącz telekomunikacyjnych, a także dotyczą zapewnienia dalszej eksploatacji już istniejących zasobów infrastrukturalnych.

Infrastrukturalne publiczne potrzeby inwestycyjne w Polsce skupione są wokół takich zagadnień jak: gospodarka mieszkaniowa, energetyka, transport i komunikacja miejska, gospodarka odpadami oraz wodno-ściekowa jak również ciepłownictwo (niekiedy dodaje się jeszcze m.in. potrzeby telekomunikacyjne, w tym internetowe). W przyszłości umiejętna diagnoza potrzeb infrastrukturalnych oraz jednoczesna obserwacja otoczenia gospodarczego, wyrażona m.in. poprzez analizę luki infrastrukturalnej samorządu lokalnego, może ułatwić wyrównanie dysproporcji infrastrukturalnych w samorządach lokalnych w Polsce (perspektywa mezo), jak również dysproporcje infrastrukturalne Polski w stosunku do krajów Europy Zachodniej (perspektywa makro i globalna), a tym samym w dłuższej perspekty-

wie przyczynić się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej oraz trwałego rozwoju ekonomicznego²⁶.

2. Nakłady inwestycyjne w miastach na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego w latach 2004-2012

W celu identyfikacji potencjału rozwojowego oraz potrzeb infrastrukturalnych w skali mezo szczegółowej analizie poddano miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie), które można traktować jako subregionalne (Koszalin i Świnoujście) i regionalne (Szczecin) centra rozwoju. W celu zbadania otwartości miast na działania rozwojowe oraz zidentyfikowania kluczowych elementów infrastruktury (technicznej i społecznej), oddziałujących na ich rozwój, przebadano strukturę wydatków majątkowych inwestycyjnych poczynionych w jednostkach w latach 2004-2012.

Z informacji zaprezentowanych w tabelach 2. i 3. wynika, że powiaty grodzkie województwa zachodniopomorskiego odznaczały się zróżnicowanym (pod względem kwotowym) poziomem wydatków inwestycyjnych, ale zbliżonym udziałem wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach majątkowych ogółem i w wydatkach ogółem.

W każdym z miast nastąpił w badanym okresie wzrost udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Porównując początkowy i końcowy okres badań, najwyższy wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych w ogóle wydatków odnotowano w Świnoujściu – o 17,74 punktu procentowego (co stanowiło blisko dwuipółkrotny wzrost poziomu udziału analizowanych wydatków w 2012 roku w porównaniu z rokiem 2004), w Szczecinie – o 15,18 punktu procentowego (co stanowiło dwuisiedmiokrotny wzrost poziomu udziału analizowanych wydatków w 2012 roku w stosunku do roku 2004), w Koszalinie – o 13,40 punktu procentowego (co stanowiło blisko trzykrotny wzrost poziomu udziału analizowanych wydatków w roku 2012 w porównaniu z rokiem 2004).

W 2009 roku w Szczecinie wyraźnie zauważalny był gwałtowny i krótkotrwały spadek udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem – o 4,17 punktu procentowego. Przyczyną zaistniałej sytuacji było ograniczenie wyżej wymienionych wydatków o 31 958 583,79 zł (z 254 138 371,21 zł w 2008 roku do 222 179 787,42 zł w kolejnym roku) przy równoczesnym wzroście poziomu wydatków ogółem o 130 970 087,41 zł (z 1 265 950 058,89 zł w 2008 roku do 1 396 920 146,30 zł w 2009 roku). Z kolei gwałtowny i krótkotrwały spadek udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem w Świnoujściu miał miejsce w 2010 roku i wyniósł 6,22 punktu procentowego. Wynikało to z ogra-

²⁶ J. A. Wachowska, *Luka infrastrukturalna inwestycji publicznych w Polsce*, [w:] *Wzrost i rozwój potencjału Europy – inwestycje w innowacyjną i konkurencyjną gospodarkę regionów*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 794, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 108, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 329-343.

niczenia wydatków majątkowych inwestycyjnych w mieście o 12 992 838,75 zł (z 42 537 317,72 zł w 2009 roku do 29 544 478,97 zł w 2010 roku).

Tabela 2. Udział wydatków inwestycyjnych w latach 2004-2012 (w %)

Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem									
Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Powiat miasto Koszalin	7,13	19,93	18,26	19,17	18,45	19,57	18,86	25,18	20,53
Powiat miasto Szczecin	8,87	11,38	12,01	19,10	20,07	15,90	22,07	24,92	24,05
Powiat miasto Świnoujście	11,98	21,98	20,34	26,66	31,54	22,48	16,26	26,29	29,72
Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach majątkowych ogółem									
Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Powiat miasto Koszalin	95,76	99,23	88,80	98,58	95,68	91,49	94,51	98,49	98,95
Powiat miasto Szczecin	92,06	91,62	91,95	89,69	84,06	63,30	85,74	91,89	98,53
Powiat miasto Świnoujście	100,00	96,75	94,08	98,07	95,80	95,15	99,49	99,43	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, *Bank Danych Lokalnych*, <http://stat.gov.pl/bdl/>, data dostępu 03.04.2014 r. oraz Biuletynu Informacji Publicznej, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, <http://www.szczecin.rio.gov.pl/>, data dostępu 03.04.2014 r.

Rokroczne zmiany wysokości udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem były w poszczególnych miastach bardzo zróżnicowane. W Koszalinie najwyższy wzrost odnotowano w 2005 roku – o 12,79 punktu procentowego, który w 2012 roku zakończył się spadkiem o 4,64 punktu procentowego. W Szczecinie największy wzrost miał miejsce w 2007 roku – o 7,09 punktu procentowego, a spadek w 2009 roku – o 4,17 punktu procentowego. Z kolei w Świnoujściu największy wzrost poziomu udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w ogóle wydatków odnotowano w 2011 roku – o 10,04 punktu procentowego i w 2005 roku – o 10,00 punktu procentowego, a największy spadek (podobnie jak w Szczecinie) w 2009 roku – o 9,06 punktu procentowego, a także w 2010 roku – o 6,22 punktu procentowego.

Przybliżone w tabeli 2. wartości mogą wskazywać na to, że władze miast przejawiały pełną świadomość nieustannie rosnących i zmieniających się potrzeb lokalnych. Chcąc możliwie najlepiej realizować zadania, do których powołał je ustawodawca, sukcesywnie podwyższały udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w ogóle wydatków budżetowych. Przyczyn (rocznych lub dwuletnich) ograniczeń udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych ogółem i w wydatkach ogółem należy upatrywać przede wszystkim w rosnącym poziomie

zadłużenia jednostek²⁷, w problemie z samodzielnością finansową samorządów lokalnych²⁸ i powiązaniem z tym bezpośrednio uzależnieniem jednostek samorządowych od transferów z budżetu państwa.

Tabela 3. Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu w latach 2004-2012 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	15,8	55,23	53,71	59,04	61,92	75,44	76,71	117,14	94,53	67,7
Powiat miasto Szczecin	72,27	102,01	119,46	211,24	254,14	222,18	329,04	402,89	435,62	238,8
Powiat miasto Świnoujście	14,68	32,7	32,08	48,38	66,27	42,54	29,54	60,42	73,74	44,5
Razem	102,75	189,94	205,25	318,66	382,33	340,16	435,29	580,45	603,89	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

Porównując zmiany wysokości wydatków majątkowych inwestycyjnych w ujęciu kwotowym, należy zauważyć bezwzględną dominację w tym zakresie miasta Szczecina, który za wyjątkiem 2009 roku²⁹ odnotowywał roczny wzrost wydatków inwestycyjnych – z poziomu 72,27 mln zł w 2004 roku do 435,62 mln zł w 2012 roku, co stanowiło sześciokrotny wzrost wysokości wydatków w analizowanym okresie. Nieco odmiennie kształtowała się wielkość wydatków inwestycyjnych, zrealizowanych w Koszalinie i Świnoujściu. W obu miastach odnotowano spadek wielkości wydatków majątkowych inwestycyjnych, choć następował on w różnych okresach. W Koszalinie największy spadek wydatków nastąpił w 2006 roku (z poziomu 55,23 mln zł w 2005 roku do 53,71 mln zł) oraz w 2012 roku (z poziomu 117,14 mln zł w 2011 roku do 94,53 mln zł). Natomiast w Świnoujściu w 2006 roku (z poziomu 32,70 mln zł w 2005 roku do 32,08 mln zł) oraz w latach 2009-2010, w których spadek wielkości wydatków majątkowych inwestycyjnych wyniósł blisko 23,74 mln zł (z poziomu 66,27 mln zł w 2008 roku do 42,54 mln zł w 2009 roku i do 29,54 mln zł w 2010 roku). Maksymalne wysokości rocznych wydatków inwestycyjnych nie przekroczyły w tych miastach kwoty

²⁷ Realizacja inwestycji w infrastrukturę, ze względu na swoją wysoką kapitałochłonność, jest zwykle współfinansowana ze środków zewnętrznych o charakterze zwrotnym.

²⁸ Miasta na prawach powiatu realizują zadania powierzone samorządom gmin i powiatów, natomiast dochody własne tych jednostek stanowią jedynie podatki i opłaty, przynależne samorządom gminnym.

²⁹ W 2009 roku w Szczecinie odnotowano spadek wielkości wydatków inwestycyjnych o 12,58% (o 31,96 mln zł) – z poziomu 254,14 mln zł w 2008 roku do 222,18 mln zł.

120 mln zł³⁰, a większą amplitudą wahań oraz niższym ogólnym poziomem wydatków majątkowych inwestycyjnych odznaczało się Świnoujście.

Po uwzględnieniu liczby stałych mieszkańców powiatów grodzkich na uwagę zasługuje zdecydowana zmiana proporcji wydatków inwestycyjnych (por. tabela 4.). W Świnoujściu amplituda wahań wielkości wydatków majątkowych inwestycyjnych zaznaczyła się jeszcze wyraźniej, a wysokość tej kategorii wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca (*per capita*) zdecydowanie przewyższała (z wyjątkiem 2010 roku) kwoty, jakie przypadały w badanym okresie na mieszkańca Szczecina i Koszalina.

Tabela 4. Wydatki majątkowe inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca miast na prawach powiatu w latach 2004-2012 (w zł)

Wysze- gólenie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	146,62	511,95	498,73	549,87	577,89	705,12	701,77	1 072,43	864,50	625,43
Powiat miasto Szczecin	175,46	248,13	292,03	517,98	624,51	546,83	802,06	983,63	1 065,32	583,99
Powiat miasto Świnoujście	357,08	798,98	786,02	1 183,62	1 623,18	1 043,48	712,34	1 455,38	1 776,42	1 081,83
Razem	679,16	1 559,06	1 576,78	2 251,47	2 825,58	2 295,43	2 216,17	3 511,44	3 706,24	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

W najlepszym dla Świnoujścia okresie wielkość wydatków inwestycyjnych *per capita* była równa 1 776,42 zł/os. (2012 rok) i 1 623,18 zł/os. (2008 rok). Wartości te o ponad połowę przewyższały maksymalne wysokości wydatków inwestycyjnych przypadających na mieszkańca Szczecina³¹ (2012 rok – 1 065,32 zł/os.) i Koszalina³² (2011 rok – 1 072,43 zł/os.).

Uwagę zwraca relatywnie niski poziom wydatków inwestycyjnych w największym powiecie grodzkim województwa zachodniopomorskiego (stolicy województwa) – Szczecinie, który wprawdzie sukcesywnie zwiększał³³ poziom wydatków inwestycyjnych, jednak w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrost ten był mały (o 263,26 zł/os. w latach 2010-2012).

³⁰ Miasto Koszalin najwyższą wartość wydatków inwestycyjnych osiągnęło w 2011 roku – 117,14 mln zł, a miasto Świnoujście w 2012 roku – 73,74 mln zł.

³¹ W 2004 roku liczba ludności stale zamieszkującej Szczecin wynosiła 411 900 osób, a w 2012 roku 408 913 osób.

³² W 2004 roku liczba ludności stale zamieszkującej Koszalin wynosiła 107 773 osób, a w 2012 roku 109 343 osób.

³³ Wyjątek w tym aspekcie stanowił 2009 rok, w którym nastąpił spadek wielkości wydatków majątkowych inwestycyjnych o blisko 31,96 mln zł, co obniżyło poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* średnio o 77,68 zł/os.

Największy wzrost wydatków majątkowych inwestycyjnych *per capita* był widoczny w Świnoujściu – w latach 2010-2012 był to wzrost o wartości 1 064,08 zł/os. W latach 2010-2011 wzrost wydatków inwestycyjnych *per capita* w Koszalinie wyniósł 370,65 zł/os. i osiągnął w 2011 roku kwotę 1 072,43 zł/os. Jednakże na koniec badanego okresu miasto zanotowało spadek wydatków majątkowych inwestycyjnych *per capita* o 207,92 zł/os. (osiągając poziom 864,50 zł/os.).

3. Nakłady inwestycyjne w podstawowych działach infrastruktury miast: Koszalin, Szczecin i Świnoujście

Zaprezentowane w 2. punkcie opracowania dane wskazują na rosnącą otwartość badanych miast na działania rozwojowe. Większe zróżnicowanie wydatków inwestycyjnych (szczególnie w ostatnich dwóch latach badanego okresu) występowało w przypadku wydatków ponoszonych na transport i łączność (tabela 5.).

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne w dziale 600 transport i łączność (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	4,22	31,60	21,08	22,14	27,15	31,81	27,81	46,58	35,90	27,59
Powiat miasto Szczecin	45,87	57,16	37,31	112,30	117,74	54,39	71,81	189,16	208,37	99,35
Powiat miasto Świnoujście	6,73	8,84	15,86	18,69	36,31	17,81	10,28	30,67	49,86	21,67
Razem	56,82	97,60	74,25	153,13	181,20	104,01	109,90	266,41	294,13	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 5. wynika, że w analizowanym okresie miasto Szczecin zdecydowanie dominowało pod względem poziomu wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych na transport i łączność (dział 600); pomimo że w 2006 i 2009 roku odnotowano znaczące spadki w tym obszarze (odpowiednio o 19,85 mln zł i 63,34 mln zł), to w ostatnich 2 latach przeznaczono na ten cel w sumie blisko 397,54 mln zł, a w ciągu całego badanego okresu 894,11 mln zł. Kolejne miejsce pod względem wysokości wydatków inwestycyjnych, przerna-

czanych na transport i łączność³⁴, zajęło miasto Koszalin z sumą wydatków przekraczającą 248,28 mln zł oraz Świnoujście z sumą wydatków bliską 195,04 mln zł³⁵.

W najlepszym dla Szczecina okresie wysokość wydatków inwestycyjnych na dział 600 wyniosła nieco ponad 208,37 mln zł (2012 rok), co stanowiło 11,50% udziału w ogóle wydatków budżetowych Szczecina, 47,13% udziału w wydatkach majątkowych ogółem i 47,83% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych³⁶. Z kolei największym procentowym udziałem wydatków budżetowych na projekty rozwojowe charakteryzowało się miasto Świnoujście, choć w 2012 i 2008 roku na wydatki inwestycyjne w dziale 600 przeznaczono niższe kwoty niż w Szczecinie – odpowiednio 49,86 mln zł i 36,31 mln zł. Pomimo to kwoty przekazane na działania rozwojowe (transport i łączność) stanowiły w 2012 roku 20,09% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta Świnoujścia oraz 67,61% udziału w wydatkach majątkowych ogółem i w wydatkach majątkowych inwestycyjnych. Natomiast w 2008 roku wydatki inwestycyjne, przeznaczone na dział 600, stanowiły 17,28% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 52,49% udziału w wydatkach majątkowych ogółem i 54,79% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych.

Analiza danych pozwala stwierdzić, że miasto Szczecin odznaczało się najwyższą, a miasto Świnoujście stosunkowo wysoką, otwartością na działania rozwojowe w transporcie i łączności. Wydatki inwestycyjne, przeznaczone w Świnoujściu na dział 600, wynikały przede wszystkim z charakteru dominującej funkcji miasta – funkcji turystycznej. Jest to czynnik motywujący samorząd do poprawiania konkurencyjności produktów oferowanych na rynku turystycznym.

Stwierdzić przy tym należy, że wyłączna komparatystyka wielkości nakładów budżetowych na dział 600 nie uprawnia do wysunięcia wniosku, że Szczecin posiada najlepiej rozwiniętą sieć komunikacyjną. Niemniej jednak, ze względu na fakt, że miasto Szczecin pełni w województwie zachodniopomorskim rolę regionalnego centrum rozwoju, powinno wykazywać się wysoką otwartością na działania

³⁴ W latach 2005-2007 i 2009-2011 na drugim miejscu pod względem wysokości wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych na dział 600, plasowało się miasto Koszalin, a w latach 2004, 2008 i 2012 – miasto Świnoujście.

³⁵ Największą kwotę wydatków na transport i łączność przeznaczono w Koszalinie w 2011 roku – 46,58 mln zł, a w Świnoujściu w 2012 roku – 49,86 mln zł.

³⁶ W latach 2004-2012 wydatki Szczecina, przeznaczane na dział 600, odznaczały się najwyższą amplitudą wahań. Poza 2012 rokiem znaczący wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych na dział 600 miasto odnotowało także w latach: 2011 (Szczecin przeznaczył na dział 600 środki w wysokości 189,16 mln zł, co stanowiło 11,70% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 43,15% udziału w wydatkach majątkowych ogółem i 46,95% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych), 2008 (miasto przeznaczyło równowartość 117,74 mln zł, co stanowiło 9,30% udziału w ogóle wydatków budżetowych Szczecina, 38,94% udziału w wydatkach majątkowych ogółem i 46,33% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych) oraz w 2007 (równowartość 112,30 mln zł, co odpowiadało 10,15% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 47,68% udziału w wydatkach majątkowych ogółem i 53,16% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych).

rozwojowe, przede wszystkim w obszarach podnoszących jakość życia i ułatwiających lokalnym podmiotom gospodarowanie na jego terenie.

Rozważając wysokość wydatków, poniesionych przez badane powiaty grodzkie na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (dział 900), należy zauważyć – szczególnie w czterech ostatnich latach badanego okresu – przewagę w tym aspekcie Szczecina i Koszalina. W latach 2004-2012 miasto Świnoujście przeznaczyło na działania rozwojowe w dziale 900 najmniej środków spośród badanych miast – w sumie 38,69 mln zł. Dla porównania Szczecin przeznaczył na ten cel prawie czteroipółkrotnie wyższą kwotę, w sumie 174,26 mln zł, a Koszalin niespełna trzykrotnie wyższą sumę środków budżetowych niż Świnoujście – 104,54 mln zł (tabela 6.).

Tabela 6. Wydatki inwestycyjne w dziale 900 gospodarka komunalna i ochrona środowiska (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	3,61	2,36	6,85	2,72	5,66	9,92	18,59	32,93	21,91	11,62
Powiat miasto Szczecin	0,09	3,15	22,37	23,10	6,66	7,69	36,62	27,48	47,10	19,36
Powiat miasto Świnoujście	0,78	10,92	4,02	0,85	3,82	1,37	5,71	7,02	4,21	4,30
Razem	4,48	16,43	33,24	26,67	16,14	18,98	60,92	67,43	73,22	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

W latach 2004-2012 w każdym z analizowanych miast powiatowych występowała stosunkowo wysoka amplituda wahań poziomu wydatków majątkowych inwestycyjnych, przeznaczanych na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Najwyższe kwoty wydatków w dziale 900 występowały w różnych okresach – w Szczecinie w 2012 roku (47,10 mln zł), w Koszalinie w 2011 roku (32,93 mln zł), a w Świnoujściu w 2005 roku (10,92 mln zł). Maksymalna kwota wydatków poniesiona w Szczecinie (2012 rok) na działania rozwojowe w dziale 900 stanowiła 2,60% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 10,65% udziału w wydatkach majątkowych ogółem i 10,81% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych. Analogicznie kwota poniesionych wydatków inwestycyjnych w Koszalinie (2011 rok) była równa 7,08% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 27,68% udziału wydatków majątkowych ogółem i 28,11% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych. Z kolei w Świnoujściu (2005 rok) kwota środków budżetowych, przeznaczonych na działania rozwojowe w dziale 900, odpowiadała 7,34% udziału ogółu wydatków budżetowych miasta, 32,31% udziału wydatków majątkowych ogółem i 33,39% udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych.

Zaprezentowane wielkości potwierdzają wcześniejsze stwierdzenie o silnym zaangażowaniu i otwartości Świnoujścia na procesy rozwojowe. Pomimo niższego (w porównaniu z pozostałymi analizowanymi powiatami grodzkimi) poziomu wydatków inwestycyjnych, miasto przeznaczyło w badanym okresie blisko 30% ogółu wydatków majątkowych (w tym wydatków majątkowych inwestycyjnych) na poprawę jakości świadczonych usług, związanych z gospodarką komunalną i ochroną środowiska. Służyć to miało zapewne poprawie jakości standardu życia lokalnej społeczności oraz ochronie środowiska naturalnego, umożliwiającą zachowanie przez miasto statusu uzdrowiska.

W przypadku działań inwestycyjnych, mających na celu zapewnienie lokalnej społeczności lepszych warunków zamieszkania (dział 700), jedynie miasto Szczecin przeznaczyło na ten cel więcej środków budżetowych niż na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Udział wydatków na dział 700 w ogóle wydatków inwestycyjnych był w badanym okresie ponad dwukrotnie wyższy niż ogół wydatków, przeznaczanych przez Szczecin na dział 900 – w sumie wyniósł 362,18 mln zł. W Koszalinie i Świnoujściu suma wydatków inwestycyjnych, ponoszona w latach 2004-2012 na dział 700, wynosiła odpowiednio 80,81 mln zł i 36,66 mln zł (tabela 7.).

Tabela 7. Wydatki inwestycyjne w dziale 700 gospodarka mieszkaniowa (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	2,14	11,17	20,13	11,29	7,79	8,00	7,54	7,81	4,94	8,98
Powiat miasto Szczecin	18,18	19,67	27,64	51,88	93,49	42,66	40,16	32,21	36,28	40,24
Powiat miasto Świnoujście	1,58	3,19	2,81	6,98	1,21	1,62	1,39	10,44	7,75	4,07
Razem	21,90	34,03	50,57	70,15	102,49	52,28	49,09	50,46	48,67	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

Porównując dane zaprezentowane w tabeli 7., należy zauważyć, że ogólny poziom wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych na gospodarkę mieszkaniową, był w analizowanym okresie niższy niż poziom wydatków, przeznaczanych przez miasta powiatowe na transport i łączność. Najwyższą kwotę wydatków, poniesioną na działania rozwojowe w dziale 700, przeznaczyło miasto Szczecin w 2008 roku, w wysokości 93,49 mln zł (229,75 zł/os.), co stanowiło 7,39% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 30,92% udziału wydatków majątkowych ogółem i 36,79% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych. Stanowiło to ponad dwukrotnie niższą wartość niż maksymalna kwota, przeznaczona w badanym okresie przez miasto na transport i łączność.

Na tej podstawie można wnioskować, że w analizowanym okresie miasta powiatowe województwa zachodniopomorskiego większą uwagę koncentrowały na poprawie ogólnych warunków życia mieszkańców oraz poprawie dostępności komunikacyjnej i atrakcyjności turystycznej, aniżeli poprawie warunków mieszkaniowych (zarówno obecnych, jak i potencjalnych) mieszkańców.

W latach 2004-2012 widoczna była zdecydowana dominacja Szczecina pod względem poziomu wydatków inwestycyjnych w dziale 700, choć od 2009 roku miasto znacznie ograniczyło swoje wydatki – o blisko 50,83 mln zł. W 2011 roku Szczecin przeznaczył niewiele ponad 32,21 mln zł, a w ostatnim roku zwiększył sumę wydatków inwestycyjnych o nieco ponad 4 mln zł. W przypadku Koszalina wydatki na działania inwestycyjne w obszarze gospodarki mieszkaniowej najwyższą wartość przyjęły w 2006 roku – prawie 20,13 mln zł (186,90 zł/os.), co stanowiło 6,84% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 33,28% udziału wydatków majątkowych ogółem i 37,47% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych. Z kolei Świnoujście maksymalny poziom wydatków na działania rozwojowe w dziale 700 odnotowało w 2011 roku – 10,44 mln zł (251,38 zł/os.), co stanowiło 4,54% udziału w ogóle wydatków budżetowych miasta, 17,17% udziału wydatków majątkowych ogółem i 17,27% udziału w wydatkach majątkowych inwestycyjnych. Miasta Koszalin i Świnoujście cechowały się również większą amplitudą wahań poziomu wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych na gospodarkę mieszkaniową, co pozwala zakładać, że polityka wydatkowa w tym zakresie była realizowana w sposób raczej doraźny, aniżeli metodyczny.

W przypadku wydatków inwestycyjnych, poniesionych przez powiaty grodzkie na ochronę zdrowia – dział 851 (tabela 8.), na uwagę zasługuje zdecydowana dominacja miasta Świnoujścia, które w badanym okresie przeznaczyło na ten cel łącznie blisko 40,46 mln zł. Miasto Szczecin przeznaczyło w tym czasie prawie dwukrotnie niższą kwotę – 23,09 mln zł, a Koszalin prawie dwunastokrotnie niższą (niż miasto Świnoujście) kwotę wydatków majątkowych inwestycyjnych – 3,44 mln zł.

Tabela 8. Wydatki inwestycyjne w dziale 851 ochrona zdrowia (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	0,013	0,13	0,11	0,42	0,58	0,31	0,80	0,35	0,73	0,38
Powiat miasto Szczecin	1,44	0,35	2,58	1,63	4,72	5,70	2,17	2,51	2,00	2,57
Powiat miasto Świnoujście	0,17	3,63	7,28	17,44	9,79	0,80	0,37	0,62	0,37	4,49
Razem	1,623	4,11	9,97	19,49	15,09	6,81	3,34	3,48	3,10	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

Biorąc pod uwagę wielkość wydatków na działania rozwojowe w dziale 851 (ochrona zdrowia), trudno doszukiwać się zbieżności w prowadzonej przez badane miasta polityce wydatkowej. W latach 2005-2008 widoczna była zdecydowana przewaga miasta Świnoujścia w sumie wydatków na ochronę zdrowia, co należy bezpośrednio wiązać z uzdrowiskową funkcją miasta i wzmoczoną w związku z tym intensyfikacją wydatków na szpitale ogólne oraz zakłady opiekuńczo-lecznicze i pielęgniacyjno-opiekuńcze³⁷. Najniższym i najbardziej stabilnym poziomem wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych na ochronę zdrowia, wśród analizowanych miast cechował się Koszalin – z roczną amplitudą wahań wynoszącą od 18,75 tys. zł (wzrost w 2006 roku w porównaniu z rokiem 2005) do 424,16 tys. zł (spadek w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2010). W przypadku pozostałych miast zmiany te były bardziej widoczne i wynosiły: w Świnoujściu od nieco ponad 9 mln zł (spadek poziomu wydatków w 2009 roku w porównaniu z rokiem 2008) do niewiele ponad 10,16 mln zł (wzrost wielkości wydatków w 2007 roku w porównaniu z rokiem 2006), a w Szczecinie od 3,53 mln zł (spadek poziomu wydatków w 2010 roku w porównaniu z rokiem 2009) do 3,08 mln zł (wzrost wielkości wydatków w 2008 roku w porównaniu z rokiem 2007).

Wielkość wydatków inwestycyjnych, poniesionych w latach 2004-2012 przez powiaty grodzkie na oświatę i wychowanie, można wiązać z liczbą stałych mieszkańców. Powiat miasto Szczecin, którego liczba stałych mieszkańców w 2012 roku wynosiła 408 913 osób, blisko czterokrotnie przewyższała populację Koszalina (109 343 osób) i prawie dziesięciokrotnie populację Świnoujścia (41 509 osób), przeznaczył na działania rozwojowe w dziale 801 (oświata i wychowanie) w sumie 156,46 mln zł. Koszalin w latach 2004-2012 przeznaczył na ten cel prawie trzypółkrotnie niższą sumę – 44,38 mln zł, a Świnoujście prawie dwadzieścianiedziesiąt razy niższą kwotę wydatków inwestycyjnych – 7,29 mln zł (tabela 9.).

Tabela 9. Wydatki inwestycyjne w dziale 801 oświata i wychowanie (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	2,54	1,58	2,38	3,38	5,95	11,57	8,80	5,15	3,04	4,93
Powiat miasto Szczecin	1,76	6,52	10,09	7,31	11,90	32,48	48,97	27,93	9,49	17,38
Powiat miasto Świnoujście	0,50	1,54	0,13	0,75	0,40	1,10	0,45	0,75	1,66	0,81
Razem	4,80	9,64	12,60	11,44	18,25	45,15	58,22	33,83	14,19	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

³⁷ W latach 2005-2008 wydatki inwestycyjne, przeznaczane na szpitale ogólne (rozdział 85 111), wyniosły w sumie niewiele ponad 47,45 mln zł, a na zakłady opiekuńczo-lecznicze i pielęgniacyjno-opiekuńcze (rozdział 85 117) wyniosły blisko 4,3 mln zł.

Uwzględniając liczbę mieszkańców analizowanych powiatów grodzkich, należy zauważyć, że w badanym okresie Szczecin i Koszalin przeznaczały zbliżoną uśrednioną kwotę wydatków na działania rozwojowe w dziale 801 *per capita* – Szczecin średnio 42,52 zł/os., Koszalin – średnio 45,65 zł/os., a Świnoujście średnio 19,70 zł/os. Szczecin w najlepszym dla siebie okresie (w latach 2009-2011) przeznaczył na inwestycje w oświatę i wychowanie *per capita* odpowiednio: 79,94 zł/os., 119,38 zł/os. i 68,19 zł/os. Z kolei Koszalin w latach 2008-2010 przeznaczył na ten cel odpowiednio: 55,53 zł/os., 108,12 zł/os. oraz 80,51 zł/os., a Świnoujście 37,66 zł/os. (2005 rok) i 40,09 zł/os. (2012 rok).

Podsumowując, należy zauważyć, że w miastach powiatowych widoczny spadek poziomu wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych na oświatę i wychowanie, następował w różnych latach badanego okresu³⁸. W ostatnich dwóch latach badanego okresu jedynie w Świnoujściu widoczny był powolny wzrost wydatków budżetowych na działania rozwojowe w dziale 801. Można zatem przypuszczać, że w celu poprawy potencjału rozwojowego Świnoujścia i jego atrakcyjności inwestycyjnej oraz osiedleńczej postanowiono zintensyfikować wydatki inwestycyjne, służące rozwojowi kapitału ludzkiego.

Wydatki powiatów grodzkich, przeznaczane w latach 2004-2012 na działania rozwojowe w obszarze pomocy społecznej (dział 852), charakteryzowały się zbliżoną amplitudą wahań względem wydatków inwestycyjnych na oświatę i wychowanie (tabela 10.).

Tabela 10. Wydatki inwestycyjne w dziale 852 pomoc społeczna i w dziale 853 pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	0,28	0,15	1,56	0,69	1,27	0,69	0,30	0,44	0,31	0,63
Powiat miasto Szczecin	1,37	1,71	3,67	5,09	6,60	7,11	10,62	8,67	1,87	5,19
Powiat miasto Świnoujście	0,04	0,005	0,02	0,07	0,30	5,07	0,20	0,08	0,08	0,65
Razem	1,69	1,865	5,25	5,85	8,17	12,87	11,12	9,19	2,26	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit. oraz Biuletynu Informacji..., op. cit.

Dane zaprezentowane w tabeli 10. wskazują, że najwyższym poziomem wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych w badanym okresie na pomoc społeczną, odznaczało się miasto Szczecin (ogółem 46,71 mln zł). Koszalin i Świnoujście przez-

³⁸ W Szczecinie spadek poziomu wydatków inwestycyjnych na oświatę i wychowanie wystąpił w latach: 2007, 2011 i 2012, w Koszalinie w latach: 2005, 2010, 2011 i 2012, a w Świnoujściu w latach: 2006, 2008 i 2010.

naczyły na ten cel blisko ośmiokrotnie niższą sumę środków budżetowych – odpowiednio 5,69 mln zł i 5,86 mln zł.

Najwyższy, odnotowany w badanych powiatach grodzkich, wzrost wydatków inwestycyjnych, przeznaczanych na działania rozwojowe w dziale 852, odnotowano w Świnoujściu – 13 748% (wzrost z 36,85 tys. zł w 2004 roku do 5,07 mln zł w 2009 roku). W przypadku miasta Koszalina najwyższy odnotowany wzrost wydatków inwestycyjnych na pomoc społeczną miał miejsce w 2006 roku i wyniósł 1 054% (wzrost z 147,72 tys. zł w 2005 roku do 1,56 mln zł). W Szczecinie natomiast największy wzrost wydatków inwestycyjnych w dziale 852 wyniósł 773% (wzrost z 1,37 mln zł w 2004 roku do 10,62 mln zł w 2010 roku).

Po uwzględnieniu liczby stałych mieszkańców każdego z miast można zauważyć, że najwyższe kwoty wydatków na działania rozwojowe w zakresie opieki społecznej przeznaczały miasta Szczecin i Świnoujście – średnio po kilkanaście złotych. W przeliczeniu na 1 mieszkańca (*per capita*) w Świnoujściu w badanym okresie wydawano średnio na ten cel 15,96 zł/os. (jednakże wartość tę zdecydowanie zawiązała jednorazowa kwota wydatków inwestycyjnych, przekazana na ten cel przez miasto w 2009 roku – 5,06 mln zł; spowodowało to tym samym wzrost wydatków inwestycyjnych *per capita* do poziomu 124,26 zł/os.³⁹). Z kolei średnie kwoty *per capita*, przeznaczane na ten cel przez miasta Szczecin i Koszalin, były równe odpowiednio 12,70 zł/os. i 5,87 zł/os.

Analiza zaprezentowanych w tabeli 10. danych jednoznacznie wskazuje na zdecydowane ograniczanie przez powiaty grodzkie wydatków inwestycyjnych, związanych z pomocą publiczną. Działania te mogą być wyrazem sukcesywnego przekierowywania części wydatków majątkowych inwestycyjnych na obszary, które skuteczniej przyczynią się do wzrostu potencjału rozwojowego jednostek.

Dysproporcji w strukturze i wysokości wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich województwa zachodniopomorskiego można upatrywać m.in. zarówno w obecnych, jak i sprawowanych przez miasta jeszcze kilkanaście lat wcześniej funkcjach (w skali regionu). Należy uwzględnić to, że Szczecin jako stolica województwa stanowi obecnie regionalne centrum rozwoju, natomiast miasto Koszalin, pełniące do 1998 roku funkcję stolicy województwa koszalińskiego, jest teraz stosunkowo silnym subregionalnym centrum rozwoju. Oba miasta stanowią istotne ośrodki szkolnictwa wyższego na Pomorzu Zachodnim. Na ich terenach zlokalizowane są liczne zarówno publiczne, jak i prywatne uczelnie wyższe, co obciążuje jednocześnie władze tych jednostek do zagwarantowania odbiorcom oferty miejskiej infrastruktury społecznej na możliwie jak najwyższym poziomie. Z kolei Świnoujście, ze względu na swoje walory przyrodnicze⁴⁰, brak stałego połączenia

³⁹ Wydatki majątkowe inwestycyjne, poniesione w 2009 roku w Świnoujściu, dotyczyły m.in. zadania inwestycyjnego „Budowa schroniska dla ludzi bezdomnych przy ul. Karsiborskiej 19 w Świnoujściu”. Po wykluczeniu z analiz wielkości wydatków inwestycyjnych, poniesionych na dział 852 w 2009 roku, średnia kwota, przeznaczana przez Świnoujście na działania rozwojowe w pomocy społecznej, wyniosłaby 2,42 zł/os.

⁴⁰ Miasto Świnoujście położone jest na 3 dużych wyspach: Uznam, Wolin, Karsibór oraz na kilkudziesięciu (łącznie 44) małych niezamieszkałych wysepkach.

z lądem oraz posiadany status uzdrowiska, ma ograniczony wachlarz możliwości rozwojowych. Zintensyfikowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w mieście, poza niedoborami środków finansowych, uniemożliwiają aktualnie obowiązujące przepisy prawa, chroniące wyjątkowe walory środowiska przyrodniczego miejscowości.

4. Wpływ inwestycji w infrastrukturę na rozwój społeczno-gospodarczy miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego w latach 2004-2012

Rozpatrując wpływ inwestycji w infrastrukturę (techniczną i społeczną) na rozwój powiatów grodzkich województwa, wzięto pod uwagę takie wskaźniki rozwoju jak: przyrost naturalny w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (tabela 11.), podmioty wpisane do rejestru REGON (ogółem) w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym (tabela 12.), w tym podmioty nowo zarejestrowane w systemie REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym (tabela 13.), długość dróg publicznych lokalnych o nawierzchni twardej na 100 km² (tabela 14.), korzystający z instalacji kanalizacyjnej i gazowej w procentach ogółu ludności (tabela 15.), liczba mieszkań oddanych do użytku (tabela 16.), liczba placówek – żłobki wraz z oddziałami (tabela 17.), współczynnik skolaryzacji brutto w szkole podstawowej i gimnazjum (tabela 18.).

Tabela 11. Przyrost naturalny na 10 tys. mieszkańców

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	4	-6	0	1	-3	5	3	5	-2	0,78
Powiat miasto Szczecin	-17	-13	-17	-14	-5	-12	-10	-17	-17	-13,56
Powiat miasto Świnoujście	-13	-15	-13	-5	-11	-6	-14	-17	-26	-13,33
Razem	-26	-34	-30	-18	-19	-13	-21	-29	-45	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

W latach 2004-2012 miasto Koszalin odznaczało się najbardziej korzystnym dla rozwoju jednostki terytorialnej przyrostem naturalnym. W przypadku pozostałych powiatów grodzkich w całym analizowanym okresie występował ujemny przyrost naturalny – w Świnoujściu od minus 5 os./10 tys. mieszkańców (2007 rok) do minus 26 os./10 tys. mieszkańców (2012 rok), a w Szczecinie od minus 5 os./10 tys. mieszkańców (2008 rok) do minus 17 os./10 tys. mieszkańców (2004, 2006, 2011, 2012 rok).

Rosnąca rokrocznie ujemna różnica pomiędzy liczbą odnotowanych urodzeń żywych a liczbą zgonów jednoznacznie wskazywała na starzenie się społeczności miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego. Spadek liczby

ludności badanych miast wynikał m.in. z obniżenia współczynnika dzietności do poziomu niższego niż gwarantujący zastępowalność pokoleń. Najsilniej było to widoczne w Szczecinie, w którym w badanym okresie przyrost naturalny uzyskał w sumie wartość minus 122 os./10 tys. mieszkańców, w Świnoujściu minus 120 os./10 tys. mieszkańców i jedynie w Koszalinie uzyskał wartość dodatnią – plus 7 os./10 tys. mieszkańców.

Rozpatrując saldo migracji (wewnętrznej i zewnętrznej) na pobyt stały w przeliczeniu na 10 tys. osób, należy zauważyć, że najniższą ujemną wartością analizowanego wskaźnika odznaczało się miasto Koszalin, mimo że w ostatnich latach analizowanego okresu władzom samorządowym udało się nieco spowolnić ten negatywny trend. Miasto Szczecin również charakteryzowało się ujemną tendencją w tym obszarze (wyjątek stanowiły lata 2005 i 2011-2012). Najkorzystniejsza sytuacja występowała natomiast w Świnoujściu, które za wyjątkiem lat 2004-2005 i 2012 charakteryzowała dodatnia wartość salda migracji na pobyt stały w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. Pozwala to założyć, że mieszkańcy Świnoujścia raczej pozytywnie postrzegali perspektywy rozwojowe miasta.

Konsekwencją spadku liczby ludności było stałe obniżanie ludności w wieku produkcyjnym. Miało to swój bezpośredni wpływ na dostępność wolnych zasobów pracy i aktywizację zawodową mieszkańców. W Koszalinie i Szczecinie efekt był wyraźnie widoczny w latach 2004-2008, kiedy to następował sukcesywny wzrost liczby osób pracujących w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. W Świnoujściu trwał nieco krócej, bo w latach 2004-2007, choć w ostatnim roku badanego okresu nastąpiła w tym obszarze wyraźna poprawa.

Tabela 12. Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON ogółem na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	2 538	2 562	2 538	2 560	2 585	2 618	2 625	2 561	2 626	2 579,22
Powiat miasto Szczecin	2 323	2 375	2 370	2 374	2 377	2 401	2 447	2 448	2 519	2 403,78
Powiat miasto Świnoujście	2 392	2 366	2 425	2 467	2 528	2 544	2 544	2 452	2 473	2 465,67
Razem	7 253	7 303	7 333	7 401	7 490	7 563	7 616	7 461	7 618	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

W przypadku analizy ogółu liczby podmiotów gospodarczych, wpisanych do rejestru REGON, przypadających na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym (tabela 12.), widoczna była zdecydowana przewaga miasta Koszalina, w którym wskaźnik uzyskał najwyższą wartość – 2 626 podmiotów/10 tys. mieszkańców (2012 rok). W tym też roku miasta Szczecin i Świnoujście odznaczały się niższymi (o odpowiednio 107 i 153 podmioty wpisane do REGON/10 tys. mieszkańców) wartościami analizowanego wskaźnika (Szczecin – 2 519 podmiotów/10 tys. mieszkańców; Świnoujście – 2 473 podmiotów/10 tys. mieszkańców).

W przypadku podmiotów gospodarczych nowo wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców sytuacja kształtowała się nieco odmiennie. Porównując początkowy i końcowy okres analiz, należy skonstatować, że w Szczecinie nastąpił największy wzrost wartości analizowanego wskaźnika – o 57 podmiotów/10 tys. mieszkańców, następnie w Świnoujściu – o 51 podmiotów/10 tys. mieszkańców, a w Koszalinie o 33 podmioty/10 tys. mieszkańców. Można uznać, że nakłady inwestycyjne, mające na celu podniesienie potencjału rozwojowego Szczecina, odniosły pożądany rezultat i spowodowały wzmoczoną aktywność gospodarczą w mieście.

Tabela 13. Podmioty gospodarki narodowej nowo zarejestrowane w REGON na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	162	156	158	159	167	211	175	177	195	173,33
Powiat miasto Szczecin	152	167	186	191	196	221	222	207	209	194,56
Powiat miasto Świnoujście	131	148	170	150	177	193	189	210	182	172,22
Razem	445	471	514	500	540	625	586	594	586	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

Rok 2008 charakteryzował się relatywnie wysokim poziomem wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego, co mogło mieć swoje przełożenie na najniższy w analizowanym okresie poziom stopy bezrobocia, rejestrowanego w badanych miastach. W latach 2004-2008 w Koszalinie odnotowano spadek stopy bezrobocia rejestrowanego o 13 punktów procentowych, w Świnoujściu o 12,8 punktu procentowego, a w Szczecinie o 11 punktów procentowych. Porównując początkowy i końcowy okres analiz, największy spadek stopy bezrobocia rejestrowanego odnotowano w Świnoujściu – o 10,9 punktu procentowego, następnie w Koszalinie o 8,4 punktu procentowego oraz w Szczecinie o 4,3 punktu procentowego.

W latach 2004-2012 Szczecin osiągnął najwyższy ogólny poziom wydatków inwestycyjnych, co bez wątpienia przyczyniło się do stworzenia silnego potencjału rozwojowego miasta. W badanym okresie Szczecin charakteryzował się najniższą stopą bezrobocia rejestrowanego. Pozwala to założyć, że podejmowane w nim działania rozwojowe były bardziej efektywne niż w pozostałych powiatach grodzkich, co oznacza, że w Koszalinie i Świnoujściu działania rozwojowe były mniej dopasowane do przyjętych celów.

Analizując rozwój miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego pod kątem nakładów inwestycyjnych, przeznaczonych na dział 600 (tabela 5.), można zauważyć ich wprost proporcjonalną zależność względem długości dróg publicznych lokalnych o nawierzchni twardej na 100 km² w badanych latach (tabela 14.) – im większe wydatki inwestycyjne były poniesione na

dział transport i łączność, tym też dłuższe odcinki dróg lokalnych zostały oddane do użytku w badanych powiatach.

Tabela 14. Długość dróg publicznych lokalnych o nawierzchni twardej na 100 km² (w km)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	–	124,5	124,5	124,5	127,2	167,7	149,6	152,2	165,7	141,9
Powiat miasto Szczecin	–	173,1	172,0	257,3	257,6	257,6	257,6	221,0	223,4	227,4
Powiat miasto Świnoujście	–	49,3	48,8	41,8	41,6	42,3	42,6	42,7	44,0	44,1
Razem	–	346,9	345,3	423,6	426,4	467,6	449,8	415,9	433,1	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

Długość dróg o nawierzchni twardej w powiecie miasto Szczecin na 100 km² była największa i wynosiła średnio 227,4 km od 2005 do 2012 roku⁴¹ (jednocześnie średnioroczna wielkość nakładów inwestycyjnych na dział 600 wynosiła 99,35 mln zł). W tym samym okresie badawczym odnotowano ok. dwukrotnie mniejszą średnią długość dróg publicznych lokalnych dla powiatu miasto Koszalin, wynoszącą 141,9 km oraz ok. pięciokrotnie mniejszą dla powiatu miasto Świnoujście – 44,1 km przypadających na 100 km² (należy zwrócić uwagę, iż nakłady inwestycyjne wyniosły średniorocznie odpowiednio 27,59 mln zł w Koszalinie i 21,61 mln zł w Świnoujściu). Średnia suma długości dróg publicznych o nawierzchni twardej w miastach grodzkich województwa zachodniopomorskiego wyniosła w badanym okresie 413,58 km, z czego ok. 52% stanowiły drogi powiatu miasto Szczecin, ok. 38% drogi powiatu miasto Koszalin, a pozostałe ok. 10% powiatu miasto Świnoujście.

Rozwój miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego pod wpływem nakładów inwestycyjnych, przeznaczonych na dział 900 (tabela 6.) można zweryfikować m.in. przy pomocy miernika wyrażającego wzrost % ludności korzystającej z instalacji takich jak kanalizacyjna czy gazowa (tabela 15.). W przypadku działu gospodarka komunalna i ochrona środowiska także (tzn. podobnie jak w dziale 600) odnotowano wprost proporcjonalną zależność między nakładami inwestycyjnymi a ich efektami (liczba korzystających z poszczególnych instalacji w procentach ogółu ludności w każdym z województw jest najwyższa w dwóch ostatnich latach badanego okresu, co odpowiada sumie poniesionych nakładów inwestycyjnych, wynoszących 67,43 mln zł w 2011 roku i 73,22 mln zł w 2012 roku).

⁴¹ Dane dla 2004 roku we wszystkich badanych miastach na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego nie były odnotowane w statystykach GUS.

Tabela 15. Korzystający z instalacji kanalizacyjnej (kan.) i gazowej (gaz.) (w % ogółu ludności)

Wyszczególnienie	instalacja	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	kan.	94,2	94,3	94,3	94,4	94,5	94,5	94,6	94,7	94,2	94,4
	gaz.	94,7	94,9	94,8	94,7	93,9	93,1	92,5	92,2	94,7	93,9
Powiat miasto Szczecin	kan.	86,8	86,8	86,9	86,9	87,5	87,5	87,6	87,7	87,7	87,3
	gaz.	92,7	92,5	92,7	92,3	91,6	91,3	91,1	90,6	88,2	91,4
Powiat miasto Świnoujście	kan.	93,0	93,1	93,2	93,2	93,4	93,6	93,6	93,8	93,9	93,4
	gaz.	83,8	83,8	83,8	84,2	84,8	83,3	83,2	83,1	73,1	82,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

Jednak analizując wysokość wydatków, można stwierdzić, że najwięcej na inwestycje w gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wydał w okresie 2004-2012 Szczecin (średnioroczne wydatki na poziomie 19,36 mln zł), co niestety nie było uwidocznione w samych inwestycjach w sieć kanalizacyjną i gazową (średnioroczny poziom korzystających z sieci wyniósł odpowiednio 87,3% oraz 91,4% ogółu ludności). Zdecydowanym leaderem, biorąc pod uwagę korzystających z omawianych instalacji, okazał się być Koszalin, w którym to liczba korzystających z nich średniorocznie wyniosła 94,4% dla sieci kanalizacyjnej oraz 93,9% ogółu ludności, pomimo iż wydatkowano tu kwotę 11,62 mln zł na dział gospodarka komunalna i ochrona środowiska (co pod względem wydatków uplasowało ten powiat na drugim miejscu). Ostatnim zarówno pod względem ilości środków pieniężnych, przeznaczonych na dział 900 (4,3 mln zł), jak i efektów tych wydatków, mierzonych przez korzystających z instalacji kanalizacyjnej i gazowej, był powiat miasto Świnoujście, w którym średniorocznie z sieci kanalizacyjnej korzystało 93,4% a z gazowej 82,6% ogółu ludności powiatu. Brak jasnego przełożenia wydatków na dział 900, a dokładnie na inwestycje komunalne w przypadku powiatu miasto Szczecin, można tłumaczyć m.in. faktem zwrócenia się w polityce inwestycyjnej powiatu, dotyczącej działu gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w stronę inwestycji proekologicznych (co wynika z chęci realizacji strategii „Europa 2020”).

Kolejnym rozpatrywanym miernikiem rozwoju pod wpływem inwestycji w infrastrukturę w powiatach grodzkich województwa zachodniopomorskiego w badanym okresie jest liczba mieszkań oddanych do użytku (tabela 16.) będąca efektem wydatków poniesionych na dział 700 gospodarka mieszkaniowa (tabela 7.). Na podstawie danych zgromadzonych przez GUS oraz RIO można wnioskować, że w okresie 2007-2009, na skutek wydatków poniesionych na cele gospodarki mieszkaniowej (wynoszących odpowiednio: 70,15 mln zł, 102,49 mln zł i 52,28 mln zł), w powiatach miejskich województwa zachodniopomorskiego doszło także do największego w badanym okresie oddania mieszkań do użytku (co stanowiło odpowiednio: 2 935 szt., 3 062 szt., 3 234 szt.). Należy jednocześnie zaznaczyć,

że średnia liczba oddanych mieszkań w analizowanych powiatach (miasto Szczecin – 1 676 lokali, miasto Koszalin – 467 lokali, miasto Świnoujście – 388 lokali) była wprost proporcjonalna do wydatków poniesionych na badanym obszarze, które najwyższe były w Szczecinie (40,24 mln zł), tym samym ok. pięciokrotnie przewyższając wydatki w Koszalinie (8,98 mln zł) oraz dziesięciokrotnie przewyższając te w Świnoujściu (4,07 mln zł). Zależności te korespondują i zostają wzmocnione dzięki analizie dotyczącej przyrostu naturalnego dla powiatów grodzkich województwa zachodniopomorskiego (tabela 11.), szczególnie w okresie 2007-2009, w którym to odnotowano chwilowe zmniejszenie ujemnego przyrostu naturalnego.

Tabela 16. Liczba mieszkań oddanych do użytku

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	–	322	233	515	466	678	389	451	684	467
Powiat miasto Szczecin	–	1 536	897	1 992	1 911	1 810	1 509	1 805	1 946	1 676
Powiat miasto Świnoujście	–	229	456	428	685	746	322	136	104	388
Razem	–	2 087	1 586	2 935	3 062	3 234	2 220	2 392	2 734	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

Wpływ nakładów inwestycyjnych z działu 851 ochrona zdrowia i opieka społeczna (tabela 8.) zweryfikowano poprzez efekt w postaci liczby żłobków wraz z oddziałami, dostępnych na terenie powiatów miast: Szczecin, Koszalin i Świnoujście (tabela 17.). W badanym przedziale czasowym w sumie w trzech powiatach (miast: Szczecin, Koszalin oraz Świnoujście) doszło do zwiększenia liczby żłobków o ok. 32,2% w 2012 roku w stosunku do 2004 roku (z 972 do 1 285). Szczególnie wysokie nakłady miały miejsce w latach: 2006 (łącznie w trzech powiatach 9,97 mln zł), 2007 (łącznie w trzech powiatach 19,49 mln zł) i 2008 (łącznie w trzech powiatach 15,09 mln zł), co odniosło skutek w postaci rosnącej liczby placówek (odpowiednio: 952, 987, 1 060). Nadmienić jednak należy, że zauważalny spadek wydatków na dział 851 po 2008 roku (łącznie w trzech powiatach od 6,81 mln zł w 2009 roku, przez 3,34 mln zł w 2010 roku, do poziomu 3,10 mln zł w 2012 roku) miał niestety odzwierciedlenie w stagnacji co do ilości placówek – szczególnie w powiecie miasto Szczecin (680 żłobków wraz z oddziałami, dynamika na poziomie 0% od 2009 do 2012 roku), a także spadku liczby placówek od 2011 do 2012 roku w Świnoujściu o 2,7% (z poziomu 150 do 146).

Tabela 17. Liczba placówek - żłobki wraz z oddziałami

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Powiat miasto Koszalin	254	272	277	303	359	368	358	441	459	343
Powiat miasto Szczecin	663	605	620	620	630	680	680	680	680	651
Powiat miasto Świnoujście	55	55	55	64	71	81	111	150	146	88
Razem	972	932	952	987	1 060	1 129	1 149	1 271	1 285	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

Ostatnim z grupy wyselekcjonowanych mierników, który pozwala na weryfikację zależności między infrastrukturalnymi wydatkami inwestycyjnymi w powiatach miast: Szczecin, Koszalin i Świnoujście od 2004 roku do 2012 roku jest, odnoszący się do wydatków w dziale 801 oświata i wychowanie (tabela 9.), współczynnik skolaryzacji brutto⁴² w szkole podstawowej i gimnazjum (tabela 18.). Ze względu na powszechny charakter tego poziomu edukacji współczynnik ten przyjmuje zazwyczaj wartości oscylujące w okolicy 100%. Warto zaznaczyć, iż wynik powyżej 100% dla powiatów: miasto Koszalin (średniorocznie: 107,6% w szkole podstawowej oraz 118,2% w gimnazjum) i miasto Szczecin (średniorocznie: 102,6% w szkole podstawowej oraz 107,2% w gimnazjum) wynika z faktu prawdopodobnie zwiększonego wprowadzenia grupy sześciolatek do edukacji w szkole podstawowej, ale przede wszystkim także z większej absorpcji części uczniów zamieszkujących obszary nienależące do powiatów grodzkich przez placówki szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego na terenie powiatów miast Szczecin i Koszalin. Trend ten ulega wzmocnieniu wraz ze wspinaniem się na wyższe szczeble edukacji, co można zauważyć w każdym z badanych powiatów, obserwując różnicę ok. 7 punktów procentowych między współczynnikami skolaryzacji brutto w szkole podstawowej i gimnazjum (odpowiednio średniorocznie: dla Koszalina i Szczecina jw. oraz dla Świnoujścia 98,3% i 104,5%). Nakłady inwestycyjne, poniesione na dział 801 w okresie 2004–2012, były największe w Szczecinie (17,38 mln zł średniorocznie), ponad trzykrotnie mniejsze w Koszalinie (4,93 mln zł średniorocznie) oraz kilkunastokrotnie w Świnoujściu (0,81 mln zł średniorocznie). Znajduje to swoje odbicie w poziomie współczynnika skolaryzacji, który jest na podobnym poziomie w Koszalinie i Szczecinie, a swoją najniższą wartość wśród badanych powiatów miejskich prezentuje w Świnoujściu⁴³. Efekty wzmoczonych wydatków inwestycyjnych na dział oświata i wychowanie są szczególnie zauważalne w powiecie grodzkim: Szczecin w 2010

⁴² Współczynnik skolaryzacji brutto, zgodnie z charakterystyką GUS, to relacja liczby osób uczących się (stan na początku roku szkolnego) na danym poziomie kształcenia (niezależnie od wieku) do liczby ludności (stan w dniu 31 grudnia) w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania.

⁴³ Dane przedstawiono we wcześniejszej części charakterystyki tabeli 18.

i 2009 roku (nakłady inwestycyjne na poziomie odpowiednio 48,97 mln zł i 34,48 mln zł), Koszalin w 2009 roku (nakłady inwestycyjne na poziomie odpowiednio 11,57 mln zł, 8,80 mln zł), Świnoujście w 2009 i 2012 roku (nakłady inwestycyjne na poziomie odpowiednio 1,10 mln zł i 1,66 mln zł). Najwyższy współczynnik skolaryzacji w badanym okresie 2004-2012 dla powiatu miasto Szczecin kształtował się w szkole podstawowej na poziomie 104,01% w 2011 roku, zaś w gimnazjum na poziomie ok. 108% po 2010 roku; dla powiatu miasto Koszalin w szkole podstawowej wynosił ok. 109,74% w 2009 roku, a dla gimnazjum ok. 119% po 2008 roku; dla powiatu miasto Świnoujście w szkole podstawowej wynosił ok. 100% do 2006 roku, natomiast w gimnazjum 106,40% w 2008 roku.

Tabela 18. Współczynnik skolaryzacji brutto (%) w szkole podstawowej (SP) i gimnazjum (G)

Wyszczególnienie	SP/G	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Powiat miasto Koszalin	SP	108,04	108,86	107,80	106,61	108,64	109,74	105,30	107,04	106,39
	G	116,88	118,08	117,99	117,76	118,62	118,67	117,66	117,94	119,46
Powiat miasto Szczecin	SP	103,36	103,48	102,97	102,55	100,45	101,22	101,92	104,01	103,43
	G	105,66	105,53	107,17	107,73	107,54	107,08	108,25	107,73	108,00
Powiat miasto Świnoujście	SP	101,41	101,32	99,43	97,76	96,98	97,99	95,49	98,02	96,09
	G	105,75	104,81	107,43	105,24	106,40	104,34	103,87	101,26	101,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, op. cit.

Przyjęty w podrozdziale zbiór mierników, zastosowanych dla umożliwienia zgłębienia zagadnienia relacji pomiędzy inwestycjami w infrastrukturę a rozwojem miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego, pozwolił na pozytywną identyfikację infrastruktury (technicznej i społecznej) jako determinanty rozwoju badanego obszaru geograficznego w latach 2004-2012. Było to możliwe także dzięki znajomości specyfiki wydatków na inwestycje infrastrukturalne i samych inwestycji infrastrukturalnych, których efekty są często opóźnione w czasie, co może utrudnić bezpośrednie powiązanie nakładu z efektem w postaci np. wybudowanej drogi czy też przyłączy do instalacji wodnej czy kanalizacyjnej⁴⁴.

Zakończenie

Jednoznacznie pozytywnym czynnikiem rozwoju lokalnego jest zagospodarowanie infrastrukturalne. Inwestorzy, poszukujący lokalizacji dla planowej

⁴⁴ Dlatego też, będąc świadomym tego zjawiska, przyjęto dziewięcioletni przedział czasowy.

działalności gospodarczej, usiłują znaleźć miejsca, w których możliwe będzie ograniczenie do minimum kosztów realizacji inwestycji, przy jednoczesnym istnieniu odpowiednich warunków środowiskowych oraz dodatkowego rynku zbytu. Za szczególnie korzystne miejsca lokalizacji inwestycji postrzegane są przede wszystkim miejscowości posiadające dobrze rozwiniętą i wydajną sieć infrastruktury technicznej i społecznej.

Inwestycje, realizowane przez samorządy lokalne, obejmują w szczególności inwestycje infrastrukturalne. Wynika to z faktu, iż umożliwiają one świadczenie usług o charakterze publicznym, gwarantując realizację zadań, które na samorządy nałożył ustawodawca, a tym samym wpływają na poprawę warunków życia mieszkańców i rozwój działalności gospodarczej.

Problematyka rozwoju samorządów lokalnych pod wpływem działalności inwestycyjnej w obszarze infrastruktury jest tematem poruszonym w skali globalnej (liczne raporty OECD), do którego szereg odniesień znajduje się także w literaturze polskiej. Należy jednak zwrócić uwagę, iż pomimo wielu opracowań tematu, nastęcza on wciąż niemało wyzwań tak w sferze teoretycznych rozważań, jak i w praktyce. Przykładem mogą być tu zarówno zjawisko opóźnionego występowania efektów nakładów inwestycyjnych w stosunku do poniesionych na ten cel wydatków czy rozłożonego w czasie procesu kompletowania aktywów infrastrukturalnych, jak i ograniczone źródła finansowania w samych samorządach.

Przedstawiona w podrozdziałach drugim i trzecim analiza poziomu oraz rodzajów inwestycji, przeprowadzonych w latach 2004-2012 w miastach na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego w odniesieniu do efektów inwestycji infrastrukturalnych, zaprezentowanych w podrozdziale czwartym, potwierdza pozytywny wpływ oddziaływania inwestycji infrastrukturalnych na rozwój tych jednostek. Niemniej jednak w celu pogłębionej analizy ważkości tego procesu można poszerzyć obszar badań oraz zbiór rozpatrywanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego np. o przyrost liczby nowych przyłączy do budynków mieszkalnych, wzrostu udziału ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków, ograniczenia poziomu emisji zanieczyszczeń pyłowych, gazowych w zestawieniu z nakładami poniesionymi na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska czy też przyrostu liczby łóżek w szpitalach ogólnych, liczby przychodni lekarskich czy miejsc w przedszkolach w odniesieniu do nakładów na ochronę zdrowia, co ze względu na ograniczony wymiar artykułu będzie elementem dalszych rozważań auterek w kolejnych publikacjach.

Bibliografia

1. Biniecki J., Szczupak B., *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.), Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2001.
2. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
3. Gray S., *What Is Infrastructure*, [w:] *Investing in Infrastructure: A Comprehensive Intelligence Source on Infrastructure Funds, Investment Techniques and Financing Challenges in the World's Diverse Markets*, C. Lutyens (ed.), PEI Media Limited, London 2009.
4. Grigg N. S., *Infrastructure Finance: The Business of Infrastructure for a Sustainable Future*, Wiley Finance, New Jersey 2010.
5. Janowska H., *Strategie finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.
6. Kozłowski W., *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Difin, Warszawa 2012.
7. Myna A., *Modele rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2012.
8. *Ogólna charakterystyka województwa*, [w:] *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2005-2012.
9. Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997.
10. Wachowska J. A., *Luka infrastrukturalna inwestycji publicznych w Polsce*, [w:] *Wzrost i rozwój potencjału Europy – inwestycje w innowacyjną i konkurencyjną gospodarkę regionów*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 794, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 108, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.
11. Weber B., Alfen H. W., *Infrastructure as an Asset Class. Investment Strategies, Project Finance and PPP*, Wiley Finance, Chippingham 2010.

Źródła internetowe

1. Biuletyn Informacji Publicznej, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, <http://www.szczecin.rio.gov.pl/>, data dostępu 03.04.2014 r.
2. GUS, *Bank Danych Lokalnych*, <http://stat.gov.pl/bdl/>, data dostępu 03.04.2014 r.
3. Komisja Europejska, *Europa 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm, data dostępu 04.05.2014 r.

Mirosław Antonowicz¹

REGULACJA RYNKU JAKO ŹRÓDŁO POPRAWY FUNKCJONOWANIA RYNKU USŁUG TRANSPORTU KOLEJOWEGO W PRZEWOZACH ŁADUNKÓW

Streszczenie

Autor w swoim artykule podjął temat regulacji rynku transportu kolejowego w przewozach ładunków. Dokonał analizy pojęcia regulacji rynku. Przedstawił podstawowe problemy regulacyjne, występujące w transporcie kolejowym. Zarysował efekty pozytywne regulacji, skutkujące rozwojem podmiotowym rynku i konkurencją. Ogólny wniosek nie jest optymistyczny. Udziały w rynku kolejowego transportu w przewozach ładunków maleją. Bez dalszych aktywnych działań prorozwojowych i regulacyjnych sytuacja niewiele się zmieni.

Słowa kluczowe: rynek usług transportowych, regulacja rynku, urządzenia kluczowe

REGULATION OF MARKET AS WAY TO BOOST FREIGHT RAILWAY SECTOR

Abstract

The author discusses the issue of regulations concerning the sector of railway freight transportation. The concept of market regulation in general is analyzed, with particular attention to the problems arising in the course of the regulation process of the industry in question. The author outlines the positive effects of market regulation, leading to a development of the market, as well as increased competition. The general conclusion is not optimistic. The market share of the railway transport has been decreasing. The situation will not improve unless active pro-development and regulatory action is taken.

Key words: rail transportation market, market regulation, key devices

Wstęp

Funkcjonowaniu współczesnego rynku usług transportu kolejowego towarzyszą zazwyczaj procesy konkurencyjne. Treścią procesów konkurencyjnych jest zarówno mechanizm rozbieżności interesów sprzedawców usług transportowych w stosunku do innych sprzedawców, jak i nabywców usług transportowych wobec innych nabywców usług transportowych. Podmioty rynkowe dążą zazwyczaj do powiększania własnych korzyści kosztem korzyści konkurentów. Tracący korzy-

¹ dr Mirosław Antonowicz – Akademia Leona Koźmińskiego, Katedra Marketingu

ści dążą do podejmowania działań temu przeciwdziałających, tym bardziej, jeśli powezną w procesie decyzyjnym np. informację o aspektach cenowych kontraktu, czy nadużywania pozycji dominującej na rynku. Mogą tym samym zwracać się do właściwych organów, np. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub Urzędu Transportu Kolejowego, który z mocy prawa pełni rolę regulatora rynku w transporcie kolejowym, celem zbadania i wyjaśnienia powyższych dylematów. Wprowadzenie konkurencji w transporcie kolejowym wymaga zapewnienia podmiotom wchodzącym na rynek dostępu do infrastruktury kolejowej. Kwestia dostępu do infrastruktury to bardzo istotne zagadnienie z uwagi na problem występowania w branżach sieciowych, a za taką uznajemy transport kolejowy, urządzenia kluczowego. Z reguły wówczas mamy do czynienia z tzw. rynkiem powiązonym², składającym się z dwóch subrynków: rynku urządzeń kluczowych oraz rynku świadczenia usług z wykorzystaniem tych urządzeń. Rynek powiązany podlega regulacji ze strony instytucji regulatora przy użyciu mechanizmu niezależnej regulacji.

Celem artykułu jest nakreślenie problemów regulacyjnych oraz roli regulacji jako instrumentu poprawy funkcjonowania rynku usług, świadczonych przez transport kolejowy.

1. Istota regulacji rynku w transporcie kolejowym³

W nauce polskiej zarówno w zakresie ekonomii, jak i prawa administracyjnego niezależna regulacja jest instytucją nową. Jej podstawą jest ogólna zasada, mówiąca o oddzieleniu od siebie w poszczególnych gałęziach, np. w transporcie kolejowym części infrastrukturalnej i przewozowej, a w przypadku usług publicznych – funkcji zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów. W ocenie np. T. Skoczno⁴ zasada ta polega przede wszystkim na zapewnieniu w trybie preskryptywnych działań *ex ante*, podejmowanych przez niezależne instytucje publiczne dostępu do infrastruktury liniowej (m.in. linii kolejowych) i innych urządzeń kluczowych, np. terminali towarowych, kontenerowych, torów ogólnego użytku. Regulacja udostępniania infrastruktury powinna dotyczyć wszystkich podmiotów spełniających określone kryteria – uczestników rynku (konkurentów i potencjalnych konkurentów) na warunkach przejrzystych i niedyskryminacyj-

² J. Majcher, *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 12.

³ Wykorzystano i uzupełniono wcześniejsze opracowania autora, np. M. Antonowicz, *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1; M. Antonowicz, J. Majewski, *Orientacja marketingowa urzędu administracji publicznej na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 775, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 30, Szczecin 2013.

⁴ T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 24 oraz idem, *Uwagi w sprawie problemów niezależnej regulacji sektorowej* (materiał niepublikowany), Warszawa 2007, s. 17.

nych, za odpowiednią opłatą. Funkcja ta realizowana jest w drodze stanowienia norm prawnych, kreujących taki obowiązek, oraz wydawania przez instytucję regulacyjną decyzji określających warunki, na jakich ten obowiązek będzie realizowany przez właściciela urządzeń kluczowych. Niejednokrotnie przybiera również formę decyzji rozstrzygających spory między zarządcami i przewoźnikami, a także nakładania kar, jeśli obowiązki i decyzje regulacyjne nie są realizowane właściwie.

Analizując zagadnienie, W. Hoff definiuje regulację jako uwarunkowaną prawnie metodę oddziaływania państwa na gospodarkę, polegającą na wydawaniu decyzji administracyjnych, nakazujących przedsiębiorstwom wykonywanie określonych obowiązków, związanych z rynkiem⁵. Przy czym należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o pojedyncze naruszenia konkurencji, lecz o funkcjonowanie rynku jako całości. Oznacza to, że aby prowadzić regulacje w sposób właściwy należy posiadać dogłębną znajomość rynków regulowanych oraz wypracowane metody analizy rynku sektorów sieciowych.

Rynek w tym ujęciu, jak zauważa W. Hoff, należy pojmować w ujęciu funkcjonalnym i dynamicznym w odniesieniu do zjawisk ekonomicznych, określając ramy, w których działają siły konkurencji i dokonując analizy funkcjonowania sił konkurencji oraz np. rodzaju usług w określonym przedziale czasowym⁶. W ramach prowadzonej analizy problematyki regulacji należy zwrócić uwagę na rolę regulacji w dzisiejszym warunkach w rozumieniu proponowanym przez J. Stiglitz. Twierdzi on, że celem regulacji jest zapewnienie działania konkurencji wszędzie tam, gdzie to jest możliwe oraz niedopuszczenie do nadużywania dominującej pozycji rynkowej przez monopole naturalne (np. poprzez podnoszenie cen) w tych gałęziach, w których nie ma miejsca na konkurencję⁷.

Dla pełnego obrazu i rozumienia problematyki należy przytoczyć pojęcie regulacji, proponowane przez R. Nagaję, o charakterze bardziej czynnościowym⁸. Twierdzi on, że regulacja to podejmowanie działań przez państwo, których celem jest niwelowanie lub naprawianie skutków ubocznych mechanizmu rynkowego oraz stanowienie ram prawnych, które będą usprawniały funkcjonowanie gospodarki. Podstawowym celem regulacji jest zastąpienie przez państwo zasad wolnej konkurencji na rynku poprzez wyspecjalizowane organy regulacyjne oraz stanowienie odpowiednich przepisów prawnych i norm. Jest to, jak dowodzi G. Stigler, wykorzystywanie przez państwo prawa przymusu w celu osiągnięcia określonych celów dla danej gałęzi, np. transportu⁹. Jednakże nie oznacza to regulacji wyłącznie administracyjno-prawne, opierającej się na stanowieniu

⁵ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 44.

⁶ Idem, *Prawo wobec zjawisk ekonomicznych – regulacja sektorowa*, "Master of Business Administration" 2008, nr 3, s. 21.

⁷ J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 232.

⁸ *Materiały dydaktyczne dla trenerów w zakresie zarządzania i regulacji rynku kolejowego*, Deloitte Business Consulting, Warszawa 2008, s. 7.

⁹ Ibidem.

i stosowaniu norm prawa administracyjnego w stosunku do negatywnych zjawisk ekonomicznych. Jest raczej odwrotnie – z punktu widzenia ekonomii przesłanką regulacji działalności gospodarczej (w tym tzw. regulacji sektorowej) są niedoskonałości rynku, a uzasadnieniem teoria interesu publicznego. W opinii M. Szydło regulację w naukach ekonomicznych należy rozumieć jako przejaw ingerencyjnego oddziaływania państwa na gospodarkę, mający substytuować naturalne mechanizmy rynkowe, aby realizować interes publiczny¹⁰. Z tego powodu nad właściwą realizacją interesu publicznego czuwa władza publiczna, wykorzystująca swoje instytucje, narzędzia i instrumenty.

Jak wskazują P. Kotler i N. Lee, rolą władzy publicznej jest zapewnienie świadczenia usług o charakterze publicznym, o krytycznym z punktu widzenia interesu publicznego znaczeniu – w tym również w zakresie zaspokajania potrzeb transportowych społeczeństwa i gospodarki¹¹. Urzędem władzy publicznej, pełniącym rolę organu regulacyjnego dla transportu kolejowego w Polsce, jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego¹². Jest to instytucja publiczna, która ma za zadanie kształtowanie stosunków i relacji rynkowych między dostawcą urzędującego kluczowego (infrastruktura) a podmiotami korzystającymi z tejże infrastruktury. Stąd też celem działania Urzędu jest przyczynianie się do zaspokajania potrzeb transportowych w wyniku świadczenia usług transportowych przez podmioty rynku kolejowego klientom finalnym. Od instytucji regulatora zależy, czy zapewniony jest wszystkim podmiotom, funkcjonującym na rynku, sprawiedliwy i niedyskryminujący dostęp do sieci kolejowej oraz powiązanych z nią usług, a podaż i jakość usług świadczonych klientom finalnym będzie spełniać wymagania klientów. Tak rozumiana regulacja sektorowa (w tym w transporcie kolejowym) jest częścią regulacji ekonomicznej, która ma realizować cele:

- ekonomiczno-efektywnościowe, nakierowane na zapewnienie akceptowalnego poziomu efektywności działania przedsiębiorstw sektora publicznego;
- społeczne, ukierunkowane na zapewnienie świadczenia usług powszechnych i zagwarantowanie, akceptowanej przez klientów, jakości usług;
- prokonkurencyjne, obejmujące działania nakierowane na zapewnienie i rozwój konkurencji oraz liberalizację rynku.

¹⁰ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 49.

¹¹ P. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 4.

¹² *Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym*, tekst jednolity, Dz. U. 2013, poz. 1595, art. 10-16.

2. Podstawowe problemy regulacyjne rynku usług transportu kolejowego

Analizując rozważania przedstawione powyżej w kontekście rynku usług transportu kolejowego, należy bardziej dogłębnie zwrócić uwagę na trzy zasadnicze kwestie, którymi są:

- rynek i potrzeba prowadzenia analiz rynku dla celów regulacyjnych;
- teoretyczna podstawa występowania urzędzeń kluczowych, bez których nie można świadczyć usług transportowych oraz
- kwestia opłat za dostęp do infrastruktury.

Rynek transportowy możemy zdefiniować jako proces, za pomocą którego wzajemne oddziaływania nabywców i sprzedających prowadzą do określenia przedmiotu sprzedaży – usług transportowych, ich ilości i cen¹³.

W kontekście rozważań o rynku napotykamy pierwszy istotny problem. W prawie konkurencji kluczowym pojęciem jest tzw. rynek relewantny (właściwy). Zdefiniowanie rynku właściwego jest niezbędne do określenia pozycji rynkowej danego przedsiębiorcy, mierzonej jego udziałem w rynku. Prawo polskie domniemywa, iż udział w rynku przekraczający 40% wskazuje na posiadanie przez przedsiębiorstwo pozycji dominującej¹⁴. Na rozumienie rynku właściwego składają się w zasadzie dwa pojęcia, tj. rynek w ujęciu produktowym oraz w ujęciu geograficznym¹⁵. Rynek właściwy w ujęciu produktowym obejmuje wszelkie produkty/usługi, które z punktu widzenia konsumenta/nabywcy stanowią substytuty (używane zamiennie, np. z punktu widzenia właściwości, ceny, zastosowania). Rynek właściwy w ujęciu geograficznym obejmuje obszar, na którym warunki konkurencji dla podmiotów są wystarczająco jednorodne, biorąc pod uwagę np. istnienie barier wejścia, preferencje konsumentów, koszty transportu, różnice cen.

Warunkiem udowodnienia zarzutu o wykorzystywaniu pozycji dominującej jest wyznaczenie rynku właściwego, jego granic. Na rynku usług przewozu ładunków transportem kolejowym dylemat wyznaczenia rynku właściwego jest szczególnie istotny i trudny. Oto bowiem np. na pytanie, czy przedsiębiorstwo kolejowe, oferujące usługę przewozu węgla, na rynku usług transportu kolejowego przewozu węgla, na rynku kolejowych przewozów koleją towarów masowych, konkuruje z transportem drogowym, wodnym-śródlądowym, czy konkurencja odbywa się na rynku lokalnych przewozów, rynku krajowym czy ogólnoeuropejskim, odpowiedź jest niezmiernie złożona. Pewną podpowiedzią dla transportu kolejowego jest np. pogląd Komisji Europejskiej, iż nawet pojedynczy port lub lotnisko, niestanowiące samo w sobie części wspólnego rynku, może być uważane za rynek właściwy w ujęciu geograficznym, jeżeli rozsądny dostęp do jego

¹³ Zob. D. Kamerschen, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 4.

¹⁴ *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumenta*, Dz. U. 2007, nr 50 z późn. zm., art. 4.

¹⁵ J. Platanowa-Latanowicz, *Polityka konkurencji*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa – Łódź 2006, s. 37.

urządzeń jest niezbędny do korzystania z dróg transportowych, które są istotne dla innych podmiotów¹⁶. Przykład ten jest znamieny dla przypadków np. suchych portów kolejowych, newralgicznych stacji granicznych, dużych stacji rozrządowych.

Do wyznaczenia rynków właściwych Komisja Europejska zaleca stosowanie testu (SSNIP – *small but significant non-transitory increase in price*), czyli test hipotetycznego monopolisty¹⁷. W teście tym bada się reakcję na trwały wzrost cen na dany produkt/usługę, substytucyjność popytu. Jeżeli w wyniku wzrostu cen, np. na rynku lokalnym, reakcją będzie wybieranie oferentów z innego rynku lokalnego, oznaczać to będzie, że rynek właściwy powinien być definiowany szerzej, jako ogólnokrajowy, europejski. Z punktu widzenia kolejowego transportu towarowego może być zasadnym rozpatrywanie także substytucyjności po stronie podaży usług transportu kolejowego. Jeśli jest się podmiotem dominującym na danym rynku, to podnoszenie powyżej ceny monopolistycznej jest zdecydowanie niekorzystne. Dla takiego przedsiębiorstwa test może prowadzić do wyznaczenia zbyt rozległego rynku właściwego. Zjawisko znane jest jako „błąd celofanowy”¹⁸.

Istotnym problemem, mogącym pojawić się w przypadku ograniczenia wolumenu produktów oraz spadku wielkości potrzeb przewozowych, generowanych przez przedsiębiorstwa, jest nasilenie konkurencji o kontrakty przedłożone na rynek (konkurencja po stronie podaży). Może to prowadzić do zjawiska drapieżności cenowej, oferowania cen niszczycielskich (dumpingu cenowego), czyli oferowania cen usług transportowych poniżej kosztów celem wyparcia/wykluczenia konkurencji. Wymaga to jednak dalszego badania w kontekście, kiedy i w jakim okresie nastąpi odzyskanie poniesionych strat (przychodów), czyli podniesienia ceny po wypchnięciu konkurenta z rynku. W przeciwnym wypadku tego typu wojny prowadzą do zjawiska zawodności rynku i strat wszystkich konkurujących. Dobrym przykładem była sytuacja na rynku budowy autostrad – cena, jako parametr konkurencji o kontrakt, czy nieregulowana konkurencja między dwoma przedsiębiorstwami kolejowymi w zakresie przewozu osób na tych samych trasach.

Drugą ważną kwestię stanowi problematyka dostępu do tzw. urządzeń kluczowych. Teoria urządzeń kluczowych powstała w USA. Wskazuje ona, że przedsiębiorstwo, które ma pozycję dominującą i posiada takie urządzenia i odpowiednie wyposażenie, uniemożliwia dostęp do tych urządzeń/wyposażenia bez obiektywnego uzasadnienia konkurentom lub udziela do nich dostępu, na warunkach mniej korzystnych niż ustalone dla własnych usług, tym samym naruszając zakaz art. 102 TFUE¹⁹. W naukach ekonomii, jak zauważa M. Król, analizując

¹⁶ Ibidem, s. 38.

¹⁷ Ch. Bognard et al., *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bonn – Warszawa 2007, s. 65 i nast.

¹⁸ Ibidem, s. 68-69.

¹⁹ Artykuł 102 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* stanowi: „Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między Państwami Członkowskimi”. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*,

poglądy teoretyków, szeroko akceptowany jest pogląd, że przymusowy dostęp do urzędzeń znajdujących się w czyimś posiadaniu powinien mieć miejsce wtedy, gdy spełnione są łącznie cztery istotne warunki²⁰:

- urządzenie jest kontrolowane przez firmę o znaczącej sile rynkowej;
- potencjalni konkurenci nie mają realistycznej możliwości duplikacji urządzenia;
- dostęp do urządzenia jest niezbędny, aby konkurować na rynku niższego lub wyższego szczebla;
- dostęp do urządzenia daje się zapewnić (jest to wykonalne).

Ogólnie w przypadku transportu kolejowego doktryna urządzeń kluczowych stanowi, że tego typu urządzenia powinny być udostępniane przez ich właściciela wtedy, kiedy nie ma obiektywnego powodu, aby odmówić dostępu do tego urządzenia. Badania przeprowadzone w 2004 roku przez prof. M. Zaunera z Uniwersytetu w Sztutgarcie pośród przewoźników i zarządców infrastruktury w Niemczech pozwoliły określić podstawowe urządzenia kluczowe w sektorze kolejowym. Są to²¹:

- sieć kolejowa;
- trakcja kolejowa;
- system ustalania rozkładu jazdy;
- usługi ratunkowe / pomocy kolejowej.

Oczywiście najlepiej jest, gdy udostępnianie odbywa się na zasadach handlowych bez ingerencji administracyjnej regulacji sektorowej. Istotnym przykładem w tej materii jest sprawa *Terminal Railroad*²². Na gruncie teorii urządzeń kluczowych w USA uznano, że przedsiębiorstwo kolejowe, posiadające most, nie może odmówić rywalom prawa dostępu i przejazdu przez tenże most. Dostęp ten winien być na równych zasadach dla wszystkich. Tym samym można postawić tezę, że dostęp np. do punktu kolejowej kontroli fitosanitarnej na granicy wschodniej winien być dokonywany na tych samych zasadach. Z tego powodu dostęp do urządzeń kluczowych rozpatrujemy w ramach zasady TPA (*Third Party Access*). Ta zasada jest tym bardziej istotna, że niektóre urządzenia kluczowe stanowią urządzenia „ostatniej mili”. Stosowanie zasady TPA polega na udostępnieniu przez właściciela lub operatora infrastruktury stronom trzecim w celu dostarczenia towarów / usług klientom strony trzeciej. W transporcie kolejowym oznacza udostępnianie nie tylko infrastruktury liniowej, ale tzw. urządzeń kluczowych i infrastruktury obsługowej podmiotom oferującym usługi w oparciu o te urządzenia. Dostęp do „ostatniej mili” oznacza w transporcie kolejowym umożliwienie operatorom alternatywnym dostępu: bezpośrednio do kontrahenta (fabryki, bocznic

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>, data dostępu 10.04.2014 r.

²⁰ M. Król, *Tradycyjny a współczesny paradygmat regulacyjny branż infrastrukturalnych w UE*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 33, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2012, s. 202.

²¹ Materiały wewnętrzne Urzędu Transportu Kolejowego z 2008 roku.

²² W. Szpringer, *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Poltext, Warszawa 2010, s. 178.

prywatnej kontrahenta, magazynów), do portów i urządzeń przeładunkowych, do torów przeładunkowych, do granicy (przy zmianie szerokości torów).

Oczywiście problem nie leży tak naprawdę w odmowie dostępu, ale zazwyczaj w proponowanych warunkach oraz najczęściej cenie, która jest zawyżona. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Oscar Bronner GmbH & Co.* z 26 listopada 1998 roku²³ wywołał dyskusję, która zaowocowała znamiennej opinią. Mianowicie ówczesny rzecznik generalny Jakobs stwierdził, że „umożliwienie przedsiębiorcy, który zainwestował w urządzenia i instalacje służące prowadzeniu przez niego działalności gospodarczej wyłącznego i samodzielnego z nich korzystania wspiera w długim okresie konkurencję i służy interesom konsumentów”²⁴. Wymuszone zaś otwarcie dostępu do urządzeń i instalacji może mieć pozytywny wpływ na konkurencję w krótkim czasie, jednak w dłuższym okresie może zakłócić strukturę rynku i zmniejszyć bodźce do inwestycji w konkurencyjne urządzenia i instalacje, hamując w ten sposób innowacje i postęp techniczny”. Zwrócił także uwagę na prawo własności, którego naruszenie musi być szczegółowo uzasadnione, oraz na fakt, że nakładanie na podmioty dominujące obowiązku udostępniania należących do nich urządzeń kłóci się z celami polityki wspierania konkurencji.

W kontekście transportu kolejowego ten pogląd jest istotny tym bardziej, iż orzecznictwo w zakresie urządzeń kluczowych idzie w kierunku poglądu, że urządzenia kluczowe uznane zostaną za niezbędne tylko wtedy, kiedy: brak będzie rzeczywistych urządzeń alternatywnych, nawet gorszych od oryginalnych; istnieją przeszkody prawne, techniczne lub ekonomiczne, które uniemożliwiają duplikację urządzenia; odmowa dostępu prowadzi do wyeliminowania całej konkurencji na rynku właściwym lub odmowa dostępu może blokować pojawienie się produktów, dla których istnieje potencjalny popyt ze strony konsumentów. W warunkach polskich najlepiej być właścicielem takich urządzeń. Właściciel musi zapewnić do nich dostęp, ale udostępnianie odbywać się powinno na zasadzie umowy między właścicielem a przewoźnikiem. Właściciel urządzenia powinien np. mieć prawo ubiegania się o status wyłączenia urządzenia z udostępniania, a decyzje w tym względzie podejmował do tej pory np. Prezes UTK na wniosek, po odpowiednim udokumentowaniu popartym np. sytuacją eksploatacyjną i ekonomiczną. Należy wobec powyższego w przypadku posiadania takich urządzeń ustalić np. *model kontrakt*, uzyskać jego zatwierdzenie przez Prezesa UTK i na tej podstawie zawierać umowy o udostępnianie. Problem polega na ustaleniu niedyskryminujących warunków, ceny, która nie może być zawyżona (punktem odniesienia jest cena, po której udostępniamy infrastrukturę dla własnych potrzeb, związanych ze świadczeniem usług, z wykorzystaniem tejże infrastruktury lub cena oparta na analizie porównań do cen, po których następuje udostępnianie takich urządzeń przez zarządcę infrastruktury po uwzględnieniu warunków lokalnych). Niewykluczone jest zatem pojawienie się tzw. „zarządców ostatniej mili” albo, jak

²³ J. Majcher, op. cit., s. 78.

²⁴ Ibidem, s. 79-80.

przewiduje Komisja Europejska w dyrektywie konsolidacyjnej, dokonanie rozdziału rachunkowego, a nie instytucjonalnego²⁵.

Trzecią ważną kwestią jest problematyka ceny za dostęp do infrastruktury, budząca wiele kontrowersji. Problem tkwi nie tylko w metodzie kalkulacji opłat za dostęp, ale także w metodzie regulacji poziomu opłat; oczywiście metoda oparta na społecznych kosztach krańcowych jest bardziej zasadna niż dotychczasowa metoda kosztów pełnych. Stosowana dotychczas przez Polskę metoda została zakwestionowana przez Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu z dnia 30 maja 2013 roku (sprawa C-512/10), nakazujący obniżenie opłat za dostęp do infrastruktury w Polsce. Wyrok wskazał, iż Polska nie dopełniła wymogów, które na niej ciążyły na mocy art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14, stwierdzających, iż opłaty winny być ustalone na poziomie kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Po raz pierwszy koszt bezpośredni zdefiniowano jako koszty krańcowe. Te koszty w opinii Komisji Europejskiej oznaczają jedynie koszty, które powstają wskutek faktycznego przewozu ładunku pociągiem, a nie koszty stałe, obejmujące oprócz kosztów związanych z przewozem pociągiem również koszty ogólnego funkcjonowania infrastruktury, ponoszone nawet wówczas, gdy przewóz pociągiem nie następuje.

Dotychczas w Europie nie ma jednolitego modelu opłat za dostęp do infrastruktury, tym bardziej, że zagadnienie powyższe jest związane z tzw. ekonomią monopolu naturalnego, a z takim zjawiskiem *de facto* mamy do czynienia w sektorze transportu kolejowego. Jeśli mechanizm konkurencji nie działa, nie ma efektywnej wielkości produkcji. Warunkiem efektywności działania jest zrównanie się ceny z kosztem krańcowym. Udostępnianie infrastruktury w oparciu o model kosztów krańcowych występuje w Szwecji czy Wielkiej Brytanii. Dotacje państwa są nieporównywalnie wyższe, ale i opłaty za dostęp do infrastruktury są niższe (szczególnie w Szwecji). Społeczny koszt krańcowy uwzględniać winien koszty marginalne (tzn. koszty utrzymania i odnowy infrastruktury) i społeczne (koszty zewnętrzne) wytworzenia dodatkowej jednostki. W transporcie kolejowym są to koszty związane z dodatkowym przejazdem pociągu na określonym odcinku infrastruktury transportu kolejowego. Niskie opłaty za dostęp, oparte na kosztach krańcowych, to większe zaangażowanie budżetu państwa w utrzymanie i rozwój tejże infrastruktury, czyli finansowanie znacznej części kosztów z budżetu państwa.

Monopoliści naturalni mogą zapewnić wysoką efektywność. Problemem jest możliwość narzucania wysokich cen i w związku z tym występowanie wówczas spadku wielkości produkcji. W przypadku zarządcy infrastruktury oznacza to mniejszą pracę eksploatacyjną. Stąd też z teorii regulacji i kontroli państwa nad naturalnymi monopolami sieciowymi wynika zasada kontroli tempa wzrostu cen w kontekście ich wpływu na popyt na usługi transportowe. Popyt na usługi trans-

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Strasburg 2012.

portowe jest wynikiem potrzeb transportowych gospodarki. Elastyczność cenowa popytu w przewozach ładunków jest stosunkowo niewielka w krótkim okresie. Nie ma bezpośredniego przełożenia/reakcji zmiany popytu na zmianę ceny tak długo, aż nie pojawi się usługa substytucyjna. Niższe opłaty dają przewoźnikom większe pole manewru rynkowego w kontekście np. marży zysku, a także poprawiają zdolności konkurencyjne. Zależy to jednak od splotu wielu czynników, tym bardziej, że popyt na produkt zarządcy wykazuje niską elastyczność z uwagi na brak substytutu.

3. Efekty regulacji na rynku usług transportu kolejowego

Jednym z przejawów prawidłowej i efektywnej działalności regulacyjnej jest rozwijanie rynku transportu kolejowego i promocja konkurencji. Niezależny regulator wykorzystuje te same instrumenty, które pozostają do dyspozycji władzy publicznej – w tym licencjonowanie, zatwierdzanie cen na dostęp do infrastruktury oraz nadzór i egzekwowanie prawa. Realizuje zadania takie jak²⁶:

- gwarantowanie równego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury wszystkim przewoźnikom i użytkownikom²⁷;
- zapobieganie nadużywaniu pozycji przez podmioty zarządzające infrastrukturą;
- ochronę użytkowników infrastruktury przed decyzjami władzy publicznej w zakresie poziomu finansowania jej operatorów;
- przestrzeganie zasad prawidłowości stanowienia cen za dostęp do infrastruktury.

Krzyżowanie się wielu interesów – zarówno publicznych, jak i prywatnych – powoduje, że sektor kolejowy wymaga szczególnej kontroli regulatora. Odnosi się ona i do instytucji zarządzających infrastrukturą, i do podmiotów prowadzących działalność przewozową, zwłaszcza w newralgicznych segmentach rynku²⁸. Niemniej dotychczasowe działania regulacyjne przyniosły rozwój instytucjonalny rynku usług, świadczonych przez transport kolejowy, mierzony liczbą podmiotów wykonujących przewozy na podstawie licencji. Liczba wydanych licencji na wykonywanie działalności przewozowej w transporcie kolejowym sytuuje Polskę na drugim miejscu w Europie po Niemczech. Dla przykładu w segmencie przewozu osób na koniec 2012 roku aktywne licencje uprawniają-

²⁶ *Railway reform and Changes for the Use of Infrastructure*, ECMT, Paris 2005, s. 57.

²⁷ Szczególnie w przypadku, gdy podmiot zarządzający infrastrukturą jest powiązany minimum z jednym przewoźnikiem. Zob. J. K. Majewski, *Polityka transportowa Polski w latach 1989-2009*, rozprawa doktorska, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztorą w Pułtusku, Pułtusk 2012, s. 56.

²⁸ Rynek transportowy jest regulowany w oparciu o system koncesji (np. transport lotniczy) lub licencji (np. transport samochodowy i kolejowy). Por. *Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania*, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 81; J. K. Majewski, op. cit., s. 40.

ce do realizacji działalności, posiadało 35 przewoźników kolejowych, z czego faktycznie realizowało przewozy osób na liniach normalnotorowych 14 podmiotów. W segmencie przewozu towarów na koniec 2013 roku uprawnionych do wykonywania przewozów było ponad 80 przewoźników, z czego 61 faktycznie realizowało przewozy.

Problemem nierozwiązanym, na co wskazuje także Biała Księga²⁹, pozostaje w dalszym ciągu brak pełnego wprowadzenia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury. Wynika to z istniejącego w Polsce systemu zasad dostępu do infrastruktury i systemu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Nierozwiązana w dostatecznym stopniu pozostaje także kwestia równego i niedyskryminacyjnego dostępu przewoźników towarowych do infrastruktury punktowej (terminale, place załadunkowe, rampy, tory boczne, urządzenia kolejowe w portach morskich i na przejściach granicznych). Ogólnie kolejowa infrastruktura punktowa znajduje się we władaniu PKP PLK SA, innych zarządców infrastruktury kolejowej, PKP Cargo Logistics oraz pozostałych podmiotów, jak np. porty morskie czy właściciele terminali, przy czym należy rozróżnić infrastrukturę punktową, wybudowaną ze środków publicznych, oraz infrastrukturę punktową, stanowiącą własność konkretnych spółek prawa handlowego. Pomimo przeprowadzenia zmian, operatorzy nadal wskazują na występowanie utrudnień w dostępie do infrastruktury punktowej, wykorzystywanej ich zdaniem dla budowy przewagi konkurencyjnej na rynku przez różne podmioty. Mimo spadku poziomu stawek jednostkowych za dostęp do infrastruktury na rozkład jazdy 2013/2014 o ponad 20%, nadal pozostają one na stosunkowo wysokim poziomie, stanowiąc barierę w poprawie konkurencyjności międzygałęziowej transportu kolejowego. Zagadnienie to przedstawia rysunek 1.

Symptomy zmiany nastawienia instytucji regulatora przyniósł już rok 2012, kiedy to w ramach przysługujących kompetencji odnośnie do zatwierdzenia stawek za dostęp w rozkładzie jazdy na rok 2013 Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wykorzystał swoje uprawnienia jako regulator rynku kolejowego – odmówił³⁰ zatwierdzenia przedstawionej pierwszej wersji stawek, a następnie zatwierdził poprawioną drugą wersję³¹. Zobowiązał jednak PKP PLK SA do przedłożenia w terminie trzech miesięcy następujących dokumentów: planu restrukturyzacji zarządzania infrastrukturą kolejową, który pozwoli zatrzymać rosnące koszty związane z udostępnianiem infrastruktury kolejowej; przejrzystych zasad stosowania marży zysku; harmonogramu działań, zmierzających do dostosowania przyjmowanych do kalkulacji wartości referencyjnych w zakresie dopuszczalnej przed-

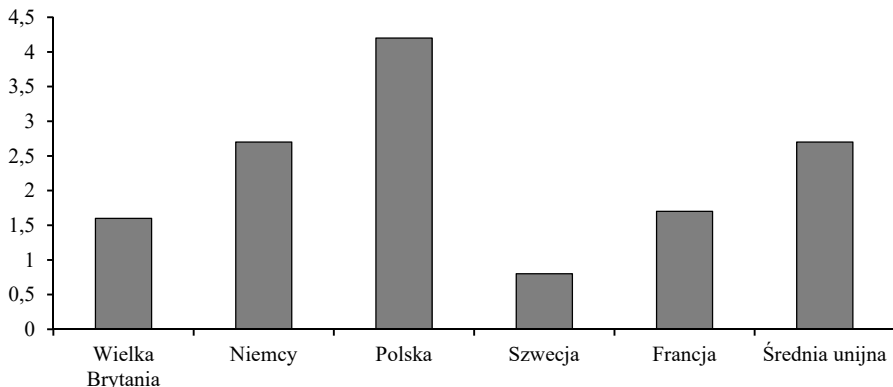
²⁹ *Biała Księga 2013. Kolej na działania – mapa problemów polskiego kolejnictwa*, Railway Business Forum, Warszawa – Kraków 2012, s. 54-66.

³⁰ Decyzja Prezesa UTK nr DRRK-WKL-9110-05/12 z dnia 10 kwietnia 2012 r. odmawiająca zatwierdzenia stawek jednostkowych opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej przez przewoźników kolejowych na rozkład jazdy pociągów 2012/2013.

³¹ Decyzja Prezesa UTK Nr DRRK-WKL-9110-13/12 z dnia 24 sierpnia 2012 r. zatwierdzająca stawki jednostkowe opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej przez przewoźników kolejowych na rozkład jazdy pociągów 2012/2013.

kości i masy brutto do wartości występujących w rzeczywistych warunkach funkcjonowania ruchu kolejowego; zaktualizowanego regulaminu przydzielania tras i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych, poszerzonego o informacje o metodzie kalkulacji stawek oraz wszelkie parametry, które mają istotny wpływ na wysokość ponoszonych przez przewoźników opłat.

Rysunek. 1. Przeciętne stawki opłat jednostkowych dla pociągów towarowych w wybranych krajach Unii Europejskiej

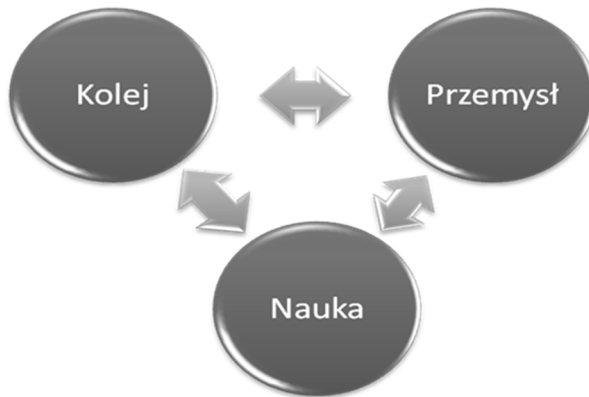


Źródło: opracowanie własne na podstawie IRG-Rail, *Annual Marketing Report*, Bruksela 2014

Zmianie zdecydowanie uległa struktura podmiotowa rynku usług transportu kolejowego. W segmencie przewozu towarów udział przewoźników prywatnych w rynku, np. w wolumenie masy, przekracza 50%, a w mierniku wykonywanej pracy przewozowej stale rośnie, przekraczając w 2014 roku barierę 40% udziału w rynku. Liberalizacja w Polsce rynku usług transportu kolejowego prowadzona jest wg badań Unii Europejskiej, zgodnie z planem³².

³² Zob. *Global Business Services*, "Rail Liberalization Index 2011", IBM, Brussels 2011.

Rysunek 2. Model współpracy dla tworzenia innowacji dla kolei



Źródło: A. Prokopowicz, *Ocena kosztów i korzyści reformy kolei dla gospodarki narodowej – perspektywa makroekonomiczna*, referat wygłoszony na konferencji „Kolej a gospodarka”, Warszawa 2014

Niemniej transport kolejowy notuje spadki udziału w rynku w stosunku do transportu drogowego. Udział transport kolejowego w rynku przewozu towarów w mierniku masy przewiezionnej spadł do poziomu 12,6% w 2013 roku, czyli najniższego w historii. Powyższe sygnały nie budują optymizmu, a działania dotychczasowe nie przynoszą tak potrzebnej gospodarce rewitalizacji transportu kolejowego. Stąd dla rozwoju i podniesienia efektywności kolei niezbędne są interdyscyplinarne innowacje (np. rynkowe, organizacyjne), a także współpraca kolei z przemysłem i nauką. Model takiej współpracy przedstawia rysunek 2. Jest to niezbędne dla osiągnięcia istotnego celu, tj. przeniesienia do 2030 roku drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km na inne środki transportu³³. W celu osiągnięcia tego należy w Polsce wdrożyć w pełni pakiety regulacji unijnych w zakresie np. tworzenia sieci transportowych dla przewozu towarów, rozwoju usług telematycznych. Główne badania i innowacje powinny być ukierunkowane na obniżenie kosztów przewozu towarów oraz poprawę produktywności wykorzystania parku taborowego zarówno poprzez zwiększenie ładowności wagonów, jak i lepsze nimi dysponowanie przy racjonalizacji procesu ich utrzymania technicznego³⁴. Niezmiernie ważnym obszarem z punktu widzenia konkurencyjności kolejowego przewozu ładunków staje się organizacyjne i technologiczne pogodzenie pożądaney masowości przewozów koleją z rozproszoną obsługą klientów. W aspekcie regulacyjnym innowacyjne roz-

³³ Zob. *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Komisja Europejska, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, marzec 2011.

³⁴ M. Sitarz et al., *Strategia Rozwoju Przemysłu i Transportu Szynowego w oparciu o innowacje oraz badania naukowe w Polsce do 2030 roku*, PPTS, Warszawa 2014, s. 107.

wiązania w obsłudze tzw. ostatniej mili mogą znacznie uatrakcyjnić ofertę kolei dla nadawców i odbiorców.

Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż celem stosowania regulacji powinno być zapewnienie działania konkurencji tam, gdzie jest to możliwe oraz przeciwdziałanie nadużywaniu rynkowej pozycji dominującej przez monopolistę rynkowego tam, gdzie nie ma miejsca na konkurencję (np. przeciwdziałanie nieuzasadnionemu podnoszeniu cen). Podstawą regulacji zawsze powinny być rzetelnie przeprowadzone analizy rynku, bowiem one stanowią źródło decyzji regulacyjnych, czyli administracyjnej ingerencji państwa w mechanizm rynkowy.

Polski rynek świadczenia usług transportowych uległ w wyniku liberalizacji, regulacji zasadniczym zmianom, jednakże nie przyczyniło się do wzrostu jego znaczenia jako gałęzi transportowej na mapie gospodarczej Polski. Transport kolejowy wymaga zatem dalszych skutecznych przemian, nakierowanych na wzrost efektywności wykorzystania zasobów, produktywności majątku oraz wzrostu wydajności pracy, nie tyle regulacji ograniczających w ramach polityki antymonopolowej, ale regulacji prorozwojowych i pro konkurencyjnych, jak twierdzi B. Liberadzki³⁵.

Niewątpliwie takim zagadnieniem z punktu widzenia administracyjnej regulacji rynku, odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku działalności przedsiębiorstw kolejowych jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej przewoźników kolejowych. W raporcie czytamy, iż powyższe zagadnienie jest uregulowane w Polsce na poziomie ogólnych zasad³⁶. Brak jest zasad szczegółowych, właściwych dla rynku transportu kolejowego w Polsce, uwzględniających np. stan i poziom rozwoju rynku.

Bibliografia

1. Antonowicz M., Majewski J., *Orientacja marketingowa urzędu administracji publicznej na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 775, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 30, Szczecin 2013.

³⁵ B. Liberadzki, *Regulacje i ich skuteczność*, [w:] *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, E. Marciszewska (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013, s. 21.

³⁶ *Ekspertyza w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźników kolejowych opracowana dla UTK*, KPMG, Warszawa 2013, s. 12.

2. Antonowicz M., *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1.
3. *Biała Księga 2013. Kolej na działania – mapa problemów polskiego kolejnictwa*, Railway Business Forum, Warszawa – Kraków 2012.
4. *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Komisja Europejska, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, marzec 2011.
5. Bognard Ch. et al., *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bonn – Warszawa 2007.
6. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG)*, Strasburg 2012.
7. *Ekspertyza w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźników kolejowych opracowana dla UTK*, KPMG, Warszawa 2013.
8. *Global Business Services*, “Rail Liberalization Index 2011”, IBM, Brussels 2011.
9. Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008.
10. Hoff W., *Prawo wobec zjawisk ekonomicznych – regulacja sektorowa*, “Master of Business Administration” 2008, nr 3.
11. IRG-Rail, *Annual Marketing Report*, Bruksela 2014.
12. Kamerschen D., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność” Gdańsk 1991.
13. Kotler P., Lee N., *Marketing w sektorze publicznym*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008.
14. Król M., *Tradycyjny a współczesny paradygmat regulacyjny branż infrastrukturalnych w UE*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 33, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2012.
15. Liberadzki B., *Regulacje i ich skuteczność*, [w:] *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, E. Marciszewska (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013.
16. Majcher J., *Dostęp do urzędzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
17. Majewski J. K., *Polityka transportowa Polski w latach 1989-2009*, rozprawa doktorska, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor w Pułtusku, Pułtusk 2012.
18. *Materiały dydaktyczne dla trenerów w zakresie zarządzania i regulacji rynku kolejowego*, Deloitte Business Consulting, Warszawa 2008.
19. Platanowa-Latanowicz J., *Polityka konkurencji*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa – Łódź 2006.
20. Prokopowicz A., *Ocena kosztów i korzyści reformy kolei dla gospodarki narodowej – perspektywa makroekonomiczna*, referat wygłoszony na konferencji „Kolej a gospodarka”, Warszawa 2014.
21. *Railway Reform and Changes for the Use of Infrastructure*, ECMT, Paris 2005.
22. Sitarsz M. et al., *Strategia Rozwoju Przemysłu i Transportu Szynowego w oparciu o innowacje oraz badania naukowe w Polsce do 2030 roku*, PPTS, Warszawa 2014.

23. Skoczny T., *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3.
24. Skoczny T., *Uwagi w sprawie problemów niezależnej regulacji sektorowej* (materiał niepublikowany), Warszawa 2007.
25. Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
26. Szpringer W., *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Poltext, Warszawa 2010.
27. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
28. *Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym*, tekst jednolity, Dz. U. 2013, poz. 1595.
29. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumenta*, Dz. U. 2007, nr 50 z późn. zm.
30. *Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania*, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.

Źródła internetowe

1. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>, data dostępu 10.04.2014 r.

Aleksander Prokopiuk¹, Aleksander Maksimczuk²

ZMIANY STRUKTURY GOSPODARKI I ZAKRES REALOKACJI ZASOBÓW W POLSCE W POCZĄTKACH TRANSFORMACJI – UWAGI OGÓLNE

Streszczenie

Wątek efektywnościowy w polskiej transformacji, jak bez wątpienia daje się zauważyć, często zniknął z pola widzenia w kontekście mocno eksponowanych innych zagadnień. Podobnie jak cały aspekt ekonomiczny – dość często znajdował on się w cieniu politycznego. Celem tego opracowania, w związku z powyższym, stało się dążenie do zaprezentowania, ogólnego zarysu sposobu kształtowania zmian struktury efektywnościowej gospodarki Polski w pierwszej dekadzie transformacji systemowej i w momencie integrowania się z UE – z odpowiednią ich oceną i ze wskazywaniem także możliwych do wystąpienia w przyszłości następstw tych wówczas już zrealizowanych zmian. Tym samym autorzy także dążyli, aby Czytelnik sam mógł wyciągnąć odpowiednie wnioski z istniejącego w tym (teoretycznym i praktycznym) względzie stanu badanej sprawy.

Słowa kluczowe: efektywność, transformacja, zasoby gospodarcze, realokacja, struktura

CHANGES IN ECONOMIC STRUCTURE AND RANGE OF RESOURCE REALLOCATION IN POLAND IN EARLY TRANSFORMATION PERIOD: GENERAL REMARKS

Abstract

The question of efficiency of the Polish transformation, as can undoubtedly be observed, has often escaped the attention of researchers, overshadowed by other, more publicised issues. Just as the entire economic aspect, it remained of secondary importance to politicians. Therefore, the purpose of this study is an attempt to present an overview of the changes in the efficiency structure of the Polish economy in the first decade of the transformation period and at the moment of integration with the European Union, accompanied by their proper evaluation and possible future consequences of the already implemented changes. The authors leave it to the reader to draw appropriate conclusions from the current state of affairs, in both practical and theoretical respects.

Key words: efficiency, transformation, economic resources, reallocation, structure

¹ dr Aleksander Prokopiuk – Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

² prof. nadzw. dr hab. Aleksander Maksimczuk – Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Ekonomii Politycznej

Wstęp

W publicystyce, odnoszącej się do kwestii związanych z polską transformacją systemową, szczególnie uwidacznia się niedosyt opracowań, które kompleksowo podniosłyby znaczenie efektywności w tych przecież przełomowych zmianach. W literaturze i ekspertyzach, przygotowywanych dla potrzeb praktyki gospodarczej, w kontekście innych zagadnień także zbyt mało uwagi poświęcano strukturze efektywnościowej gospodarki i odpowiedniego kształtowania jej przemian w procesie transformacji systemowej, a potem w związku z integracją z UE. Powszechnie odczuwalne było nadawanie większej wagi sprawom konkurencyjności – znacznie częściej podnoszonej i pojmowanej w różnych układach odniesienia – niż tym równie ważnym kwestiom. Pozycję konkurencyjną Polski, w momencie jej kandydowania do UE, dość precyzyjnie obrazują wyniki rankingów IMD i innych instytucji międzynarodowych. Wszystkie kraje, wówczas kandydujące do Unii Europejskiej, razem z Polską znalazły się tam na mało konkurencyjnych pozycjach³. Znacznie mniej zasobna (ilościowo i jakościowo) jest literatura podnosząca zmiany struktury efektywnościowej i zakres realokacji zasobów gospodarczych w Polsce w związku z transformacją i akcesją do UE.

Celem tego opracowania, w związku z powyższym, stało się dążenie do zaprezentowania ogólnej tendencji zmian struktury gospodarki Polski w pierwszej dekadzie transformacji systemowej i w momencie integrowania się z UE – z odpowiednią ich oceną i ze wskazywaniem także możliwych do wystąpienia w przyszłości ich następstw.

1. Zmiany w strukturze gospodarki Polski, realizującej transformację i przygotowującej się do zintegrowania się z UE – uwagi ogólne

Struktura gospodarki jest wyjątkowo ważną kategorią. Występuje dość powszechnie w badaniach naukowych⁴. Może jednak przejawiać się w różnych układach odniesienia. Nas w tym opracowaniu interesować będzie zasadniczo tzw. struktura efektywnościowa, która, z racji swojej pojemności, może być uznawana za najbardziej reprezentatywną (syntezę) spośród wszystkich innych możliwych sposobów jej ujmowania. O niej znaleźć można wzmianki w pracach zagranicznych autorów z okresu znacznie wcześniejszego od tutaj objętego badaniami, tj. zanim

³ *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do UE*, H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000, s. 38 oraz J. Osiński, *Polska w przededniu członkostwa w Unii Europejskiej. Nadzieje i obawy*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002, s. 24 i nast.

⁴ *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania gospodarki*, T. Bernat (red.), Wydawnictwo „Print Group”, Szczecin 2009, s. 7-54.

jeszcze w Polsce rozpoczęto transformację systemową⁵. Nieco później, ale jeszcze przed transformacją, strukturalny aspekt efektywności zaczął stopniowo być poruszany także w polskiej literaturze ekonomicznej⁶.

W początkowym okresie transformacji polscy ekonomiści, w ślad za przedstawicielami innych dyscyplin nauki, zafascynowani byli przemianami ustrojowymi. Podnosili zazwyczaj głównie zagadnienia ustrojowych uwarunkowań efektywności gospodarowania. Badali więc zależności typu: własność a efektywność gospodarowania⁷. W tym wydaniu, w związku z koniecznością spełnienia wymogów porównywalności, odnoszone były one zazwyczaj jedynie do sytuacji gospodarki administrowanej. W innym wydaniu (współczesna rozwinięta gospodarka rynkowa) zależności te przybierały postać typu: własność i konkurencja a efektywność gospodarowania⁸. Te dwa układy badania dawały dalej już możliwość odniesienia tych zależności do teorii i praktyki funkcjonowania i rozwoju gospodarki krajów, które pod koniec XX stulecia przystąpiły do realizacji transformacji systemowych swoich nieefektywnych gospodarek⁹.

W wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, praktyka realizacji transformacji wyprzedzała badania teoretyczne tych przeobrażeń. Do chwili obecnej przecież nie ma, w sensie formalnym, wypracowanej teorii transformacji. Po blisko ćwierć wieku tak realizowanych zmian w zasadzie może nawet i nie ma już potrzeby dopracowywania tej teorii. Nie ulega jednak wątpliwości, że transformacja, w tak zrealizowanym zakresie, była tylko początkiem drogi do kolejnych, jeszcze dalszych i bardziej gruntownych, przeobrażeń, tj. do integracji z Unią Europejską. Ten ostatni etap zmian nie zwalniał jednak z obowiązku prowadzenia badań nad strukturą efektywnościową integrujących się gospodarek i następstw z tym związanych¹⁰.

⁵ W szczególności w pracach: H. Leibenstein, *Poza schematem homo oeconomicus. Nowe podstawy mikroekonomii*, PWN, Warszawa 1988; K. J. Buton, *New Approaches to the Regulation of Industry*, "The Royal of Scotland Review", December 1985; J. P. Shelton, *Allocative Efficiency vs. X-Efficiency*, "American Economic Review" 1967.

⁶ Między innymi w: A. Karpiński, *Restrukturyzacja gospodarki w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 1986; R. Gajęcki, *Strategia rozwoju przemysłu. Prognozowanie zmian strukturalnych*, PWN, Warszawa 1990. Najwcześniej jednak międzydziałowe relacje efektywności w gospodarce Polski z lat 1960-1976 zostały zbadane i zaprezentowane w: Z. Felbur, J. Tober, *Zmiany strukturalne produkcji a postęp efektywności gospodarowania*, „Gospodarka Planowa” 1980, nr 2 (tablica 2., s. 93), a w układzie mezoskali (rolnictwo jako dział polskiej gospodarki narodowej) w: W. Rembisz, *Efektywność i intensywność wzrostu produkcji w rolnictwie*, Monografie i Opracowania, nr 185, Szkoła Główna Planowania i Statystyki w Warszawie, Warszawa 1986.

⁷ A. Maksimczuk, *Ustrojowe uwarunkowania efektywności gospodarowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1998; idem, *Mieźdusiektornyje srownienija urowniej efektywności w sielskom choziajstwie Polski*, Wydawnictwo „Ekoperspektywa”, Mińsk 2000.

⁸ Idem, *Mechanizm zavisimosti: sobstwiennost, konkurencja i efektywnost choziajstwowanija*, Wydawnictwo „Ekoperspektywa”, Mińsk 1998.

⁹ Idem, *Transformacja systemowa a problemy efektywności*, Wydawnictwo „Ekoperspektywa”, Mińsk 1999 i idem, *Effektywnost choziajstwowanija w ekonomiczeskich systemach*, Wydawnictwo IWC „Minfina”, Mińsk 2010.

¹⁰ Oprócz wielu artykułów naukowych i najnowszej obszernej, dwutomowej monografii: idem,

Po tych wyjaśnieniach natury ogólnej można już przejść do spraw struktury efektywnościowej polskiej gospodarki w przededniu zintegrowania się z UE. Wypadałoby zacząć, w związku z częstym przytaczaniem w dalszej części pracy, od następującego stwierdzenia: nie ulega wątpliwości, że między innymi także struktura eksportu może być uważana za pochodną struktury gospodarki. Z tego powodu zasadnym wydaje się być stwierdzenie, iż główną barierą wzrostu konkurencyjności jest zacofanie struktury efektywnościowej gospodarki.

Poprzez strukturę gospodarczą rozumie się „stosunek między elementami układu stanowiącymi części składowe gospodarki a całością tego układu, czyli gospodarką jako systemem, a także wzajemny stosunek zachodzący pomiędzy tymi elementami”¹¹. Zacofanie tego układu efektywnościowego przejawia się przede wszystkim w silnym zróżnicowaniu efektywnościowym w przekroju branżowym. Jest ono uwidocznione także w wysokim udziale gałęzi niskoefektywnych, tzn. o efektywności niższej od średniej, w tworzeniu PKB¹². W kontekście tego należy podkreślić, że w gospodarce polskiej ważną rolę w badanym okresie odgrywały przemysły z działu pierwotnego. Stosunkowo niską zaś przemysły rozwojowe. Zacofanie struktury gospodarczej wynikało głównie z niesprawnego procesu realokacji zasobów z działów o niższej efektywności do działów o wyższej. Nie bez znaczenia był tu także fakt istnienia mechanizmu selektywnej pomocy jako czynnika hamującego działanie mechanizmu rynkowego¹³.

Porównania struktury przemysłu (wg klas efektywności ekonomicznej) w pierwszej dekadzie transformacji polskiej gospodarki można dokonać, wykorzystując dostępne dla tego okresu wyniki waloryzacji branż. Opracowano je metodą rankingu wielokryterialnego. Zamieszczone zostały one w ekspertyzie dla byłego Ministerstwa Przemysłu i Handlu za 1995 rok¹⁴. Ich ogólną charakterystykę przedstawia tabela 1.

Granice państwowe, relacje z sąsiedztwem gospodarczym i wschodnie pogranicze Polski w dobie transformacji, integracji i globalizacji, t. 1 i 2, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.

¹¹ Zob. idem, *Ustrojowe uwarunkowania efektywności...*, op. cit., s. 65.

¹² Występowanie tego typu sytuacji było przecież charakterystyczne dla gospodarki centralnie planowanej, zwłaszcza, jak pokazały nieliczne wówczas badania empiryczne, odnoszące się do gospodarki Polski lat 1960-1976, zaprezentowane w: Z. Felbur, J. Tober, op. cit., tablica 2., s. 93.

¹³ Szerzej w: J. Kaliński, *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989-2004*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009.

¹⁴ A. Karpiński, S. Paradysz, J. Ziemiński, *Zmiany struktury gospodarki w Polsce do roku 2010: Polska na tle Unii Europejskiej*, „Elipsa”, Warszawa 1998, s. 157.

Tabela 1. Struktura przemysłu Polski i Unii Europejskiej wg poziomu efektywności

Wyszczególnienie	Unia Europejska 1993	Polska 1995
Produkcja sprzedana przemysłu.	100,0	100,0
Udział przemysłów o efektywności wyższej o ponad 60% od średniej dla przemysłu.	6,6	4,0
Udział przemysłów o efektywności wyższej od 20 do 60% od średniej dla przemysłu.	45,4	46,1
Udział przemysłów o efektywności wyższej do 20% od średniej dla przemysłu.	15,1	8,3
Udział przemysłów o efektywności niższej do 20% od średniej dla przemysłu.	15,9	10,9
Udział przemysłów o efektywności niższej od 20 do 60% od średniej dla przemysłu.	16,6	29,9
Udział przemysłów o efektywności niższej o ponad 60% od średniej dla przemysłu.	0,4	0,8
Udział dziedzin o efektywności niższej od średniej dla przemysłu.	32,9	41,6

Źródło: A. Karpiński, S. Paradysz, J. Ziemiecki, op. cit., s. 157 i nast.

Dodać należy, że struktura produkcji krajów Unii została tu przedstawiona przy przeniesieniu wyników efektywności dla branż przemysłu polskiego. Nie ma bowiem danych, aby przedstawić tę strukturę w stosunku do średniego poziomu tej efektywności w krajach Unii. Z tego powodu dane z powyższej tabeli odpowiadają jedynie na pytanie: jaki udział w produkcji Unii Europejskiej miały przemysły, które charakteryzowały się w Polsce określonym poziomem efektywności? Nie ma tu jednak żadnych wątpliwości, że ogólny poziom efektywności ekonomicznej w stosunku do poziomu średniego był w Unii znacznie wyższy. Na tej podstawie można dalej także przypuszczać, że niepomysłne dla przemysłu w Polsce wnioski, jakie wynikają z takiego porównania, byłyby jeszcze bardziej niekorzystne, gdyby porównanie to odnieść do przeciętnego poziomu efektywności w Unii.

Struktura polskiego przemysłu z punktu widzenia efektywności była oczywiście niekorzystna. Łącznie przemysły o poziomie efektywności niższym od średniego stanowiły w Polsce 41,6%, podczas gdy te same przemysły w krajach Unii 32,9%. Dominowały zatem przemysły o efektywności niskiej i zbliżonej do średniej, kosztem przemysłów najbardziej efektywnych¹⁵. Innym przykładem, obrazującym zacofanie struktury gospodarki Polski, była wysoka rola, jaką w gospodarce odgrywały przemysły z działu pierwotnego. Z uwagi na zanik ekspansywności kolejnych gałęzi produkcji i zmianę ich funkcji w gospodarce ciągle powiększał się więc zak-

¹⁵ J. Kaliński, *Historia gospodarcza Polski 1989-2004*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009, s. 17-22.

res mało efektywnej działalności o kolejne gałęzie¹⁶. W gospodarce postindustrialnej jest to nie tylko rolnictwo i leśnictwo. Wchodzi tu również cały przemysł wydobywczy oraz duża część przemysłu przetwórczego. Stosunkowo niską efektywnością charakteryzują się także przemysły rozwojowe, czyli dające wysoką wartość dodaną. Są to przede wszystkim sektory wysokiej techniki: elektroniczny, informatyczny, lotniczy, które w tutaj badanym okresie były opanowane w Polsce przez towary zagraniczne.

Tabela 2. Zmiany w sektorowej strukturze gospodarki polskiej w latach 1994-2000

Wyszczególnienie	Udział w wartości dodanej brutto				Udział w zatrudnieniu			
	1994	1996	1998	2000	1994	1996	1998	2000
Gospodarka ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sektor I	7,1	6,4	4,7	3,7	27,2	28,2	27,4	28,5
Sektor II	42,7	37,5	36,3	35,0	30,6	29,9	28,8	26,1
Sektor III	50,2	56,1	59,0	61,3	42,2	41,9	43,8	45,4

Źródło: K. Wietrzyk-Szczepkowska, *Struktura polskiej gospodarki w okresie transformacji*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 7, s. 4

Strukturę gospodarczą Polski można oceniać także w rozbiciu na sektory. I tak, sektor I obejmuje rolnictwo i leśnictwo, II przemysł, III usługi. Pozornie tylko struktura gospodarcza Polski w rozbiciu na sektory wyglądała dość korzystnie. Maleje przecież rola sektorów I i II, a rośnie rola usług (tabela 2.). Niski udział przemysłu nie jest jednak bezwzględnie pozytywnym wynikiem. Deindustrializacja gospodarki Polski jest głównie wynikiem niskiej konkurencyjności przemysłu¹⁷. Po otwarciu gospodarki konsumenci skierowali przecież swój popyt na towary importowane. Były one jakościowo lepsze i relatywnie tańsze. Produkcja w przemyśle znacznie więc obniżyła się. Zmniejszyła się też udział tego sektora w tworzeniu PKB, a jednocześnie wzrastał udział usług. Za pozytywne zjawisko można uznać obniżenie udziału w przemyśle sektorów surowcochłonnych na rzecz wzrostu sektorów technologicznie intensywnych. Należy jednak zauważyć, że ciągle jeszcze w Polsce w tym okresie utrzymywała się specjalizacja w produkcji wyrobów pracochłonnych. Poza tym udział sektora wysokiej techniki w produkcji sprzedanej przemysłu był wciąż jeszcze bardzo niski. W sekcji działalność produkcyjna w roku 1998 wynosił on zaledwie 4,0%¹⁸. Produkcja krajowa nie była konkurencyjna ani na rynkach zewnętrznych, ani na rynku krajowym, z którego

¹⁶ K. Meredyk, *Wzrost gospodarki rolnej*, Dział Wydawnictw Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok 1995, s. 74.

¹⁷ Szczegółowo na ten temat w: J. Kaliński, *Transformacja gospodarki polskiej...*, op. cit.

¹⁸ *Raport o stanie nauki i techniki w Polsce*, GUS, Departament Produkcji i Usług, Warszawa 2000, s. 135.

także była ona wypierana przez import¹⁹.

Struktura specjalizacji wg poziomu kwalifikacji (tabela 3.) daje szerszy obraz stanu polskiego przemysłu. Poziom kwalifikacji odzwierciedla intensywność nakładów niematerialnych, związanych z zasobami ludzkimi, mającymi kluczowe znaczenie dla innowacyjności. Niższy udział gałęzi wymagających wysokich kwalifikacji świadczy o luce technologicznej²⁰. Jest ona istotną barierą unowocześniania produkcji w Polsce i realizacji szybkich zmian strukturalnych.

Tabela 3. Grupy gałęzi przemysłu Polski wg poziomu kwalifikacji na tle innych krajów OECD w 1998 roku

Wyszczególnienie	Wysokie kwalifikacje	Średnie kwalifikacje, pracownicy umysłowi	Średnie kwalifikacje, pracownicy fizyczni	Niskie kwalifikacje
Polska	9,40	25,30	20,05	44,80
Unia Europejska	16,75	31,06	21,76	30,45
Niemcy	18,35	30,69	27,32	23,65
Irlandia	26,37	39,08	6,17	28,38
Hiszpania	9,82	24,35	25,51	40,31
Portugalia	5,79	22,69	19,02	52,52
Stany Zjednoczone	18,19	38,88	17,44	25,50
Japonia	15,46	33,67	21,71	29,15

Źródło: A. Zielińska-Głębocka, *Analiza strukturalna konkurencyjności polskiego przemysłu w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Międzynarodowy podział pracy – integracja europejska – restrukturyzacja (tendencje i doświadczenia)*, L. Olszewski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 194

Poza tym, analizując strukturę gospodarczą Polski, należy zauważyć wysoki udział rolnictwa. Odnosi się on głównie do struktury zatrudnienia i w mniejszym stopniu do struktury produkcji. Występuje tutaj duża asymetria, co świadczy o niskim poziomie wydajności. A to jeszcze bardziej potwierdza tezę o zacofaniu struktury efektywnościowej gospodarki. Polskie rolnictwo cechuje wiele nega-

¹⁹ M. Belka, L. Pietrewicz, *Przedsiębiorstwa w okresie dekonunktury (wyniki II etapu badań)*, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2000, s. 26; Z. Wysokińska, *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, PWN, Warszawa – Łódź 2001, s. 12; K. Bartosik, *Udział czynnika pracy w handlu zagranicznym Polski*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 5-6, s. 22; T. Piekarec, P. Rot, E. Wojnicka, *Sektor przedsiębiorstw wysokiej technologii w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 2000, s. 21.

²⁰ Zagadnienia związane z zachowaniami polskich przedsiębiorstw w badanym okresie szczegółowo zostały omówione w: *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, D. Kopycińska (red.), Wydawnictwo „Print Group”, Szczecin 2006, cz. 2. Zachowania rynkowe przedsiębiorstw w Polsce, s. 111-209.

tywnych zjawisk takich jak: nadmierne rozdrobnienie, niski poziom efektywności (wydajności pracy), a także silne regionalne zróżnicowanie rolnictwa²¹.

Należy zwrócić także uwagę na różnicę, dzielącą Polskę i inne kraje rozwinięte, w zakresie efektywności rolnictwa. W USA w 1999 roku rolnictwo wytwarzało 2% PKB przez 2,5% zatrudnionych. W Holandii było to 3%, wytworzone przez 2% zatrudnionych²². W Polsce zaś w 2000 roku 28,5% pracujących w rolnictwie wytwarzało 3,7% PKB²³. Niektórzy jednak badacze tej problematyki podkreślają złe oszacowanie zatrudnionych w rolnictwie przez to, że włącza się do nich również osoby dorywczo wykonujące pewne prace w gospodarstwach rolnych. Przecież blisko 70% pracujących w rolnictwie pracuje w niepełnym wymiarze godzin. Według innych szacunków udział zatrudnienia rolniczego wynosił w 1997 roku ok. 14%. Nie zmienia to jednak faktu, że występuje dość znacząca luka wydajnościowa między sektorem rolnym a resztą gospodarki²⁴.

Złą sytuację rolnictwa w Polsce pogłębiał jeszcze fakt, że w tym okresie tylko 4,3% gospodarstw rolnych w Polsce miało obszar przekraczający 20 ha (skupiając zaledwie 36% całości użytków rolnych)²⁵. W Niemczech odpowiednie wielkości wynoszą: 37,1 i 86,9%, a w UE – 20,1 i 81,2%.²⁶ W 2000 roku średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła 7,7 ha.²⁷ Następstwem tego rozdrobnienia był wysoki udział ludności zawodowo czynnej w rolnictwie. Poza tym niekorzystnie kształtowały się w polskim rolnictwie osiągnięte wyniki produkcyjne. Polskie rolnictwo przypominało wciąż jeszcze rolnictwo czołowych krajów zachodnioeuropejskich sprzed 30-40 lat. Podstawowym warunkiem osiągnięcia w rolnictwie pożądaných wskaźników efektywności stawało się ograniczenie jego potencjału gospodarczego. Jest to możliwe jedynie przy realokacji części zasobów produkcyjnych do działów pozarolniczych²⁸.

²¹ J. Jagas, *Metody zwiększania produktywności i konkurencyjności w warunkach integracji Polski z UE*, Uniwersytet Opolski, Opole 1997, s. 31.

²² K. Wietrzyk-Szczepkowska, op. cit., s. 5.

²³ Szerzej na ten temat w: J. Wilkin, *Transformacja rolnictwa – inna perspektywa*, [w:] *Studia nad reformowaną gospodarką. Aspekty instytucjonalne*, M. Okólski, U. Sztanderska (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

²⁴ A. Woś, *Przestrzeń ekonomiczna rolnictwa*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2002, s. 24.

²⁵ Sytuacja zapóźnionego w rozwoju polskiego wielosektorowego rolnictwa z okresu gospodarki centralnie planowanej i początkowych lat transformacji (do 2000 roku) szczegółowo zaprezentowana została w: A. Maksimczuk, *Ustrojowe uwarunkowania efektywności...*, op. cit.; idem, *Międzysektornyje srownienija...*, op. cit. oraz idem, *Transformacja systemowa...*, op. cit.

²⁶ W. Poczta, *Sytuacja ekonomiczna polskich gospodarstw rolnych w aspekcie integracji z Unią Europejską*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2001, t. 3, z. 5, s. 33.

²⁷ *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Dokąd zmierza Polska?*, S. Swadźba (red.), Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej, Katowice 2001, s. 445.

²⁸ S. Czarniewski, *Potencjał produkcyjny a konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 1999, nr 4, s. 201.

Od intensywności zmian strukturalnych w bezpośrednim stopniu zależęć będzie tempo rozwoju gospodarczego²⁹. Zmiany strukturalne są przecież współcześnie jedną z największych rezerw podniesienia sprawności, a więc i konkurencyjności całej gospodarki. W związku z tym można stwierdzić, że struktura gospodarcza może stanowić czynnik lub barierę rozwoju gospodarczego³⁰.

2. O niektórych społeczno-gospodarczych skutkach realokacji zasobów, dokonywanej w pierwszej dekadzie polskiej transformacji

Gospodarkę administrowaną (centralnie kierowaną), jak dowiodła praktyka życia społeczno-gospodarczego, charakteryzowała chroniczna nierównowaga w sferze produkcji oraz braki zaopatrzeniowe. Przejawiało się to m.in. w kumulowaniu niewykorzystanych mocy produkcyjnych oraz w ukrytym bezrobociu. Poza tym czynnikiem decydującym w procesie reprodukcji majątku trwałego był model asymetrii inwestycyjnej. Polegał on m.in. na preferowaniu inwestycji typu ekstensywnego. Były one nastawione na wzrost majątku kosztem jego odtwarzania i modernizacji³¹. Te czynniki oraz nadkoncentracja produkcji i kapitału trwałego powodowały niską efektywność gospodarki, a co za tym idzie i niską jej konkurencyjność. Poddanie gospodarki działaniu mechanizmu rynkowego, w wyniku rozpoczętych procesów transformacji systemowej, w jakimś jednak stopniu musiało spowodować racjonalizację wykorzystania czynników wytwórczych. Nadal jednak, zwłaszcza w początkowym okresie zmian systemowych, niesprawny proces realokacji zasobów podtrzymywał nieefektywne wykorzystanie zasobów. Powodowało to osiąganie globalnej wielkości produkcji niższej niż możliwa do uzyskania przy bardziej efektywnym wykorzystaniu czynników produkcji³².

Reforma strukturalna polskiej gospodarki musiała więc już w analizowanym tutaj okresie stawać się nadrzędnym celem jej polityki gospodarczej i przemysłowej. Zasadniczym zadaniem, stającym przed ówczesną polityką gospodarczą, była restrukturyzacja i prywatyzacja dużych przedsiębiorstw państwowych i instytucji finansowych. Oprócz prywatyzacji w niektórych branżach przemysłu cięż-

²⁹ Por. A. Maksimczuk, *Transformacja systemowa...*, op. cit., rozdz. 6, par. 6.3. *Czy częściowo przekształcone polskie rolnictwo końca lat 90 jest w stanie spełniać już wymogi efektywnościowe?*, s. 168-172.

³⁰ M. Jaworska, A. Skowrońska, *Zmiany strukturalne w przemyśle polskim w okresie transformacji systemowej*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 36.

³¹ Różnice między gospodarką centralnie kierowaną (socjalistyczną-administrowaną) a rynkową (kapitalistyczną), szczególnie w układzie efektywnościowym, szczegółowo zostały zaprezentowane w: A. Maksimczuk, *Transformacja systemowa...*, op. cit., rozdz. 2, par. 2.1. *System ekonomiczny. Najistotniejsze cechy gospodarki centralnie kierowanej i rynkowej*, s. 29-32.

³² Zob. idem, *Ustrojowe uwarunkowania efektywności...*, op. cit., rozdz. 7, par. 7.4. *System gospodarczy i przekształcenia systemowe a efektywność* i 7.5. *Zmiana formy własności a najważniejsze warunki wzrostu efektywności*, s. 242-263.

kiego (w górnictwie węglowym, przemyśle stalowym, stoczniowym i chemicznym) wymagane stały się także programy redukcji działalności i przesunięcia czynników produkcji do gałęzi nowoczesnych i bardziej wydajnych. Pozwoliłoby to osiągnąć wyższą efektywność gospodarki jako całości³³, tym samym poprawić także poziom międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki i przemysłu, co było niezbędnym warunkiem rozwoju polskiego eksportu.

Nie ulega wątpliwości, że poziom społecznej wydajności pracy w Polsce był zdecydowanie niższy niż w krajach Unii Europejskiej. Relatywnie niska wydajność pracy stawała się podstawowym czynnikiem decydującym o tym, że PKB na mieszkańca w Polsce pozostawał wówczas jeszcze przynajmniej trzykrotnie niższy niż w większości krajów Unii³⁴. Można wymienić wiele czynników jakościowych, które współdecydowały, że w Polsce poziom produktywności tzw. podstawowych czynników produkcji (społeczna wydajność pracy, produktywność środków trwałych) był wciąż relatywnie niski. Bez zmiany sytuacji w tych dziedzinach trudno będzie liczyć na istotne i trwałe wyrównanie luki między gospodarką Polski a gospodarkami UE³⁵.

Problem wzrostu wydajności pracy i produktywności gospodarki, a tym samym jej konkurencyjności, nabierał szczególnego znaczenia w warunkach zbliżającej się perspektywy integracji Polski z krajami Unii Europejskiej³⁶. Innym, równie ważnym, powodem, dla którego niezbędne stawało się uruchomienie procesu realokacji zasobów jest fakt, że sektor stagnacyjny, w szczególności rolnictwo³⁷, może dokonywać ekspansji tylko na drodze wzrostu efektywności, czyli bez wzrostu rozmiarów produkcji. Udział kapitału ludzkiego w jego strukturze musi maleć. Natomiast, jak wynika z powszechnie dostępnych danych statystycznych, gospodarka polska w analizowanym okresie wciąż jeszcze charakteryzowała się dużym zatrudnieniem w rolnictwie (28,5% ogółu zatrudnionych)³⁸. „Wypompywanie” nadmiernego zatrudnienia z rolnictwa jest jednak procesem bardzo trudnym³⁹. Działają tutaj pewnego rodzaju aspekty psychologiczne. W szczególności takie jak: przywiązanie do ziemi i historycznie ukształtowana tradycja rodzinna, a także, co może jest jeszcze ważniejsze, stosunkowo niski poziom wykształcenia, który potęguje problemy w znalezieniu pracy w mieście. W 2000 roku tylko 3,3% ludności wiejskiej posiadało wykształcenie wyższe i 20,2% śred-

³³ Ł. Tomaszewicz, I. Świerczewska, *Czynniki wzrostu efektywności polskiej gospodarki*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 2 (50), s. 36-55.

³⁴ *Produktywność – rozwój społeczno-gospodarczy*, J. Jagas (red.), Uniwersytet Opolski, Opole 1997, s. 16.

³⁵ *Wzrost gospodarczy w Polsce. Perspektywa średniookresowa*, J. Lipiński, W. M. Orłowski (red.), „Bellona”, Warszawa 2001, s. 53.

³⁶ *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, J. Kotyński (red.), t. 2, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000.

³⁷ A. Maksimczuk, *Transformacja systemowa...*, op. cit., rozdz. 6, par. 6.3. *Czy częściowo przekształcone polskie rolnictwo końca lat 90. jest w stanie spełniać już wymogi efektywnościowe?*, s. 168-172.

³⁸ K. Wietrzyk-Szczepkowska, op. cit., s. 4.

³⁹ Szerzej na ten temat w: J. Wilkin, op. cit.

nie, natomiast bardzo wysoki był udział ludności z wykształceniem podstawowym i podstawowym niepełnym – 45%⁴⁰.

Straty, wynikające z niesprawnego procesu realokacji zasobów, można zbadać, posługując się np. strukturalną (relatywną) wydajnością pracy⁴¹. Mierzona jest ona stosunkiem sektorowej struktury PKB do sektorowej struktury czynnych zawodowo. Służy do oszacowania zmian PKB w wyniku zmian w sektorowej strukturze czynnych zawodowo. Można przyjąć, że zmniejszenie czynnych zawodowo w i-tym sektorze i odpowiadające jemu zwiększenie w j-tym *ceteris paribus* spowoduje zmianę o Bj-Bi; gdzie Bj, Bi to relatywne wskaźniki wydajności pracy w i-tym i j-tym sektorze. W przypadku Polski, przy wskaźnikach wydajności pracy z 1994 roku, zmniejszenie czynnych zawodowo w sektorze pierwotnym i odpowiadające jemu zwiększenie czynnych zawodowo w sektorze usług spowodowałoby przyrost PKB ogółem o $1,29 - 0,23 = 1,04\%$ ⁴².

Jednym z ważnych czynników, powodujących, że mechanizm realokacji zasobów w Polsce nie działał wówczas efektywnie, był niesprawnie działający rynek kapitałowy. Kredytowanie nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw (łącznie z kredytami w walutach obcych) wynosiło w Polsce zaledwie 17%, a w innych krajach 70-80%⁴³. Rozmiary kredytów w relacji do PKB w tym okresie były w Polsce ok. czterokrotnie mniejsze niż w krajach sfery euro. Wynikało to m.in. z wysokiego poziomu realnych stóp procentowych oraz dysproporcji w relacjach aktywności systemu bankowego i kredytowania w Polsce i innych krajach. Aż 39,6% spośród badanych przedsiębiorstw jako barierę działalności w I kwartale 2001 roku uznało niekorzystne warunki kredytowe⁴⁴. Również rola polskiej giełdy jako kluczowego elementu procesu alokacji była jeszcze wówczas niedostateczna⁴⁵. W poważnym stopniu utrudniało to prawidłowe działanie mechanizmu realokacji zasobów, a tym samym ograniczało też możliwości wzrostu konkurencyjności⁴⁶.

Efektywny, mobilny rynek pracy jest również niezwykle istotny dla wchłonięcia pracowników przechodzących z rolnictwa i przemysłu ciężkiego do innych dziedzin gospodarczych. Uwidaczniały się wówczas niedostosowania dynamiki zmian strukturalnych w gospodarce do dynamiki procesów demograficznych⁴⁷. Występowanie długotrwałego stanu nierównowagi na rynku pracy jest jednym

⁴⁰ B. Sosnowska, *Zmiany poziomu i struktury wykształcenia ludności wiejskiej w okresie przemian ustrojowych gospodarki polskiej*, „Rynek Pracy” 2002, nr 1-2, s. 9.

⁴¹ Szczegółowe wyjaśnienie tych zależności w: H. Leibenstein, op. cit.

⁴² Z. Panasiewicz, D. Strahl, *Długookresowe wzorce transformacji strukturalnej dla Polski. Międzynarodowe studia porównawcze*, IRiSS, Warszawa 1997, s. 30.

⁴³ *Konkurencyjność polskiej gospodarki: analiza wybranych czynników ekonomicznych*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2002, s. 16.

⁴⁴ *Badania koniunktury, koniunktura w przemyśle, budownictwie i handlu*, GUS, Warszawa 2001, s. 64 oraz M. Dusza, *Problemy polskiego rynku kapitałowego*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 3, s. 33.

⁴⁵ J. Czekaj, M. Woś, J. Żarnowski, *Efektywność giełdowego rynku akcji w Polsce*, PWN, Warszawa 2001, s. 158.

⁴⁶ J. Dubisz, *Periodyzacja rozwoju polskiego rynku kapitałowego*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 4, s. 78.

⁴⁷ Por. J. Kaliński J., *Historia gospodarcza Polski...*, op. cit., s. 55-60.

z czynników osłabiających zdolność konkurencyjną gospodarki. Oznacza przecież niepełne wykorzystanie podstawowego zasobu produkcyjnego i zagraża trwałą utratą kwalifikacji. Świadczyć też może o występowaniu nieprawidłowości w wyliczeniu kosztu pracy, a przez to może prowadzić także do pogorszenia sprawności mechanizmu alokacji zasobów⁴⁸.

Tabela 4. Udział nakładów państwa na kapitał ludzki w odsetkach PKB w latach 1991-1996

Wyszczególnienie	1991		1993		1996	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Oświata i szkolnictwo wyższe	3477,8	4,3	6444,4	4,3	8325,1	2,3
Nauka	619,9	0,7	892,8	0,6	1855,0	0,5
Ochrona zdrowia	3885,4	4,8	7132,1	4,7	16742,0	4,7
Kultura i sztuka	243,4	0,3	382,1	0,2	829,7	0,2
Razem	8226,5	10,2	14851,4	9,9	27751,8	7,7

Źródło: S. Marciniak, *Zmiany struktury kapitału w Polsce a integracja z UE*, Warszawa 1999, s. 13

Jak pokazują dane z tabeli 4., wydatki państwa w pierwszej dekadzie transformacji na kapitał ludzki należy uznać za zdecydowanie niezadowolające. Poza tym charakteryzowały się one nieodpowiednią strukturą rozdysponowania i były nieefektywnie wykorzystywane. Z powyższego zestawienia wynika ewidentny trend spadkowy wydatków państwa na kapitał ludzki w Polsce (z ponad 10% PKB na ten cel w 1991 roku do 7,7% odpowiednio w 1996 roku). Trend spadkowy najbardziej widoczny był na przykładzie nakładów na naukę. Obserwuje się w tym przypadku spadek z 0,7% PKB w 1991 roku na 0,6% odpowiednio w 1993 roku i 0,5% w roku 1996; a taki stan wymagać już powinien określonej interwencji państwa⁴⁹. Relacja „inwestycji w wiedzę” tzn. wydatków na działalność B + R oraz nakładów na edukację do PKB także nie przedstawiała się korzystnie⁵⁰. Co prawda w 1995 roku wskaźnik ten wynosił średnio w Unii 6,3%, zaś w Polsce 6,14%, to jednak należy zauważyć, że PKB w Unii jest dużo wyższy⁵¹.

3. Konieczność przyspieszenia procesu gruntownej modernizacji – wymóg efektywnościowy w kontekście integrowania się z UE

Jednym z głównych czynników, mogących mieć wpływ na modernizację go-

⁴⁸ *Konkurencyjność polskiej gospodarki: analiza wybranych czynników...*, op. cit., s. 8.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ A. Maksimczuk, *Granice państwowe...*, op. cit., t. 1, s. 214.

⁵¹ *Nauka i technika w 1999 roku. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2001, s. 171.

spodarki, są bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). Mogą one być uznawane za jedno z najważniejszych źródeł finansowania gospodarki, które ujmowane jest w bilansie płatniczym i odzwierciedlenie strumienia kapitału zagranicznego, zainwestowanego w ciągu roku w danym kraju.⁵² Oprócz inwestycji czysto finansowych zagraniczne inwestycje bezpośrednie mogą mieć postać⁵³: 1) umów licencyjnych, franchisingu i leasingu; 2) kontraktów budowy zakładów pod klucz; 3) kontraktów menedżerskich; 4) kontraktów udziału w produkcji; 5) kontraktów obsługi ryzyka; 6) kontraktów z podwykonawcami.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowią najbardziej pożądaną formę dopływu kapitału zagranicznego.⁵⁴ W przeciwieństwie do innych źródeł nie powodują one wzrostu jej zadłużenia zagranicznego. Poza tym należy zauważyć, zwłaszcza przy niskiej stopie oszczędności wewnętrznych, że są one alternatywną formą finansowania inwestycji krajowych. Towarzyszą im, oprócz napływu kapitału, dodatkowe elementy, ważne dla rozwoju gospodarczego. Można do nich zaliczyć m.in. przepływ technologii, zarządzania oraz dostęp do nowych rynków. Nie bez znaczenia dla procesów rozwojowych pozostają także inne skutki BIZ – zwłaszcza takie jak⁵⁵: przenikanie pozytywnych wzorców kulturowych i konsumpcyjnych, pobudzanie rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury społeczno-gospodarczej, rozszerzenie zagranicznych rynków zbytu dla krajowych produktów, a także związane z proekologiczną orientacją. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą też wpływać na restrukturyzację całych branż przemysłu⁵⁶. Dobrym przykładem mógłby być przemysł samochodowy w Wielkiej Brytanii, który będąc w zastoju lub nawet w kryzysie stał się, w znacznym stopniu pod wpływem japońskich BIZ, konkurencyjnym przemysłem eksportowym tego kraju⁵⁷.

Wpływ kapitału zagranicznego na polską gospodarkę nie ogranicza się tylko i wyłącznie do przedsiębiorstw w udziale tego kapitału. Uwidacznia się on także przez efekt odbicia. Przenosi się to również na polskie firmy. Wymóg konkurencyjności wywołuje w polskich przedsiębiorcach pozytywne zmiany. Pobudza zwłaszcza unowocześnienie potencjału produkcyjnego, stymuluje wprowadzanie

⁵² K. Przybylska, *Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomicznej. Ewolucyjna weryfikacja czynników lokalizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Czechach, Polsce i na Węgrzech*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001 s. 11.

⁵³ Eadem, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie jako podstawowa forma ekspansji gospodarczej transnarodowych korporacji*, Zeszyt Naukowy, nr 585, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001, s. 20.

⁵⁴ K. Budzowski, *Ekonomika handlu zagranicznego*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Kraków 1999, s. 164.

⁵⁵ K. Przybylska, *Czynniki determinujące przyływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski*, „*Ekonomista*” 1998, nr 2-3, s. 328; R. Rapacki, *Możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce*, „*Ekonomista*” 2002, nr 4, s. 480 oraz W. Karaszewski, J. Wiśniewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce: ich skala, struktura i wpływ na procesy rozwojowe*, „*Ekonomista*” 2000, nr 4, s. 569.

⁵⁶ P. Rachman, *Nadzieje i zagrożenia*, „*Nowe Życie Gospodarcze*” 2004, nr 2, s. 11.

⁵⁷ Cz. Piłarska, *Ekonomiczne efekty działalności bezpośrednich inwestorów zagranicznych w Polsce*, Zeszyt Naukowy, nr 585, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001, s. 28.

nowych technologii oraz zmian w zarządzaniu⁵⁸. Można zauważyć także znacznie wyższą wydajność spółek z kapitałem zagranicznym, co niewątpliwie zwiększa sprawność gospodarki jako całości i jest podstawą poprawy międzynarodowej konkurencyjności gospodarki polskiej⁵⁹.

Wydajność pracy w spółkach z kapitałem zagranicznym, mierzona przychodami w przeliczeniu na 1 zatrudnionego, była ok. dwukrotnie wyższa niż w pozostałych przedsiębiorstwach (tabela 5.). Przewaga tych spółek w zakresie wydajności pracy występowała w 1999 roku – podobnie jak w poprzednich latach – we wszystkich analizowanych sekcjach EKD. Kształtowała się ona od jedynie nieznacznej w usługach hotelarsko-restauracyjnych do dwukrotnej w przemyśle i ok. trzykrotnej w transporcie, gospodarce magazynowej i łączności oraz w obsłudze nieruchomości i firm⁶⁰.

Nie należy pomijać faktu, że kluczowa i rosnąca była także rola inwestorów zagranicznych w przebudowie technologicznej i modernizacji polskiej gospodarki, wyrażająca się ich dużą aktywnością inwestycyjną. W roku 1999 wydatki inwestycyjne spółek z udziałem kapitału zagranicznego o liczbie pracujących od 10 osób na pozyskanie majątku trwałego wynosiły 50 mld zł. Było to 62,2% nakładów inwestycyjnych podmiotów, które złożyły statystyczne sprawozdania finansowe⁶¹. Pozytywne efekty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w dużym stopniu niweluje fakt, iż⁶²:

1. W Polsce większość kapitału zagranicznego była lokowana w tradycyjnych sektorach gospodarki, w których nasz kraj ma przewagi komparatywne. Przez to BIZ nie ułatwiała nam zmiany naszej przewagi, a jedynie utrzymywała istniejącą. W latach 1998-1999 ponad połowa skumulowanej wartości BIZ dotyczyła działalności produkcyjnej⁶³.
2. Zbyt niski poziom wykształcenia społeczeństwa uniemożliwiał pełne wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań.
3. W Polsce głównie inwestowały małe i średnie przedsiębiorstwa, które nie zawsze mają dostęp do najbardziej nowoczesnych technik produkcji.

Spółki z kapitałem zagranicznym niewielkie środki przeznaczały na rozwój badań, bowiem zazwyczaj dokonywały transferu ze swoich macierzystych firm.

⁵⁸ Może to także oddziaływać pozytywnie na przedsiębiorstwa z sektora publicznego. Por. J. Kaśliński, *Zmiana roli sektora publicznego w gospodarce polskiej w latach 1990-2006*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, R. Przygodzka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.

⁵⁹ M. Maciejewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i ich wpływ na wymianę międzynarodową*, Zeszyt Naukowy, nr 556, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001, s. 77.

⁶⁰ Por. R. Dudała, *Szansa na inwestycje*, „Nowy Przemysł” 2003, nr 10, s. 17.

⁶¹ B. Durka, op. cit., s. 42 oraz *Międzynarodowy podział pracy – integracja europejska – re-strukturyzacja (tendencje i doświadczenia)*, L. Olszewski (red.), Wrocław 2001, s. 303.

⁶² K. Budzowski, op. cit., s. 164 i nast.

⁶³ R. Pajda, *Wybrane uwarunkowania działalności ekonomicznej*, Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, Kraków 2000, s. 381; G. Garlińska, *Nie stracić szansy*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2002, nr 18, s. 3; M. Kozłowska, *Znaczenie kapitału zagranicznego dla wzrostu i rozwoju gospodarczego – wnioski dla Polski*, [w:] *Zagadnienia społeczne i rola kapitału we współczesnej gospodarce*, U. Zagóra-Jonszta (red.), Akademia Ekonomiczna Wydawnictwo Uczel-niane, Katowice 2001, s. 92.

Tabela 6. Przychody z całokształtu działalności w przeliczeniu na jednego zatrudnionego w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego i podmiotach bez kapitału zagranicznego w latach 1997-1999 oraz wg sekcji PKD w 1999 roku

Wyszczególnienie	Przychody podmiotów bez kapitału zagranicznego w tys. zł na jednego zatrudnionego	Przychody spółek z udziałem kapitału zagranicznego	
		w tys. zł na jednego zatrudnionego	przychody podmiotów bez kapitału zagranicznego na jednego zatrudnionego = 100
Ogółem:			
1997 rok	140,6	285,7	203
1998 rok	162,5	322,0	198
1999 rok	182,5	378,0	207
Według sekcji PKD w 1999 roku			
Przemysł	158,4	327,6	207
w tym przetwórstwo przemysłowe	140,5	328,8	234
Budownictwo	140,8	363,9	258
Handel i naprawy	431,9	674,4	156
Hotele i restauracje	85,2	89,1	105
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	79,2	265,3	335
Obsługa nieruchomości firm	128,9	376,9	292

Źródło: B. Durka, *Inwestycje zagraniczne w Polsce. Raport roczny*, IKiCHZ, Warszawa 2001, s. 42

Przy danym eksporcie niedostateczny dopływ kapitału zagranicznego może uniemożliwić import dóbr inwestycyjnych, a to już może wymagać przesunięcia na ten cel oszczędności zagranicznych, ograniczając wówczas możliwości finansowania inwestycji. W przypadku polskiej gospodarki należy jednak zauważyć fakt, że wzmocnionemu importowi spółek z kapitałem zagranicznym nie towarzyszyła równie wysoka skłonność do eksportu.⁶⁴ Negatywne oddziaływanie potęgował fakt, że był to import przede wszystkim zaopatrzeniowy i konsumpcyjny. Nie wynikał on zatem z potrzeby modernizacji i rozbudowy potencjału produkcyjnego, wpływającego na poprawę konkurencyjności produkowanych w Polsce wyrobów⁶⁵.

Innym stimulatorem przemian strukturalnych może być sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Szybszy rozwój przedsiębiorstw małych i średnich

⁶⁴ K. Żukrowska, *Liberalizacja przepływu kapitału*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, K. Żukrowska (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 417-426.

⁶⁵ Cz. Pilarska, op. cit., s. 33.

jest konieczny przede wszystkim dlatego, że gospodarka nasza charakteryzuje się niedorozwojem tego sektora (udział w zatrudnieniu w tych przedsiębiorstwach w 1996 roku sięgał u nas 51,4% w przemyśle wobec 71% w Unii Europejskiej)⁶⁶. Istnieje także wiele powodów, dla których rozwinięty i efektywnie działający sektor małych i średnich przedsiębiorstw jest tak ważny dla sprawnego działania gospodarki. Do najważniejszych z nich można zaliczyć zwłaszcza następujące powody⁶⁷:

- nawet w warunkach recesji MŚP są zdolne do generowania nowych miejsc pracy przy stosunkowo niskich kosztach;
- sektor ten ma bardzo korzystny wpływ na rozwój regionalny⁶⁸. W praktyce istnieje ścisła współzależność między rozwojem regionu a rozwojem MŚP. Powstają one w miejscach zamieszkania założycieli, którzy korzystają z miejscowych zasobów i tam płacą podatki, stwarzają klimat sprzyjający kolejnym inwestycjom, co prowadzi do wyrównywania regionalnych dysproporcji w rozwoju; a małe i średnie przedsiębiorstwa charakteryzują się wysoką efektywnością działania. Wprawdzie wydajność pracy w MŚP jest niższa w porównaniu z dużymi firmami, jednak ich działalność jest efektywniejsza dzięki niższym kosztom, wynikającym ze względnie niższych płac, niższych kosztów administracyjnych i zarządzania, oszczędniejszego gospodarowania zasobami, wysokiej motywacji do działania;
- mała skala produkcji, nie wymagająca dużych nakładów finansowych, pozwala szybko reagować na zmiany na rynku i modyfikować produkcję, a nawet zmieniać charakter działalności.

Kolejnym powodem dla którego sektor ten powinien się rozwinąć jest fakt, że charakteryzuje się on niższym wskaźnikiem kapitałochłonności niż duże przedsiębiorstwa. Inwestycje w sektorze MŚP dają wyższy przyrost produkcji i dochodu niż w przedsiębiorstwach dużych⁶⁹. Wyższa kapitałochłonność i techniczne uzbrojenie pracy w przedsiębiorstwach dużych są w znacznym stopniu spowodowane strukturalnym dziedzictwem gospodarki nakazowo-rozdziałowej. Przedsiębiorstwa te z uwagi na duże społeczne znaczenie trudno poddać gruntownej modernizacji.

⁶⁶ *Strategia rozwoju Polski do roku 2020. Synteza*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, „Elipsa”, Warszawa 2000, s. 47; A Skowronek-Mielczarek, *Źródła zewnętrznego finansowania małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002, s. 39.

⁶⁷ J. Baruk, *Dylematy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa”, 2002, nr 3, s. 51.

⁶⁸ A. Maksimczuk, *Granice państwowe...*, op. cit., t. 2, s. 458-475.

⁶⁹ Szerzej na ten temat w: A. Grzybowska, *Innowacyjność przedsiębiorstw w Polsce*, [w:] *Przesłanki konsolidacji sektora B + R*, K. Meredyk, A. Wildowicz-Giegiel (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.

Tabela 6. Współczynniki kapitałochłonności produkcji w Polsce w latach 1995-2000

Wyszczególnienie	Rok	Wariant I	Wariant II
Gospodarka narodowa	1995	5,76	5,49
	2000	4,71	4,45
Wielkie przedsiębiorstwa	1995	8,20	7,31
	2000	6,09	5,59
Małe i średnie przedsiębiorstwa	1995	4,35	4,34
	2000	3,89	3,76

Wariant I – istniejące w 1993 roku wolne zdolności produkcyjne są w całości dostosowane do popytu w okresie Prognozy; wariant II – do popytu dostosowanych jest 50% wolnych mocy produkcyjnych.

Źródło: *Konkurencyjność gospodarki polskiej...*, op. cit., s. 72

Tabela 7. Średnia i dominująca wielkość firm w sektorze prywatnym w latach 1990-1996

Wyszczególnienie	1990			1996		
	Liczba firm	Średnia wielkość	Dominująca wielkość	Liczba firm	Średnia wielkość	Dominująca wielkość
Unia Europejska	bd.	bd.	bd.	18 590 000	6,0	duże
Austria	180 000	12,0	MŚP	220 000	11,0	MŚP
Belgia	490 000	6,0	MŚP	800 000	5,0	małe
Dania	170 000	9,0	MŚP	230 000	7,0	MŚP
Finlandia	110 000	12,0	MŚP	205 000	5,0	duże
Francja	1 980 000	7,0	MŚP	2 085 000	7,0	duże
Grecja	690 000	3,0	mikro	580 000	3,0	małe
Hiszpania	2 460 000	4,0	mikro	2 335 000	5,0	małe
Holandia	420 000	10,0	MŚP	530 000	10,0	duże
Irlandia	130 000	8,0	MŚP	80 000	11,0	duże
Luksemburg	15 000	10,0	MŚP	15 000	12,0	MŚP
Niemcy	2 290 000	9,0	MŚP	3 440 000	8,0	duże
Portugalia	600 000	10,0	MŚP	690 000	4,0	MŚP
Szwecja	150 000	13,0	MŚP	285 000	7,0	duże
Anglia	2 630 000	8,0	MŚP	3 760 000	5,0	duże
Włochy	3 920 000	4,0	mikro	3 345 000	4,0	małe
Polska	1 561 624	5,7	*	3 379 949	3,9	MŚP

Źródło: B. Piasecki et al., *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 46

Dynamicznie rozwijający się sektor małych i średnich przedsiębiorstw, który mógłby stać się czynnikiem napędowym dla modernizacji polskiej gospodarki napotykał jednak szereg barier. Jego rozwój i struktura były odmienne w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi. Niestety w strukturze polskich MŚP dominowały wówczas mikroprzedsiębiorstwa (tabele 6. i 7.), które z uwagi na ograniczenia zasobowe ukierunkowywały się zazwyczaj najczęściej tylko na przetrwanie⁷⁰. Ich potencjał nie umożliwiał pokonania bariery małej firmy. Nie mając dostatecznego dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, miały one ograniczone możliwości rozwojowe.

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw napotykał także wiele barier w swoim funkcjonowaniu. Pośród nich dosyć istotne wydają się być bariery prawne – zwłaszcza takie jak np.⁷¹:

- nadmierna zmienność przepisów;
- nadmierne delegowanie uprawnień regulacyjnych do instytucji wykonawczych;
- krótkie *vacatio legis*, zwłaszcza w aktach niższego rzędu niż ustawy;
- niejasność regulacji i brak precyzyjnych sformułowań aktów prawnych;
- tendencje do nadmiernej regulacji prawnej.

Istotnym uwarunkowaniem wzrostu jego konkurencyjności jest szerszy dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju. Bariery kapitałowej przypisuje się decydujące znaczenie. Jej przezwyciężenie może być decydujące dla dalszego rozwoju sektora MŚP⁷². Jednak, jeżeli uzyskanie kredytu przez właściciela firmy jest bezpośrednio powiązane z wielkością majątku i odpowiednim zabezpieczeniem spłaty kredytu przez kredytobiorcę⁷³. Duże i od dawna funkcjonujące przedsiębiorstwa mają większe szanse i możliwości zarówno przedstawienia gwarancji spłaty zaciągniętego kredytu, jak i sprawozdań finansowych. Niewielkie obroty, osiąmane przez małe i średnie firmy, powodują, że przedsiębiorstwa te prowadzą na ogół uproszczoną dokumentację księgową. W związku z tym, starając się o kredyt bankowy, nie są często w stanie przedstawić zadowalających kredytodawcę informacji o swojej sytuacji finansowej⁷⁴.

Poważną barierą w rozwoju MŚP w tym okresie była niedostatecznie rozwinięta infrastruktura informatyczna i informacyjna. Wycinkowe badania wskazują, że tylko 40% małych i średnich przedsiębiorstw korzystało wówczas z techniki komputerowej w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dostęp do Internetu miała jeszcze mniejsza grupa przedsiębiorców. Bariera informacyjna

⁷⁰ *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, CASE UNDP, Warszawa 2004, s. 80 i nast.

⁷¹ A. Czaczkowski, *Uwarukowania rozwoju MŚP w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2001, nr 1, s. 82.

⁷² Por. z barierami rozwoju przedsiębiorczości i rozpoczynania działalności gospodarczej w Polsce zaprezentowanymi w: A. Maksimczuk, *Granice państwowe...*, op. cit., t. 1, s. 150-166.

⁷³ *Samozatrudnienie. Analiza wyników badań*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, s. 91.

⁷⁴ A. Skowronek-Mielczarek, op. cit., s. 56.

była więc wymieniana przez przedsiębiorców jako jedna z istotnych barier ich funkcjonowania i rozwoju. Przewyciężenie tej bariery w równym stopniu zależy od bazy technicznej, jak i możliwości ekonomicznych, a także od poziomu świadomości i kwalifikacji osób prowadzących działalność gospodarczą⁷⁵. Bariery rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw powodują, iż wpływ tego sektora na zmianę alokacji zasobów, a tym samym wzrost konkurencyjności gospodarki, jest dosyć ograniczony⁷⁶.

Zakończenie

Poziom konkurencyjności gospodarki decyduje o możliwościach jej ekspansji na rynki zagraniczne. Gdy Polska, po okresie odpowiednich zmian systemowych, zaczęła starać się o możliwość wstąpienia w struktury Unii Europejskiej, okazało się, że wielkość faktycznie istniejącej luki w poziomie rozwoju jej gospodarki i gospodarek krajów Unii będzie decydować o pozytywnych lub negatywnych skutkach liberalizacji przepływu towarów, usług i czynników produkcji. Przy swobodnym przepływie czynników wytwórczych, towarów i popytu, o popycie na towary krajowe coraz bardziej będzie decydowała konkurencyjność producentów krajowych, a nie wielkość popytu krajowego. Popyt krajowy bowiem może być zaspokojony przez aktywność gospodarczą poza krajem, gdy jest ona bardziej konkurencyjna niż krajowa. I odwrotnie, przy wysokiej konkurencyjności producentów krajowych ich skala produkcji będzie w istotnym stopniu warunkowana przez popyt zewnętrzny.

W związku z tym wzrost konkurencyjności gospodarki polskiej stał się ważnym czynnikiem warunkującym sprawne przetrwanie i efektywny rozwój działalności gospodarczej w Polsce. Przeprowadzona w tym opracowaniu analiza potwierdza tezę, że główną barierą wzrostu konkurencyjności Polski jest zacofanie struktury efektywnościowej jej gospodarki. Przekłada się to na niekorzystną strukturę handlu zagranicznego i niski udział w międzynarodowym podziale pracy. Utrwała lukę zarówno technologiczną, jak i wydajnościową między Polską a krajami Unii.

Badając sektor efektywny i możliwości realokacji zasobów do tego sektora wyodrębniono grupę zmiennych, mających wpływ na ten proces. Jednym z czynników, których wpływ na modernizację gospodarki analizowano, były zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Nie ma jednak jeszcze podstaw, żeby można było wyciągnąć jednoznaczne wnioski w zakresie oddziaływania BIZ na przemiany strukturalne. Z jednej strony, poprzez transfer technologii, zmniejszają one lukę technologiczną. Z drugiej zaś, poprzez niewłaściwą strukturę, utrwalają przewagę komparatywną w sektorach pracochłonnych. Innym czynnikiem, którego wpływ badano, było działanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Istnienie silnego i sprawnie działa-

⁷⁵ Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007, UNDP, Warszawa 2007, s. 111.

⁷⁶ Por. E. Gruszewska, *Instytucje a proces tworzenia kapitału w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013, rozdz. 4, par. 4.4. *Przedsiębiorczość a skala tworzenia kapitału w Polsce*, s. 277-301.

jącego sektora mogłoby stać się doskonałym buforem przemian strukturalnych, tworząc podstawy dla tworzenia silnej sprawnej gospodarki. Jednak bariery działania, zwłaszcza takie jak: utrudniony dostęp do kapitału, niejasność przepisów prawa, niedostatecznie rozwinięta infrastruktura informatyczna i informacyjna, sprawiają, że potencjalnie możliwy pozytywny wpływ tego sektora jest znacznie ograniczony.

Niewątpliwie przemiany strukturalne ułatwiłoby istnienie odpowiedniej ilości bardzo silnych efektywnie działających dużych przedsiębiorstw, opierających swoje działanie na korzyściach skali. Jednostki takie mają możliwość wygospodarowania środków na badania i rozwój, wprowadzenia nowych technologii, unowocześnienia produkcji i prowadzenia kampanii reklamowych, także za granicą. Jednak w polskiej gospodarce sektor ten, porównując skalę działania np. do USA, w analizowanym okresie właściwie jeszcze nie istniał. Największym ograniczeniem dla powstawania wielkich przedsiębiorstw był zbyt niski stopień dostępności kapitału oraz odpowiednich instrumentów finansowych.

Bibliografia

1. *Badania koniunktury, koniunktura w przemyśle, budownictwie i handlu*, GUS, Warszawa 2001.
2. Bartosik K., *Udział czynnika pracy w handlu zagranicznym Polski*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 5-6.
3. Baruk J., *Dylematy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 3.
4. Belka M., Pietrewicz L., *Przedsiębiorstwa w okresie dekonunktury (wyniki II etapu badań)*, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2000.
5. Budzowski K., *Ekonomika handlu zagranicznego*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Kraków 1999.
6. Buton K. J., *New Approaches to the Regulation of Industry*, “The Royal of Scotland Review”, December 1985.
7. Czaczkowski A., *Uwarukowania rozwoju MŚP w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2001, nr 1.
8. Czarniewski S., *Potencjał produkcyjny a konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 1999, nr 4.
9. Czekał J., Woś M., Żarnowski J., *Efektywność giełdowego rynku akcji w Polsce*, PWN, Warszawa 2001.
10. Dubisz J., *Periodyzacja rozwoju polskiego rynku kapitałowego*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 4.
11. Dudała R., *Szansa na inwestycje*, „Nowy Przemysł” 2003, nr 10.
12. Durka B., *Inwestycje zagraniczne w Polsce. Raport roczny*, IKiCHZ, Warszawa 2001.
13. Dusza M., *Problemy polskiego rynku kapitałowego*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 3.
14. *Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2007*, UNDP, Warszawa 2007.
15. Felbur Z., Tober J., *Zmiany strukturalne produkcji a postęp efektywności gospodarowania*, „Gospodarka Planowa” 1980, nr 2.

16. Gajęcki R., *Strategia rozwoju przemysłu. Prognozowanie zmian strukturalnych*, PWN, Warszawa 1990.
17. Garlińska G., *Nie stracić szansy*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2002, nr 18.
18. Gruszevska E., *Instytucje a proces tworzenia kapitału w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.
19. Grzybowska A., *Innowacyjność przedsiębiorstw w Polsce*, [w:] *Przesłanki konsolidacji sektora B + R*, K. Meredyk, A. Wildowicz-Giegiel (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.
20. Jagas J., *Metody zwiększania produktywności i konkurencyjności w warunkach integracji Polski z UE*, Uniwersytet Opolski, Opole 1997.
21. Jaworska M., Skowrońska A., *Zmiany strukturalne w przemyśle polskim w okresie transformacji systemowej*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.
22. Kaliński J., *Historia gospodarcza Polski 1989-2004*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009.
23. Kaliński J., *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989-2004*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009.
24. Kaliński J., *Zmiana roli sektora publicznego w gospodarce polskiej w latach 1990-2006*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, R. Przygodzka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
25. Karaszewski W., Wiśniewski J., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce: ich skala, struktura i wpływ na procesy rozwojowe*, „Ekonomista” 2000, nr 4.
26. Karpiński A., Paradysz S., Ziemięcki J., *Zmiany struktury gospodarki w Polsce do roku 2010: Polska na tle Unii Europejskiej*, „Elipsa”, Warszawa 1998.
27. Karpiński A., *Restrukturyzacja gospodarki w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 1986.
28. *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do UE*, H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000.
29. *Konkurencyjność polskiej gospodarki: analiza wybranych czynników ekonomicznych*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2002.
30. *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, J. Kotyński (red.), t. 2, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000.
31. Kozłowska M., *Znaczenie kapitału zagranicznego dla wzrostu i rozwoju gospodarczego – wnioski dla Polski*, [w:] *Zagadnienia społeczne i rola kapitału we współczesnej gospodarce*, U. Zagóra-Jonszta (red.), Akademia Ekonomiczna Wydawnictwo Uczelniane, Katowice 2001.
32. Leibenstein H., *Poza schematem homo oeconomicus. Nowe podstawy mikroekonomii*, PWN, Warszawa 1988.
33. Maciejewski M., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i ich wpływ na wymianę międzynarodową*, Zeszyt Naukowy, nr 556, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001.
34. Maksimczuk A., *Effektywność choziajstwowanija w ekonomiczeskich systemach*, Wydawnictwo IWC „Minfina”, Mińsk 2010.
35. Maksimczuk A., *Granice państwowe, relacje z sąsiedztwem gospodarczym i wschodnie pogranicze Polski w dobie transformacji, integracji i globalizacji*, t. 1 i 2, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.

36. Maksimczuk A., *Mechanizm zawiisimosti: sobstwiennost, konkurencja i efektiwnost choziajstwowanija*, Wydawnictwo „Ekoperspektywa”, Mińsk 1998.
37. Maksimczuk A., *Mieždusiektornyje srownienija urowniej efektiwności w sielskom choziajstwie Polski*, Wydawnictwo „Ekoperspektywa”, Mińsk 2000.
38. Maksimczuk A., *Transformacja systemowa a problemy efektywności*, Wydawnictwo „Ekoperspektywa”, Mińsk 1999.
39. Maksimczuk A., *Ustrojowe uwarunkowania efektywności gospodarowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1998.
40. Marciniak S., *Zmiany struktury kapitału w Polsce a integracja z UE*, Warszawa 1999.
41. Meredyk K., *Wzrost gospodarki rolnej*, Dział Wydawnictw Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok 1995.
42. *Międzynarodowy podział pracy – integracja europejska – restrukturyzacja (tendencje i doświadczenia)*, L. Olszewski (red.), Wrocław 2001.
43. *Nauka i technika w 1999 roku. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2001.
44. Osiński J., *Polska w przededniu członkostwa w Unii Europejskiej. Nadzieje i obawy*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002.
45. Pajda R., *Wybrane uwarunkowania działalności ekonomicznej*, Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, Kraków 2000.
46. Panasiewicz Z., Strahl D., *Długookresowe wzorce transformacji strukturalnej dla Polski. Międzynarodowe studia porównawcze*, IRISS, Warszawa 1997.
47. Piasecki B. et al., *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.
48. Piekarec T., Rot P., Wojnicka E., *Sektor przedsiębiorstw wysokiej technologii w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 2000.
49. Pilarska Cz., *Ekonomiczne efekty działalności bezpośrednich inwestorów zagranicznych w Polsce*, Zeszyt Naukowy, nr 585, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001.
50. Poczta W., *Sytuacja ekonomiczna polskich gospodarstw rolnych w aspekcie integracji z Unią Europejską*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2001, t. 3, z. 5.
51. *Produktywność – rozwój społeczno-gospodarczy*, J. Jagas (red.), Uniwersytet Opolski, Opole 1997.
52. Przybylska K., *Czynniki determinujące przyływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski*, „Ekonomista” 1998, nr 2-3.
53. Przybylska K., *Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomicznej. Ewolucyjna weryfikacja czynników lokalizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Czechach, Polsce i na Węgrzech*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
54. Przybylska K., *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie jako podstawowa forma ekspansji gospodarczej transnarodowych korporacji*, Zeszyt Naukowy, nr 585, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001.
55. Rachman P., *Nadzieje i zagrożenia*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2004, nr 2.
56. Rapacki R., *Możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce*, „Ekonomista” 2002, nr 4.

57. *Raport o stanie nauki i techniki w Polsce*, GUS, Departament Produkcji i Usług, Warszawa 2000.
58. Rembisz W., *Efektywność i intensywność wzrostu produkcji w rolnictwie*, Monografie i Opracowania, nr 185, Szkoła Główna Planowania i Statystyki w Warszawie, Warszawa 1986.
59. *Samozatrudnienie. Analiza wyników badań*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004.
60. Shelton J. P., *Allocative Efficiency vs. X-Efficiency*, "American Economic Review" 1967.
61. Skowronek-Mielczarek A., *Źródła zewnętrznego finansowania małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002.
62. Sosnowska B., *Zmiany poziomu i struktury wykształcenia ludności wiejskiej w okresie przemian ustrojowych gospodarki polskiej*, „Rynek Pracy” 2002, nr 1-2.
63. *Strategia rozwoju Polski do roku 2020. Synteza*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, „Elipsa”, Warszawa 2000.
64. *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Dokąd zmierza Polska?*, S. Swadźba (red.), Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej, Katowice 2001.
65. *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania gospodarki*, T. Bernat (red.), Wydawnictwo „Print Group”, Szczecin 2009.
66. Tomaszewicz Ł., Świerczewska I., *Czynniki wzrostu efektywności polskiej gospodarki*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 2 (50).
67. Wietrzyk-Szczepkowska K., *Struktura polskiej gospodarki w okresie transformacji*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 7.
68. Wilkin J., *Transformacja rolnictwa – inna perspektywa*, [w:] *Studia nad reformowaną gospodarką. Aspekty instytucjonalne*, M. Okólski, U. Sztanderska (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
69. Woś A., *Przestrzeń ekonomiczna rolnictwa*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2002.
70. *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, CASE UNDP, Warszawa 2004.
71. Wysokińska Z., *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, PWN, Warszawa – Łódź 2001.
72. *Wzrost gospodarczy w Polsce. Perspektywa średniookresowa*, J. Lipiński, W. M. Orłowski (red.), „Bellona”, Warszawa 2001.
73. *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, D. Kopycińska (red.), Wydawnictwo „Print Group”, Szczecin 2006.
74. Zielińska-Głębocka A., *Analiza strukturalna konkurencyjności polskiego przemysłu w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Międzynarodowy podział pracy – integracja europejska – restrukturyzacja (tendencje i doświadczenia)*, L. Olszewski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.
75. Żukrowska K., *Liberalizacja przepływu kapitału*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, K. Żukrowska (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.

Anna Tomczyk¹

ZNACZENIE INFRASTRUKTURY TRANSPORTU DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO POLSKI

Streszczenie

Wzrost gospodarczy, a dokładniej jego stabilizacja na odpowiednio wysokim poziomie, jest jednym z najistotniejszych problemów ekonomicznych, także w odniesieniu do Polski. Dynamika produktu krajowego brutto w polskiej gospodarce w XXI wieku, choć dodatnia, jest wciąż niewystarczająca w porównaniu z gospodarkami rozwiniętymi. Skracanie istniejącego dystansu rozwojowego jest możliwe tylko przy wyższej niż w tych krajach dynamice wzrostu. Istotne wydaje się zatem zwrócenie uwagi na poszczególne czynniki wzrostu gospodarczego, wśród których wyróżnić można infrastrukturę – faktor stwarzający warunki dla działalności produkcyjnej. Wyodrębnić można kilka jej rodzajów, jednak w niniejszym opracowaniu nacisk położony został na transport. Celem artykułu jest zatem weryfikacja hipotezy, zgodnie z którą jakość infrastruktury transportu wpływa na dynamikę wzrostu gospodarczego w Polsce. Infrastruktura transportu i jej poziom, mimo iż nie ma bezpośredniego wpływu na wzrost gospodarczy, jest niezbędnym warunkiem zwiększenia jego dynamiki. Szczególnie znaczenie odgrywa zarówno w zakresie zwiększenia dostępności do zasobów, jak i poprzez rozszerzenie produktywności już istniejących. Warto podkreślić też, że brak odpowiednich inwestycji infrastrukturalnych może spowodować wyłączenie danych obszarów z procesów rozwojowych, co przekłada się na poziom życia ich mieszkańców.

Słowa kluczowe: infrastruktura, wzrost gospodarczy, infrastruktura techniczna

THE IMPORTANCE OF INFRASTRUCTURE OF TRANSPORT FOR ECONOMIC GROWTH IN POLAND

Abstract

Economic growth, and more specifically its stabilization at a sufficiently high level, is one of the most important economic problems, also in relation to Poland. Dynamics of Gross Domestic Product in the Polish economy in the twenty-first century, although positive, is still insufficient compared to the developed economies. Shortening the existing development gap is only possible at higher growth rates than the growth rates of these countries. Therefore, it seems important to pay attention to the various factors of economic growth, among which can be distinguished the infrastructure – a factor which creates conditions for manufacturing. It is possible to distinguish several of its types, but in this study the focus is put on transport. The purpose of this article is therefore to verify the hypothesis, according to which the quality of transport infrastructure affects the dynamics of economic growth in Poland. Transport infrastructure and its level – although there is no di-

¹ mgr Anna Tomczyk – Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Ekonomii Politycznej

rect impact on economic growth – is a necessary condition for increasing its dynamics. However, a particular importance is in terms of increasing the availability of resources and by raising the productivity of those already existing. On the other hand, the lack of appropriate infrastructural investments may exclude the certain areas of development processes, which reflects on quality of life of their residents.

Key words: infrastructure, economic growth, infrastructure of transport

Wstęp

Wzrost gospodarczy, a zwłaszcza jego czynniki i uwarunkowania, są nieustannie identyfikowane i badane. Kolejne teorie naukowe wyróżniają nowe jego przyczyny lub kładą nacisk na do tej pory pomijane bodźce. Jednym z czynników wzrostu gospodarczego, którego znaczenie podkreślono już w rozważaniach przedstawicieli ekonomii klasycznej, jest pojęcie infrastruktury. Zagadnienie to jest dość szerokie, dlatego też w niniejszym artykule zwrócono szczególną uwagę na infrastrukturę transportową. Celem artykułu jest zweryfikowanie hipotezy, zgodnie z którą jakość infrastruktury transportowej wpływa na dynamikę wzrostu gospodarczego w Polsce.

Rola infrastruktury w procesie rozwoju gospodarczego polega głównie na stwarzaniu warunków działalności produkcyjnej. Infrastruktura transportowa, chociaż bezpośrednio nie tworzy wartości dodanej, jest niezbędnym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce. Wpływa ona na możliwości wzrostu gospodarczego, dlatego też minimalny zasób infrastruktury wydaje się być koniecznym warunkiem wzrostu, jednak dalsze zwiększanie infrastruktury w świetle badań empirycznych nie ma większego znaczenia. Brak odpowiedniej infrastruktury transportowej może być przyczyną marginalizacji regionów, tj. ich wyłączenia z procesów rozwojowych i tym samym wykluczenia ich mieszkańców. Inwestycje infrastrukturalne w zakresie transportu mogą zatem powiększyć zdolności produkcyjne danego obszaru zarówno poprzez zwiększenie dostępności do zasobów, jak i poprzez rozszerzenie produktywności już istniejących zasobów.

1. Pojęcie infrastruktury i jej wpływ na wzrost gospodarczy

Infrastruktura to zespół urządzeń i instytucji, świadczących usługi, bez których nie byłoby możliwe funkcjonowanie i rozwój jakiegoś systemu bądź jego fragmentu. Szczególne znaczenie infrastruktura ma wobec gospodarki oraz w zapewnieniu odpowiednich warunków bytowych ludności².

Tabela 1. przedstawia podział infrastruktury. Infrastruktura gospodarcza, zwana także ekonomiczną czy techniczną, to kompleks urządzeń użyteczności publicznej,

² M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1999, s. 11.

niezbędny przede wszystkim do zapewnienia należytego funkcjonowania gospodarki narodowej i właściwej integracji poszczególnych układów w przestrzeni społeczno-gospodarczej³. Obejmuje ona zatem urządzenia i instytucje z dziedziny komunikacji, energetyki, gospodarki wodnej i ochrony środowiska, a także ma zapewnić właściwe funkcjonowanie poszczególnych dziedzin gospodarki i integrację układów przestrzennych. Na infrastrukturę społeczną składają się z kolei urządzenia i instytucje publiczne, konieczne do istnienia i prawidłowego działania poszczególnych społeczności i całego społeczeństwa. Systemy infrastruktury społecznej świadczą usługi w zakresie m.in. handlu, oświaty, nauki, kultury, ochrony zdrowia, rekreacji czy porządku publicznego.

Tabela 1. Podział infrastruktury

Infrastruktura	
Techniczna	Społeczna
Transport i łączność	Edukacja
Gospodarka wodna i kanalizacyjna	Ochrona zdrowia
Energetyka	Kultura
Gospodarka odpadami	Rekreacja

Źródło: K. Kocur-Bera, *Rozwój infrastruktury na przykładzie wybranych gmin wiejskich*, „Infrastruktura i Rozwój Terenów Wiejskich” 2011, nr 1, s. 31

W literaturze można spotkać także inne klasyfikacje infrastruktury. Poza infrastrukturą gospodarczą i społeczną wyodrębnia się m.in. infrastrukturę informacyjną (obejmującą urządzenia służące przesyłaniu informacji wraz z instytucjami telekomunikacyjnymi), a także infrastrukturę biznesu, która składa się z instytucji wspierających przedsiębiorstwa, mających na celu stworzenie sprzyjającego środowiska do inwestowania i samego prowadzenia działalności gospodarczej.

Zauważyć należy, że infrastrukturę techniczną charakteryzuje kilkanaście cech⁴, m.in.: punktowość, liniowość, długowieczność, charakter służebny i usługowy, kapitałochłonność, niepodzielność urządzeń, skokowy sposób powstawania kosztów, immobilność, cykliczność, wyłączność i komplementarność urządzeń. Na ich podstawie wyodrębniono w literaturze trzy podstawowe efekty, jakie może mieć infrastruktura⁵:

³ L. Kupiec, *Gospodarka przestrzenna*, t. 7, *Infrastruktura techniczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 15.

⁴ *Gospodarka lokalna*, R. Brol (red.), Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1995 za: L. Kupiec, op. cit., s. 17-18.

⁵ S. Shanks, P. Barnes, *Econometric modelling of infrastructure and Australia's productivity*, "Internal Research Memorandum" 2008, No. 08-01 za: J. Mackiewicz-Łyziak, *Wpływ infrastruktury na produktywność w gospodarce Polski*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 3, s. 41.

- infrastruktura (publiczna), z której korzystanie jest darmowe, stanowi bezpośredni nakład w procesie produkcyjnym, jej wpływ można w tym przypadku określić jako efekt darmowego nakładu;
- infrastruktura (publiczna i prywatna) ułatwia innowacje (prowadząc do poprawy czy też umożliwiając nowy proces produkcyjny), dzięki czemu wpływa na produkcję i produktywność w sposób pośredni;
- infrastruktura (publiczna i prywatna) może wpływać na produktywność innych czynników produkcji – może być substytucyjna lub komplementarna względem innych czynników i w ten sposób zmieniać ich produktywność. Ten rodzaj wpływu infrastruktury można określić jako efekt „skrzywienia” czynników.

Tabela 2. Teorie wzrostu a infrastruktura

Teoria i nazwa	Źródła wzrostu	Infrastruktura
A. Smith (1776)	podział pracy	Akcentowanie obowiązków państwa w tworzeniu i utrzymaniu urządzeń instytucji użyteczności publicznej (np. drogi, kanały)
J. A. Schumpeter (1911, 1939)	innowacje	Rozwój infrastruktury w zakresie badań i nauki jako czynnik sprzyjający innowacjom
Model R. Harroda (1939) i E. Domara (1946)	stopa wzrostu jako konsekwencja relacji stopy oszczędności i stopy inwestycji	Znaczenie infrastruktury jako inwestycji autonomicznych, przyczyniających się do stabilizacji wzrostu
Model neoklasyczny R. Solowa (1956)	zmiana liczby ludności i egzogeniczny postęp techniczny	Niezbędność pewnego minimum infrastruktury z punktu widzenia możliwości funkcjonowania sektora prywatnego; akcent położony na wydatki publiczne (w tym na infrastrukturę) jako źródło wypychania sektora prywatnego
Teoria wzrostu endogenicznego: P. Romer (1986) R. Barro (1990) R. Lucas (1988)	endogeniczność wzrostu, związana z akumulacją wiedzy, kapitałem ludzkim, publicznymi wydatkami infrastrukturalnymi	Infrastruktura jako pośredni czynnik wzrostu (np. edukacja jako czynnik rozwoju kapitału ludzkiego) lub bezpośrednio źródło efektów zewnętrznych, służących uzyskaniu w skali makroekonomicznej stałych przychodów krańcowych; akceptowanie potrzeby aktywnej roli państwa w rozwoju infrastruktury

Źródło: M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4, s. 100-101

Infrastruktura jako czynnik wzrostu gospodarczego pojawiała się już w pierwszych klasycznych i neoklasycznych modelach wzrostu gospodarczego. Ujęcie tego faktora w poszczególnych teoriach wzrostu przedstawione jest w tabeli 2. Początkowo infrastrukturę ujmowano jedynie jako urządzenia użyteczności publicznej (A. Smith), jednak stopniowo zaczęto zwracać uwagę na jej wymiar społeczny, a tym samym na znaczenie dla innowacji (J. Schumpeter) czy kapitału ludzkiego (modele endogeniczne). Niezmiennie podkreślano jednak niezbędność jej istnienia z pun-

ktu widzenia działalności podmiotów gospodarczych, a także konieczność przeznaczania publicznych środków na inwestycje infrastrukturalne.

Badania dotyczące wpływu infrastruktury na produktywność przeprowadził D. A. Aschauer⁶, szacując funkcję produkcji Cobba-Douglassa z wprowadzonym czynnikiem kapitału publicznego wyrażającego infrastrukturę. Oszacowane wartości elastyczności produkcji względem infrastruktury wahały się w przedziale od 0,36 do 0,39.⁷ Szereg przeprowadzonych w latach 90. XX wieku badań empirycznych, dotyczących wpływu infrastruktury na wzrost gospodarczy, nie dał jednak jednoznacznej odpowiedzi. Autorzy tacy jak W. Easterly i S. Rebelo⁸ zweryfikowali tę zależność w sposób pozytywny, jednak część ekonomistów stwierdziła, iż istnieje niewiele dowodów na istnienie wpływu infrastruktury na rozwój⁹. Spośród licznych współczesnych prac, których celem jest badanie wpływu infrastruktury na gospodarkę i dochody ludności, na szczególną uwagę zasługują raporty i artykuły, wydawane przez Centrum Badań Transportu OECD i Bank Światowy.

Interesujące wnioski, dotyczące wpływu infrastruktury na wzrost gospodarczy, opublikowali w 2004 roku C. Calderón i L. Servén, którzy przeprowadzili badania obejmujące dane ze 121 krajów za lata 1960–2000. Wyniki ich badań informują o istotnym wpływie na wzrost gospodarczy i poziom dochodów ludności trzech rodzajów infrastruktury – telekomunikacyjnej, transportowej i energetycznej. Według nich¹⁰:

- rozwój infrastruktury przyczynia się do wyższego wzrostu PKB i zmniejszenia nierówności dochodowych, a także oddziałuje pozytywnie na aktywność gospodarczą poszczególnych regionów;
- osiągnięty poziom rozwoju infrastruktury ma znaczący pozytywny wpływ na długookresowy wzrost gospodarczy, ale powiązanie między jakością infrastruktury i wzrostem PKB jest mniej silne (może to wynikać z niedoskonałości samych mierników lub tego, że wpływ jakości infrastruktury na wzrost gospodarczy jest już uwzględniony w miernikach ilościowych);

⁶ D. A. Aschauer, *Is public expenditure productive?*, "Journal of Monetary Economics" 1989, Vol. 23.

⁷ J. Mackiewicz-Łyziak, op. cit., s. 45-46.

⁸ W. Easterly, S. Rebelo, *Policy, Technology Adoption and Growth*, "National Bureau of Economic Research Working Papers" 1993, No. 4681.

⁹ Zob. J. A. Tatom, *Public capital and private sector performance*, Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper, St. Luis 1991; D. Holtz-Eakin, A. E. Shwartz, *Infrastructure in a structural model of economic growth*, "Regional Science and Urban Economics" 1995, Vol. 25; T. Garcia-Mila, T. McGuire, R. Porter, *The effect of public capital in state level production functions considered*, "Review of Economics and Statistics" 1996, Vol. 78.

¹⁰ C. Calderón, C. Servén, *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, "World Bank Policy Research Working Paper" 2004, No. 3400 za: B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, *Rozwój infrastruktury a proces konwergencji gospodarczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, z. 16, s. 130-131.

- duży wpływ na powstanie luki w PKB *per capita* między Ameryką Łacińską i Azją Wschodnią w latach 80. i 90. XX wieku miał słabszy rozwój infrastruktury w Ameryce Łacińskiej;
- ilość i jakość infrastruktury silnie oddziałuje na konwergencję dochodów ludności, ponieważ występuje bardziej niż proporcjonalny jej wpływ na wzrost dochodów w regionach biedniejszych¹¹.

2. Dynamika wzrostu gospodarczego polskiej gospodarki

Wzrost gospodarczy jest mierzalną kategorią ekonomiczną, której najczęściej stosowaną miarą jest stopa wzrostu gospodarki, czyli stopa wzrostu produkcji (PKB). W krótkim okresie przyjmuje się, że wzrost gospodarczy zależy zwłaszcza od krajowego i zagranicznego popytu na dobra i usługi konsumpcyjne oraz inwestycyjne; w długim okresie o wzroście gospodarczym decyduje natomiast podaż i efektywność czynników produkcyjnych¹².

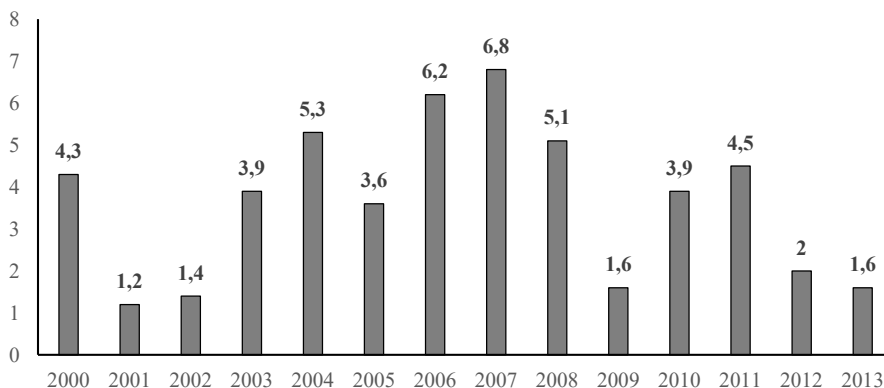
Po roku 2004 polska gospodarka znajdowała się na szybkiej ścieżce wzrostu, co miało swój związek m.in. z koniunkturą na rynkach światowych czy przystąpieniem do Unii Europejskiej. Wykres 1. pokazuje poziom PKB Polski w latach 2000-2013, gdzie wyraźnie widać, iż aktywność gospodarcza osiągnęła swoje maksimum w roku 2007. W kolejnym roku gospodarka zaczęła odczuwać skutki wybuchu kryzysu finansowego oraz jego konsekwencji dla gospodarek rozwiniętych.

Tempo wzrostu zmalało poprzez dostosowania zapasów oraz inwestycji, jednak czynnikiem poprawiającym poziom wzrostu były nakłady na inwestycje publiczne oraz wymiana międzynarodowa. Najwolniej przebiegało ożywienie w inwestycjach prywatnych, natomiast niezmiennie w badanym okresie najważniejszym czynnikiem dynamizującym wzrost był eksport. Spowolnienie osiągnęło minimum w roku 2009 (1,6% PKB). Nieznaczne ożywienie od roku 2009 osiągnęło maksimum z wynikiem 4,5% PKB w 2010 roku. Od pierwszego kwartału 2013 roku obserwuje się ponowny powolny wzrost aktywności gospodarczej, zaś w kolejnych kwartałach oczekuje się jego przyspieszenia¹³.

¹¹ Analizę wpływu infrastruktury na dynamikę wzrostu gospodarczego w badaniach ekonomistów w XX wieku przedstawia szczegółowo M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost...*, op. cit., s. 83-102.

¹² K. Malaga, *Dylematy wzrostu gospodarczego*, [w:] *Spółczesność informacyjna. Wybrane zagadnienia i problemy*, W. Kaczocho (red.), Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania w Poznaniu, nr 16, Poznań 2009, s. 147.

¹³ *Polska 2013. Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013, s. 89.

Wykres 1. Poziom PKB Polski w latach 2000-2013

Źródło: *Polska 2014. Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014, s. 96

Analizę neoklasycznych czynników wzrostu gospodarczego ukazuje tabela 3. Polityka gospodarcza wpływa niewątpliwie zarówno na uwarunkowania rynku pracy i kapitału, jak i na kluczowe czynniki związane z produktywnością obu tych czynników produkcji. Odzwierciedlają one wzrost jakości siły roboczej oraz kapitału czy usprawnienia organizacji pracy, a także efektywność wdrażania własnych innowacji¹⁴.

Głównym czynnikiem wzrostu w latach 2005-2012 (za wyjątkiem roku 2009) była produktywność czynników wytwórczych. Stabilny wkład we wzrost miał również kapitał, czyli zasób środków trwałych, wykorzystywanych w gospodarce. Spowolnienie gospodarcze, spowodowane załamaniem na rynkach światowych, było jednak przyczyną spadku stopy zatrudnienia do poziomu nawet -1,1% w roku 2010. Jednocześnie po kilku latach spadku w 2012 roku wzrosła liczba godzin pracowanych. Jak widać zatem w badanym okresie wzrost gospodarczy Polski odznaczał się dodatnią dynamiką i oscylował w latach 2006-2008 w granicach 5%. Na pogorszenie sytuacji miał jednak wpływ kryzys finansowy, który dotknął niemal wszystkich aspektów gospodarki.

¹⁴ Ibidem, s. 92.

Tabela 3. Czynniki wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2005-2013 (wkład w punktach procentowych)

Rok	Realny PKB <i>per capita</i>	Łączna produktywność czynników produkcji (2)	Kapitał (1)	Udział ludności w wieku produkcyjnym	Stopa aktywności	Stopa zatrudnienia	Liczba godzin
2005	3,7	1,2	0,8	0,3	0,7	1,1	-0,3
2006	6,3	3,1	0,8	0,3	-1,1	3,2	0,0
2007	6,8	2,7	1,0	0,0	-0,2	3,3	0,2
2008	5,1	1,5	1,1	0,0	0,7	1,8	0,0
2009	1,5	0,4	1,2	0,2	0,9	-0,8	-0,5
2010	2,9	1,6	1,1	0,4	1,0	-1,1	-0,2
2011	4,5	2,8	1,2	0,2	0,5	0,0	-0,1
2012	1,8*	3,0*	1,5	-3,0*	0,4	-0,3	0,2
2013	1,6	-0,7	1,3	-0,4	0,5	0,8	0,0

(1) Z uwagi na opóźnione w czasie oddziaływanie przyrostu majątku trwałego na przyrost produkcji wskaźniki dynamiki przesunięto o rok w tył.

(2) Rachunek wg neoklasycznej funkcji produkcji typu: $\Delta \ln Y / \text{pop} = u \Delta \ln L / \text{pop} + (1 - u) \Delta \ln K / \text{pop} + \Delta \ln A$, gdzie: Y – produkt krajowy brutto; L – zasób pracy (przeciętny w roku stan pracujących w gospodarce); L = populacja * stopa aktywności * wskaźnik zatrudnienia * liczba godzin; K – zasób kapitału (wartość brutto środków trwałych w gospodarce); u i (1 - u) = wagi obydwu czynników produkcji: czynnika pracy u = 2/3 i czynnika kapitału (1 - u = 1/3); A – tzw. reszta Solowa, czyli całkowita produktywność czynników wytwórczych (TFP – *total factory productivity*).

* W związku z aktualizacją liczby ludności wskaźniki nie są porównywalne dla 2012 roku.

Źródło: *Polska 2014. Raport...*, op. cit., s. 99

Dane dotyczące PKB *per capita* Polski i wybranych krajów Unii Europejskiej przedstawia tabela 4. Wartość nominalna PKB w 2013 roku wyniosła 1 635,75 mld zł. Uwzględniając siłę nabywczą pieniądza, PKB *per capita* wzrósł z poziomu 43% przeciętnej dla krajów UE-28 w 1995 roku do 68% w roku 2013. Według szacunków Eurostatu PKB *per capita* wzrósł realnie w Polsce w 2013 roku o 1,6%, podczas gdy w całej Unii Europejskiej spadł o 0,1%¹⁵.

Wciąż jeszcze wyniki polskiej gospodarki dalekie są od wskazań strefy euro, a zwłaszcza krajów rozwiniętych Unii Europejskiej. Liderem wśród prezentowanych krajów są Niemcy z PKB *per capita* oscylującym w granicach 120% UE-28 w całym badanym okresie. Polska gospodarka powinna osiągać wyższą dynamikę PKB, aby móc zbliżyć się do poziomu gospodarek rozwiniętych. Zauważalny jest ponadto niewielki dystans do krajów Europy Środkowo-Wschodniej o zbliżonej pozycji wyjściowej (przeobrażenia społeczno-gospodarcze, wejście do Unii Europejskiej). Chodzi tu zwłaszcza o Czechy (80,2% w relacji do średniej UE w 2013 roku) oraz Słowację (76,7%).

¹⁵ *Polska 2014. Raport...*, op. cit., s. 109.

Tabela 4. PKB *per capita* wybranych krajów UE (wg parytetu siły nabywczej) w latach 1990-2013

Wyszczególnienie	W tys. euro							W relacji do średniej UE (UE-28 = 100)						
	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
UE-28	14,6	19,0	22,4	24,4	25,1	25,5	25,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Strefa euro	16,6	21,2	24,4	26,5	27,3	27,6	27,7	114,0	112,0	109,0	109,0	109,0	108,1	107,5
Republika Czeska	11,2	13,5	17,8	19,7	20,3	20,7	20,6	76,7	71,2	79,2	80,6	80,9	80,9	80,2
Niemcy	18,8	22,4	26,0	29,2	30,8	31,5	32,0	129,0	118,0	116,0	120,0	123,0	123,2	123,6
Węgry	7,5	10,3	14,2	16,1	16,9	17,0	17,2	51,5	54,4	63,2	65,9	67,1	66,5	67,5
Polska	6,3	9,2	11,5	15,4	16,4	17,1	17,5	42,8	48,4	51,3	63,1	65,1	67,0	68,2
Słowacja	7,0	9,5	13,5	18,1	18,9	19,4	19,6	47,6	50,3	60,3	74,2	75,2	76,0	76,7

Źródło: *Polska 2014. Raport...*, op. cit., s. 109

3. Infrastruktura transportu a dynamika wzrostu w polskiej gospodarce

W ocenie wpływu infrastruktury transportowej na rozwój gospodarczy kluczowe znaczenie ma pojęcie dostępności transportowej kraju i jego regionów oraz wskaźniki opisujące jej poziom. Dostępność ta ma wymiar zarówno czasowy, jak i kosztowy: jest tym większa, im mniej czasu i mniej kosztów należy ponosić w ruchu na najczęściej uczęszczanych trasach lub w relacjach z danymi rejonami. Niska dostępność kraju powoduje, że obszar ten postrzegany jest jako peryferyjny, a tym samym działalność tam prowadzona generować będzie wyższe koszty¹⁶.

Pod pojęciem transportu rozumie się proces produkcyjny, którego celem jest pokonywanie przestrzeni. Wśród funkcji, jakie pełni on w gospodarce, wyróżnić można m.in.: funkcję konsumpcyjną, oznaczającą zaspokajanie potrzeb przewozowych; funkcję produkcyjną, oznaczającą zaspokajanie potrzeb transportowych poprzez tworzenie warunków działalności gospodarczej, jej stymulację i wpływ na funkcjonowanie rynku oraz funkcję integracyjną, która umożliwi integrację państwa i społeczeństwa¹⁷.

¹⁶ J. Burniewicz, *Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych*, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 26-27.

¹⁷ *System logistyczny Polski. Uwarunkowania techniczno-technologiczne komodalności transportu*, M. Jacyna (red.), Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2012, s. 27.

Tabela 5. Ewolucja poziomu i struktury inwestowania w polski transport w latach 2000-2008 w mld zł

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nakłady inwestycyjne w gospodarce ogółem	133,2	11,4	109,3	110,9	120,5	131,1	154,9	191,7	217,3
Nakłady inwestycyjne na transport i gospodarkę magazynową (bez łączności) w tym:	6,7	5,5	5,0	6,0	6,5	7,9	9,1	11,2	11,8
– sektor publiczny	3,9	1,6	1,5	2,1	2,0	2,9	3,0	4,2	4,5
– sektor prywatny	2,8	3,8	3,6	3,9	4,5	4,9	6,1	7,0	7,3
– infrastruktura (budynki i budowle)	2,6	2,1	1,6	2,8	2,6	3,7	3,3	4,1	5,4
– inwestycje w pozostałe środki trwale transportu	4,1	3,4	3,5	3,1	3,9	4,1	5,8	7,0	6,4
% inwestycji w całej gospodarce w PKB	17,88	15,58	13,53	13,16	13,6	13,33	14,61	16,29	17,07
% inwestycji transportowych w PKB	0,90	0,7	0,62	0,71	0,74	0,80	0,86	0,95	0,93
% inwestycji w budynki i budowle transportu i magazynowania PKB	0,35	0,26	0,20	0,33	0,29	0,38	0,32	0,35	0,43

Źródło: J. Burnewicz, op. cit., s. 65

Inwestycje w infrastrukturę transportową mają pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, jednak nacisk położony powinien być na inne aspekty wydatkowania. Środki przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych powinny być przede wszystkim w skuteczny sposób pozyskiwane, ale też odpowiednio alokowane. Zasadniczym problemem wydaje się być jednak efektywne wykorzystywanie funduszy¹⁸. Zauważyć należy dużo większą dynamikę nakładów na infrastrukturę w latach 2000-2008 – był to wzrost z 2,6 do 5,4 mld zł (tabela 5.). Zmiana nakładów na pozostałe środki trwale (pojazdy, maszyny) była w tym czasie niższa (wzrost z 4,1 do 6,4 mld zł). Znaczącą rolę w wydatkach inwestycyjnych na transport od strony podmiotowej zaczął odgrywać sektor prywatny, którego skala finansowania niemal dwukrotnie przewyższała nakłady sektora publicznego. Od roku 2002 niezmiennie wzrasta też procentowy udział inwestycji transportowych w PKB (w 2008 roku osiągnął on 0,93%).

Inwestycje infrastrukturalne w zakresie transportu mają bezpośredni wpływ na możliwość poprawy wyników finansowych podmiotów gospodarczych czy na możliwości ich rozwoju. Efekty średnio- i długookresowe to m.in.: wzrost produktywności zasobów wykorzystywanych przez przedsiębiorstwo; usprawnienie procesów

¹⁸ M. Okniańska, *Wpływ infrastruktury technicznej na rozwój regionu łódzkiego*, [w:] *Wybrane problemy nowoczesnej infrastruktury transportu drogowego*, R. Kozłowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 177-180, 182.

logistycznych związanych z zaopatrzeniem, produkcją i obsługą klienta czy też obniżenie kosztów własnych działalności przedsiębiorstwa¹⁹.

Tabela 6. Podstawowe informacje o transporcie w latach 2007-2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Linie kolejowe eksploatowane ^a , w km	20 107	20 196	20 360	20 228	20 228	20 094	19 328
– w tym normalnotowarowe	19 797	20 007	20 171	20 089	20 113	19 979	19 259
– w tym zelektryfikowane	11 898	11 924	11 956	11 916	11 880	11 920	11 868
Drogi publiczne o twardej nawierzchni w km	258 910	261 233	268 372	273 760	280 401	280 719	–
– w tym autostrady	663	765	849	857	1 070	1 365	1 482
Drogi ekspresowe	330	452	522	675	738	1 053	1 244
– w tym drogi o nawierzchni ulepszonej	233 133	235 901	245 086	249 807	257 564	258 060	–
Sieć tras lotniczych w km	236 319	221 130	257 860	342 949	196 008	195 918	17 7002
– w tym zagranicznych	233 555	218 838	255 796	340 657	190 815	190 279	17 1173
Rurociągi (magistralne) do przetaczania ropy naftowej i produktów naftowych w km	2 278	2 278	2 360	2 362	2 444	2 444	2 444
Drogi wodne śródlądowe żeglowne ^b , w km	3 660	3 660	3 660	3 659	3 659	3 659	3 655

^a Do 2001 roku sieć PKP, od 2002 roku sieć PKP oraz innych podmiotów, będących zarządcami sieci kolejowej.

^b Od 2002 roku na podstawie *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. nowelizującego przepisy kwalifikujące drogi wodne do żeglugi śródlądowej*, Dz. U. 2002, nr 77, poz. 695.

Źródło: *Transport. Wyniki działalności w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014, s. 76-77

W kontekście jakości infrastruktury transportu wskaźnikami pozwalającymi na jej ocenę są długości: dróg, autostrad oraz linii kolejowych, dróg wodnych czy sieci lotniczej. Tabela 6. przedstawia podstawowe informacje o transporcie w Polsce w latach 2007-2013. Długość sieci kolejowej ogółem w 2013 roku wyniosła ponad 19,3 tys. km i była najkrótsza w całym analizowanym okresie. Zmniejszyła się zarówno sieć Polskich Kolei Państwowych – o 658 km (łączna długość – 19,0 tys. km), jak i sieć zarządzana przez inne podmioty – o 108 km, do 0,4 tys. km. W 2013 roku zmodernizowano 1 221 km torów, a na sieci kolejowej znajdowało się 1 430 stacji kolejowych, w tym 393 węzłowych oraz 622 czynne dworce kolejowe. Ogólna długość dróg publicznych w końcu 2012 roku wyniosła natomiast

¹⁹ R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu jako czynnik kształtujący warunki rozwoju przedsiębiorstw w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 63.

412,0 tys. km, z czego 68% stanowiły drogi o nawierzchni twardej, a 32% drogi o nawierzchni gruntowej. Ogólna gęstość dróg o nawierzchni twardej w końcu 2012 roku wyniosła 89,8 km na 100 km². W 2013 roku długość autostrad zwiększyła się o 117 km i w końcu roku wyniosła 1 482 km. Mimo znacznego wzrostu długości autostrad w 2013 roku, w porównaniu z rokiem 2007, jest to nadal jeden z najniższych wskaźników w Unii Europejskiej (w 2011 roku średnia dla 27 krajów UE wyniosła odpowiednio 16 km i 14 km). W Polsce na 1 000 km² powierzchni kraju przypadało 3,5 km. Długość dróg ekspresowych wzrosła natomiast w roku 2013 o 191 km (o ok. 18% w stosunku do roku poprzedniego) i w końcu badanego okresu wyniosła 1 244 km (3 razy więcej niż w roku 2007). Z kolei morska flota transportowa polskich armatorów i operatorów na koniec 2013 roku liczyła 110 statków o nośności 3 036,1 tys. i pojemności brutto 2 084,4 tys., natomiast sieć tras lotniczych (w porównaniu z rokiem 2010) zmniejszyła się w roku 2013 dwukrotnie (z 342 do 177 tys. km). Prawie wszystkie z nich stanowiły trasy zagraniczne.²⁰

Na niemal niezmienionym poziomie pozostawała z kolei długość rurociągów do przetaczania ropy naftowej i produktów naftowych (ok. 2 400 km), a także śródlądowych żeglownych dróg wodnych (ok. 3 600 km). Transport w Polsce w ostatnich latach znajduje się w fazie zauważalnych zmian w zakresie infrastruktury. Sieci: drogowa, lotnicza czy morska charakteryzują się rozwojem i dostosowaniami do potrzeb rynku. Transporty kolejowy i śródlądowy odznaczają się jednak stagnacją, a nawet regresem, co wynika m.in. z ich dużej kapitałochłonności²¹.

Słaba jakość sieci drogowej w Polsce wynika przede wszystkim z²²:

- braku sieci autostrad i dróg ekspresowych;
- braku odpowiedniej liczby mostów, wiaduktów, dwupoziomowych skrzyżowań;
- niedostatecznej nośności dróg;
- złego stanu nawierzchni;
- przebiegu tras drogowych charakteryzujących się znacznym natężeniem ruchu przez centra obszarów miejskich i tereny zabudowane.

Badania empiryczne, dotyczące poziomu infrastruktury krajów europejskich, pokazują niestety, iż Polska jest krajem odznaczającym się jej niską jakością. Państwami o najgorszym poziomie infrastruktury transportowej okazały się także: Węgry, Litwa i Grecja. Polska już w okresie przedakcesyjnym otrzymywała bezwrotną pomoc, pochodzącą ze środków unijnych, na realizację inwestycji infrastrukturalnych z funduszy PHARE i ISPA. Przeznaczano je w całej Europie Środ-

²⁰ *Transport. Wyniki działalności...*, op. cit., s. 76-77.

²¹ S. Koziański, *Przekształcenia infrastruktury transportu w Polsce*, Studia i Monografie, nr 440, Opole 2010, s. 143.

²² R. Rolbiecki, *Stan infrastruktury w Polsce jako czynnik ograniczający rozwój społeczno-gospodarczy*, „Infrastruktura Transportu” 2008, nr 5, s. 33-34.

kowo-Wschodniej głównie na poprawę infrastruktury kolejowej, zakładając właśnie kluczową rolę kolei w transporcie. Wiąże się to z zaniedbaniami sieci drogowej, która odznacza się ograniczoną nośnością i niskim udziałem dróg o podwyższonym standardzie. Powoduje to problemy z przepustowością, co negatywnie wpływa na rozwój gospodarczy i niewątpliwie zmniejsza konkurencyjność Polski na rynku europejskim²³.

Dalszy rozwój infrastruktury transportu w Polsce, zwłaszcza jakości realizowanych inwestycji, oddziaływać będzie na wzrost produktywności poprzez²⁴:

- wzrost aktywności inwestycyjnej regionów;
- łagodzenie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów;
- wzrost aktywności zawodowej ludności;
- zmniejszanie kosztów zewnętrznych transportu;
- stymulowanie przygranicznej współpracy regionalnej;
- tworzenie warunków dla międzynarodowej współpracy gospodarczej.

Kluczowe znaczenie dla wzrostu i tym samym rozwoju gospodarczego ma nowoczesna infrastruktura transportowa, odznaczająca się najwyższymi parametrami eksploatacyjnymi takimi jak: wysoka prędkość ruchu, intermodalność, elektroniczność, integracja techniczna, nowe cechy użytkowe. Niezbędne są jednak z jednej strony nakłady finansowe, a z drugiej mobilizacja technologiczna czy organizacyjna²⁵.

Inwestycje infrastrukturalne mogą zatem powiększyć zdolności produkcyjne danego obszaru zarówno poprzez zwiększenie dostępności do zasobów, jak i poprzez rozszerzenie produktywności już istniejących zasobów. Rozwój transportu zbliża do siebie rynki, umożliwiając zwiększenie produkcji, a zatem poprzedza wzrost gospodarczy²⁶. Rozwój transportu aktywizuje obszary wokół jego infrastruktury – wzdłuż dróg kołowych i kolejowych powstają zakłady przemysłowe i usługowe. Sprawny transport, wymagający odpowiedniej infrastruktury, jest czynnikiem dynamizującym rozwój gospodarczy²⁷.

Zakończenie

Minimalny zasób infrastruktury wydaje się być koniecznym warunkiem wzrostu, ale dalsze zwiększanie infrastruktury w świetle badań empirycznych nie

²³ D. Tarka, *Infrastruktura transportowa w wybranych krajach Unii Europejskiej – analiza taksonomiczna*, „Economics and Management” 2012, No. 4, s. 99.

²⁴ K. Wojewódzka-Król, *Infrastruktura transportowa Polski w świetle integracji z UE*, [w:] *Rozwój elementów infrastruktury życia społeczno-gospodarczego*, J. Brdulak (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 15-16.

²⁵ J. Burniewicz, op. cit., s. 100.

²⁶ K. Sobiech, *Luka infrastrukturalna w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Studiów Doktoranckich” 2006, nr 26, s. 6-7.

²⁷ W. Rydzkowski, *Transport w gospodarce narodowej*, [w:] *Transport*, W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 2.

ma większego znaczenia. Wyższy jej poziom nie ma bowiem liniowego wpływu na wzrost, natomiast inwestycje infrastrukturalne nie wydają się wpływać na niego w sposób oczywisty. Po przekroczeniu pewnego poziomu wzrasta bowiem amortyzacja, co ogranicza wzrost dochodu²⁸. Brak odpowiedniej infrastruktury może jednak być przyczyną marginalizacji regionów, tj. ich wyłączenia z procesów rozwojowych i tym samym wykluczenia ich mieszkańców. Wzmocnienie potencjału wewnętrznego danych obszarów, szczególnie zacofanych infrastrukturalnie, powinno stanowić istotny cel polityki regionalnej. Przy ograniczonych środkach finansowych na rozbudowę i modernizację infrastruktury istotne wydaje się podjęcie działań wspomagających jak najbardziej efektywne wykorzystanie już istniejących urządzeń. Rozbudowa nie jest bowiem jedynym rozwiązaniem, gdyż korzystne byłoby np. wprowadzenie opłat za korzystanie z infrastruktury²⁹.

Rola infrastruktury w procesie rozwoju gospodarczego polega głównie na stwarzaniu warunków działalności produkcyjnej. Infrastruktura, chociaż bezpośrednio nie tworzy wartości dodanej, jest niezbędnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Wpływa ona z jednej strony na możliwości wzrostu gospodarczego, a z drugiej wzrost gospodarczy wpływa na możliwą wielkość inwestycji infrastrukturalnych. Powiązania między rozwojem transportu i wzrostem gospodarczym powodują, że każda nieprawidłowość w rozwoju transportu (tak niedoinwestowanie, jak i przeinwestowanie) skutkuje obniżeniem ogólnej efektywności gospodarki³⁰.

Infrastruktura transportowa w Polsce, mimo pozytywnych tendencji, nie jest na zadowalającym poziomie, zwłaszcza w odniesieniu do innych krajów europejskich. Główne nakłady finansowe, przeznaczane na inwestycje infrastrukturalne, pochodzą z sektora prywatnego, co jest tendencją pozytywną. Podmioty gospodarcze inwestują w otoczenie, np. poprzez budowę dróg dojazdowych. Wydaje się jednak, iż wzrost gospodarczy, charakteryzujący polską gospodarkę w XXI wieku, mógłby mieć wyższą dynamikę, gdyby poziom infrastruktury transportowej odznaczał się wyższym zaawansowaniem. Przyciągnęłoby to liczniejsze inwestycje zagraniczne, ale przede wszystkim ograniczyły koszty, ponoszone przez podmioty już funkcjonujące. Infrastruktura transportu ma zatem charakter stymulujący lub ograniczający aktywność gospodarczą przedsiębiorstw.

²⁸ Ł. Goczek, *Rola infrastruktury we wzroście gospodarczym – badanie empiryczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 176, Poznań 2011, s. 190.

²⁹ *Logistyka. Infrastruktura techniczna na świecie. Zarys teorii i praktyki*, M. Mindur (red.), Instytut Technologii Eksploatacji, Warszawa – Radom 2012, s. 29-30.

³⁰ K. Wojewódzka-Król, *Podstawy teoretyczne rozwoju i finansowania infrastruktury transportu*, [w:] *Rozwój infrastruktury transportu*, K. Wojewódzka-Król (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 32.

Bibliografia

1. Aschauer D. A., *Is public expenditure productive?*, "Journal of Monetary Economics" 1989, Vol. 23.
2. Burnewicz J., *Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych*, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
3. Calderón C., Servén L., *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, "World Bank Policy Research Working Paper" 2004, No. 3400.
4. Easterly W., Rebelo S., *Policy, Technology Adoption and Growth*, "National Bureau of Economic Research Working Papers" 1993, No. 4681.
5. Garcia-Mila T., McGuire T., Porter R., *The effect of public capital in state level production functions considered*, "Review of Economics and Statistics" 1996, Vol. 78.
6. Goczek Ł., *Rola infrastruktury we wzroście gospodarczym – badanie empiryczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 176, Poznań 2011.
7. *Gospodarka lokalna*, R. Brol (red.), Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1995.
8. Holtz-Eakin D., Shwartz A. E., *Infrastructure in a structural model of economic growth*, "Regional Science and Urban Economics" 1995, Vol. 25.
9. Kocur-Bera K., *Rozwój infrastruktury na przykładzie wybranych gmin wiejskich*, „Infrastruktura i Rozwój Terenów Wiejskich” 2011, nr 1
10. Koziarski S., *Przekształcenia infrastruktury transportu w Polsce*, Studia i Monografie, nr 440, Opole 2010.
11. Kupiec L., *Gospodarka przestrzenna*, t. 7. *Infrastruktura techniczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
12. *Logistyka. Infrastruktura techniczna na świecie. Zarys teorii i praktyki*, M. Mindur (red.), Instytut Technologii Eksploatacji, Warszawa – Radom 2012.
13. Mackiewicz-Łyziak J., *Wpływ infrastruktury na produktywność w gospodarce Polski*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 3.
14. Malaga K., *Dylematy wzrostu gospodarczego*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne. Wybrane zagadnienia i problemy*, W. Kaczocha (red.), Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania w Poznaniu, nr 16, Poznań 2009.
15. Mucha-Leszko B., Kąkol M., *Rozwój infrastruktury a proces konwergencji gospodarczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, z. 16.
16. Okniańska M., *Wpływ infrastruktury technicznej na rozwój regionu łódzkiego*, [w:] *Wybrane problemy nowoczesnej infrastruktury transportu drogowego*, R. Kozłowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
17. *Polska 2013. Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.
18. *Polska 2014. Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014.
19. Ratajczak M., *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4.

20. Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1999.
21. Rolbiecki R., *Infrastruktura transportu jako czynnik kształtujący warunki rozwoju przedsiębiorstw w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.
22. Rolbiecki R., *Stan infrastruktury w Polsce jako czynnik ograniczający rozwój społeczno-gospodarczy*, „Infrastruktura Transportu” 2008, nr 5.
23. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. nowelizujące przepisy kwalifikujące drogi wodne do żeglugi śródlądowej*, Dz. U. 2002, nr 77, poz. 695.
24. Rydzkowski W., *Transport w gospodarce narodowej*, [w:] *Transport*, W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
25. Shanks S., Barnes P., *Econometric modeling of infrastructure and Australia's productivity*, “Internal Research Memorandum” 2008, No. 08-01.
26. Sobiech K., *Luka infrastrukturalna w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Studiów Doktoranckich” 2006, nr 26.
27. *System logistyczny Polski. Uwarunkowania techniczno-technologiczne komodalności transportu*, M. Jacyna (red.), Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2012.
28. Tarka D., *Infrastruktura transportowa w wybranych krajach Unii Europejskiej – analiza taksonomiczna*, “Economics and Management” 2012, No. 4.
29. Tatom J. A., *Public capital and private sector performance*, Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper, St. Luis 1991.
30. *Transport. Wyniki działalności w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014.
31. Wojewódzka-Król K., *Infrastruktura transportowa Polski w świetle integracji z UE*, [w:] *Rozwój elementów infrastruktury życia społeczno-gospodarczego*, J. Brdulak (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.
32. Wojewódzka-Król K., *Podstawy teoretyczne rozwoju i finansowania infrastruktury transportu*, [w:] *Rozwój infrastruktury transportu*, K. Wojewódzka-Król (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.

Iwona Koza¹

ZRÓŻNICOWANIE DOCHODÓW POLSKICH POWIATÓW

Streszczenie

Badanie procesów gospodarowania środkami publicznymi jest bardzo ważnym aspektem gospodarki finansowej. Narzędziem weryfikacji wyników gospodarowania środkami finansowymi jest badanie wskaźnikowe, którego wyniki omówione są w niniejszym referacie. Badane wskaźniki dotyczyły wielkości oraz struktury zarówno dochodów, jak i relacji ogólnobudżetowych, a także ich zmian w badanym okresie. Na podstawie badań wskaźnikowych dokonano oceny sytuacji bieżącej, konfrontując sytuacje powiatów grodzkich oraz powiatów ziemskich oraz pozytywnie zweryfikowano hipotezę poprawy sytuacji powiatów ziemskich na skutek ich połączenia z gminami.

Słowa kluczowe: powiaty ziemskie, powiaty grodzkie, dochody samorządowe, wskaźniki, metody statystyczne

INCOME DISPARITIES IN POLISH COUNTIES

Abstract

The study of public funds management processes is a vital part of financial management policies. Analysis of indicators is a tool used to verify the results of financial management: the outcomes of such an analysis are discussed in this paper. The studied indicators related to the size and structure of both revenues and budget relationships, and their changes during the relevant period. On the basis of indicator analysis, the current situation of Polish local governments was assessed, comparing town districts and rural districts. The hypothesis that the situation of rural districts has improved as a result of their connection with the municipalities was positively verified.

Key words: rural districts, town districts, local government revenue, indicators, statistical methods

Wstęp

W polskiej strukturze samorządowej występują dwa rodzaje powiatów: powiaty ziemskie oraz powiaty grodzkie. Obie te struktury są systemami przestrzennie-gospodarczymi, obejmującymi wyodrębniony z otoczenia fragment przestrzeni ekonomicznej, trwale zamieszkały, zagospodarowany i wykorzystywany przez określoną społeczność, a wypełniony różnorodnymi, wzajemnie powiązаныmi,

¹ dr Iwona Koza – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, Instytut Matematyki i Informatyki

podmiotami gospodarczymi, które stanowią o wewnętrznym potencjale danego powiatu. Powiaty grodzkie, w świetle prawa, są gminami wykonującymi zadania powiatów i jako takie mają znacznie szersze uprawnienia do pozyskiwania dochodów. W związku z tym warto skonfrontować jak w takiej sytuacji wewnętrzna struktura powiatów przekłada się na osiągnięte przez nie dochody. Wyniki tej analizy z jednej strony stanowiąc będą diagnozę dotychczasowego rozwoju polskich mikroregionów, a z drugiej będą sugerować kierunki ich przyszłego rozwoju².

Wprawdzie wyniki analizy statystycznej sytuacji polskich jednostek samorządowych obrazują ich mało optymistyczną sytuację finansową, jednak wyniki analiz statystycznych wskazują na miasta na prawach powiatów jako na te jednostki, które w związku z bardzo korzystnym potencjałem endogenicznym osiągają zdecydowanie lepsze wyniki finansowe od powiatów ziemskich czy gmin. Warto zatem zastanowić się, jakie czynniki mają wpływ na taki stan rzeczy. Wsunięte wnioski będą mogły stanowić gruntowną podbudowę potencjalnych reform samorządowych.

W niniejszym artykule podjęta zostanie konfrontacja z hipotezą twierdzącą, że zmniejszenie ilości powiatów ziemskich poprzez ich połączenie z gminami przyniosłoby wymierne korzyści. Korzystna sytuacja powiatów grodzkich, z których każdy łączy w sobie powiat i gminę, wydaje się potwierdzać powyższe twierdzenie.

Narzędziem, przy pomocy którego ukazane zostanie nadmienione wyżej przeszerzenie zróżnicowanie dochodów powiatów, będzie badanie wskaźnikowe wyników finansowych, osiągniętych przez te jednostki samorządowe w założonym okresie badawczym. Poprowadzi ono do wyciągnięcia szczegółowych wniosków odnoszących się do sytuacji polskich powiatów.

1. Samorząd terytorialny w Polsce – uwarunkowania prawno-administracyjne

System samorządowy, funkcjonujący w Polsce od 25 lat w oparciu o koncepcję samorządności zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego³, jest trójstopniowy – podstawowymi podmiotami są samorzady: wojewódzki⁴, powia-

² Por. *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 222.

³ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. 1994.124.607 z późn. zm.

⁴ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.

towy⁵ i gminny⁶, a także dualistyczny – samorząd realizuje zarówno własne zadania, jak i zlecone⁷.

Od 1991 roku podzielono finanse państwa na dwie niezależne części: państwową i samorządową, zerwano z centralistycznym, zhierarchizowanym systemem zasilania finansowego samorządów⁸. Ustawa o finansach publicznych z 1998 roku rozstrzygnęła zasadnicze kwestie dotyczące systemu finansów publicznych i gospodarowania ich środkami⁹. Uchwalona w tym samym dniu ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1998 roku¹⁰ wyposażyła kompetencyjnie zrestrukturyzowane samorzady w ten sposób, że gminy, w tym powiaty grodzkie¹¹, opierają swą działalność głównie na dochodach własnych, uzyskiwanych z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku od nieruchomości, a powiaty ziemskie i grodzkie oraz województwa bazują na transferach – dotacjach, czyli środkach wypłacanych z budżetu państwa lub innych instytucji sektora publicznego jako zapłata za wykonywanie określonych zadań publicznych – bądź środkach mających na celu wsparcie zadań wykonywanych na poziomie powiatowym czy wojewódzkim oraz na subwencjach – środkach przekazywanych z budżetu państwa bez wskazywania celu, na jaki mają być przeznaczone. Znaczącą część dochodów polskich jednostek samorządowych stanowią środki z budżetu Unii Europejskiej¹².

2. Analiza wskaźnikowa funkcjonowania powiatów w Polsce

2.1. Pojęcie i istota metod wskaźnikowych

Istnieje kilka definicji pojęcia *wskaźnik*. Według S. Nowaka wskaźnik to określone obserwowalne zdarzenie, którego zaistnienie uznajemy za dowód występowania innych bezpośrednio nieobserwowalnych lub trudno obserwowalnych

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

⁷ Por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, PWN, Warszawa 2003, s. 25 i nast. oraz W. Miemieć, *Finanse samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5, s. 5 i nast.

⁸ Na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

⁹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1014.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.

¹¹ *Miasto na prawach powiatu* to określenie zamiennie stosowane z określeniem *powiat grodzki*.

¹² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104 oraz *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, B. Samojlik (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006, s. 156, a także K. Peter-Bombik, *Ewolucja systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007, s. 498-508.

zdarzeń. Między zdarzeniem obserwowalnym, czyli wskaźnikiem, a zdarzeniem wskaźnikowym, nie poddającym się obserwacji bezpośredniej, musi zachodzić określony związek. Wskaźnikiem może być jedynie zdarzenie, proces, przedmiot obserwowalny, a zdarzenia, procesy, o których zaistnieniu wnosimy na podstawie zaobserwowania, są nazywane zjawiskami wskaźnikowymi, których natura może być bardzo różna. Związek między tymi dwoma zjawiskami jest podstawą typologii w teorii wskaźników¹³.

Na metodę wskaźnikową składa się wyznaczenie i analiza wartości wskaźników. W celu scharakteryzowania zmian poziomu wskaźników zachodzących w czasie obliczane są stosowne indeksy¹⁴. Ich wartości pozwalają ocenić kierunki i tempo zmian przedmiotu badań poprzez porównanie wartości w kolejnych okresach, bowiem wskaźniki to relacje celowo powiązanych wielkości, ustalone dla uzyskania określonych wartości poznawczych¹⁵.

2.2. Założenia i metodyka własnego badania wskaźnikowego powiatów ziemskich

Badanie statystyczne przebiegało w znanych z literatury etapach¹⁶, tj.:

- wybór i wstępna charakterystyka obszaru lub rodzaju aktywności jednostki samorządu terytorialnego;
- dobór wskaźników reprezentatywnych dla danego zjawiska;
- weryfikacja wskaźników – eliminacja wskaźników silnie skorelowanych oraz ewentualne ustalenie dodatkowych wskaźników w celu pogłębienia pomiaru;
- obliczenie wartości każdego wskaźnika;
- postawienie diagnozy, czyli sformułowanie wniosków dla celów decyzyjnych.

Kluczowe było skoncentrowanie uwagi na doborze wskaźników w taki sposób, aby one dobrze opisywały sytuację finansową badanych jednostek. Zgodnie z lite-

¹³ Por. *Metody badań socjologicznych*, S. Nowak (red.), PWN, Warszawa 1970, s. 247 i nast.

¹⁴ Por. Ł. Gęsiński, M. Gęsiński, *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, InterFart, Łódź 1999, s. 120.

¹⁵ Por. G. Gołębiowski, A. Tłaczała, *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Difin, Warszawa 2005, s. 102.

¹⁶ Szerzej: V. D'amelio, M. K. Chmarra, T. Tomiyam, *A method to reduce ambiguities of qualitative reasoning for conceptual design applications. Artificial Intelligence for Engineering Design*, "Analysis and Manufacturing" 2013, No. 27/01, s. 19-35; R. Arendarski, *Możliwości wykorzystania analiz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8, s. 104-116; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2005, s. 59 oraz A. Zeliaś, *Metody statystyczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 12 i nast.

raturą przedmiotu, starano się wykorzystać niewiele, jednak właściwie dobranych, wskaźników.¹⁷

W każdej badanej jednostce samorządu terytorialnego do badania wybrano:

- A. Obszar, na który składa się otoczenie historyczne, geopolityczne oraz społeczno-ekonomiczne.
- B. Wskaźniki struktury dochodów budżetowych:
 1. Udział subwencji ogólnej w dochodach budżetu ogółem (SOwDO).
 2. Udział dotacji celowych ogółem w dochodach budżetu ogółem (DCwDO).
 3. Udział dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem (DWwDO).
 - 3.1. Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych (PDPwDW).
 - 3.2. Udział podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych (PDCwDW).
 - 3.3. Udział dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych (DMwDW).
 - 3.4. Udział pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych (PDWwDW).
 4. Udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach budżetu ogółem (DIwDO).
- C. Inne dochody powiatów grodzkich:
 1. Udział podatków lokalnych w dochodach ogółem.
 2. Udział dochodów z Unii Europejskiej w dochodach ogółem.

Struktura dochodów budżetowych została określona zgodnie z nomenklaturą zawartą w *Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*¹⁸. Badaniem objęto wszystkie jednostki powiatowe, tj. 314 powiatów ziemskich oraz 64 powiaty grodzkie. Dane do badań pobrano z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, w którym podane są informacje wygenerowane na podstawie sprawozdań finansowych sporządzanych przez samorządy – sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz sprawozdań Rb-28

¹⁷ Por. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240; G. Gołębiowski, A. Tłaczała, op. cit., s. 103; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, op. cit., s. 97-105 i nast.; *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Brol (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 629 i nast.; R. Arendarski, op. cit., s. 104-116 oraz S. Wieteska, M. Wypych, *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 207 i nast.

¹⁸ Art. 3-5 *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

z wykonania planu wydatków budżetowych.¹⁹ Dane w sprawozdaniach wykazywane są wg stanu na koniec roku kalendarzowego.²⁰

Okres badania zawężono do lat 2005-2012.²¹ Dla celów porównawczych omówiono 8 wskaźników. Następnie inne dwa źródła dochodów powiatów grodzkich (nie dostępne dla powiatów ziemskich) omówione zostały w odrębnym podrozdziale niniejszego artykułu.

2.3. Wyniki badań

2.3.1. Wartości absolutne, charakteryzujące otoczenie społeczno-ekonomiczne powiatów ziemskich

W badanym okresie dochody ogółem polskich powiatów były coraz wyższe. Warto jednak zaakcentować, że przedział dochodów osiąganych przez powiaty ziemskie zamykał się pomiędzy 12 mln zł a 213 mln zł, podczas gdy dla powiatów grodzkich omawiany agregat wynosił od 99 mln zł do 3.592 mln zł (por. wykres 1.). Fundamentalnymi przyczynami są tu: szerszy wachlarz dochodów osiąganych przez powiaty grodzkie w porównaniu z powiatami ziemskimi oraz wyższe dochody podmiotów zamieszkujących bądź też mających siedziby na terenie miast grodzkich.

Najwyższe dochody osiągnęły powiaty ziemskie, znajdujące się w południowych województwach naszego kraju, tj. w województwach: dolnośląskim, małopolskim i śląskim. W województwie dolnośląskim przodowały powiaty: kłodzki, wałbrzyski i świdnicki. Osiągały one wyniki ponad dwukrotnie przekraczające średnią dla wszystkich powiatów w Polsce. Główną przyczyną tej sytuacji w powiatach kłodzkim i wałbrzyskim było ożywione życie gospodarcze, przejawiające się ponadprzeciętnym zwiększaniem się liczby firm, wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym oraz ożywione życie turystyczne i kulturalne. Natomiast powiat świdnicki w żadnym z parametrów, opisujących sferę gospodarczo-społeczną, nie wybijał się ponad przeciętność. Z kolei w województwie małopolskim prym wiodły powiaty: krakowski, nowosądecki i nowotarski, podobnie jak powiaty: dąbrowski, oświęcimski czy suski były liderami w większości wyróżników charakteryzujących obszar gospodarczo-społeczny. W województwie śląskim zaś najwyższe dochody osiągały powiaty: cieszyński, raciborski, tarnogórski i żywiecki. Powiat cieszyński, jako jedyny z wymienionych, osiągnął gęstość zaludnienia, saldo migracji, liczbę osób w wieku produkcyjnym, liczbę mieszkań oraz liczbę zakładów

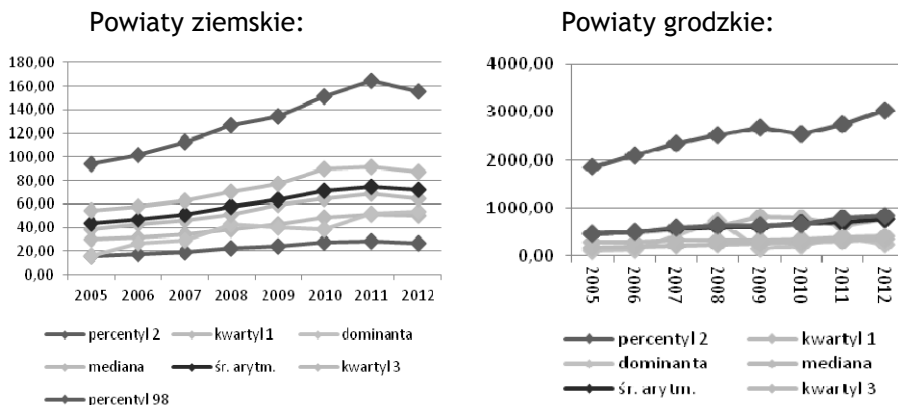
¹⁹ GUS, *Bank Danych Lokalnych*, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (zasoby czerpano do dnia 25.11.2013 r.).

²⁰ Zgodnie z par. 5. *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. 2010, nr 20, poz. 103.

²¹ Początkowo założono, że badanie obejmie lata 1999-2012, a więc najdłuższy możliwy okres. W trakcie zbierania danych okazało się jednak, że sprawozdania finansowe powiatów ziemskich są w dużym stopniu niepełne, a więc nienadające się do szerszych analiz.

opieki zdrowotnej co najmniej trzykrotnie wyższe od średniej dla wszystkich powiatów tego województwa.

Wykres 1. Dochody ogółem powiatów w latach 2005-2012 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, op. cit.

Wyniki najniższe spośród wszystkich polskich powiatów ziemskich osiągnęły powiaty ziemskie z województw środkowych oraz wschodnich: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. W województwie kujawsko-pomorskim najniższym był powiat grudziądzki, który osiągał dochody przeważnie stanowiące ok. 20% średniej dla wszystkich powiatów w Polsce. Z kolei w województwie łódzkim niskie wartości osiągały powiaty brzeziński i skiernewicki, w których skrajnie wysokim okazały się: gęstość zaludnienia, liczba osób w wieku produkcyjnym, poziom bezrobocia, a skrajnie niskim: poziom płac i gęstość zaludnienia. Wielkości te stanowiły w tych powiatach zaledwie ok. kilkanaście procent średniej krajowej. Skrajnie niskie dochody osiągnęły należące do województwa mazowieckiego powiaty: białobrzeski, siedlecki i szydłowiecki. W tych powiatach występowało wysokie bezrobocie i niska liczba ludności (zwłaszcza w powiecie białobrzeskim). Wszystkie pozostałe powiaty tylko sporadycznie osiągały poziomy skrajne. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują powiaty województwa opolskiego, które mimo że osiągały jedno z najniższych wyników w obszarze gospodarczo-społecznym, to w wielkościach absolutnych, odnoszących się do dochodów, osiągały wyniki przeciętne.

Jeśli chodzi o powiaty grodzkie, najwyższe dochody osiągnięto w województwie dolnośląskim (we Wrocławiu) oraz w województwie małopolskim (w Krakowie). Prym wiodły również Łódź i Gdańsk. Wszystkie wymienione miasta osiągały wysokie wyniki również w wielkościach charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze, a zwłaszcza w gęstości zaludnienia, przyroście naturalnym, wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz poziomie migracji.

Najgorsze wyniki spośród powiatów grodzkich osiągnęły miasta z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego i lubuskiego – w szczególności: Płock,

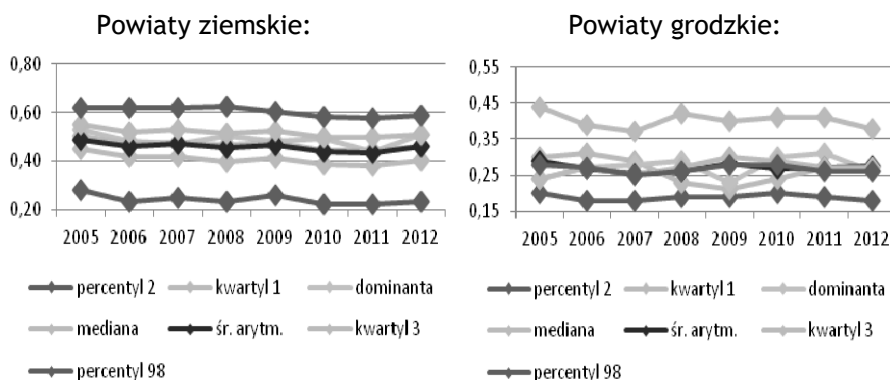
Radom, Łomża, Suwałki i Zielona Góra. Przyczyny takich wyników trzeba szukać w: niskiej gęstości zaludnienia, wysokim poziomie migracji oraz niskiej produktywności przedmiotów gospodarczych, zlokalizowanych na terenach tych jednostek.

2.3.2. Analiza struktury dochodów budżetowych

2.3.2.1. Udział subwencji ogólnej w dochodach budżetu ogółem

Badanie udziału subwencji w dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego pozwala ustalić poziom prawdopodobieństwa realizacji przez nie zadań. Zagrożenie to wzrasta wraz z postępującymi kłopotami budżetu państwa i związanym z tym ograniczaniem kwoty subwencji ogólnej, która ma finansować poszczególne zadania lub wyrównywać dysproporcje między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego o różnej zasobności finansowej. Z tego powodu relacja ta powinna mieć tendencję nierosnącą. Taki też wynik utrzymywał się w większości jednostek powiatowych (por. wykres 2.), z tym, że w przypadku powiatów ziemskich udział subwencji w dochodach budżetów oscylował wokół 47%, natomiast w przypadku powiatów grodzkich, wokół 27%.

Wykres 2. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika SOWDO



Źródło: jak wyżej

Powiatami ziemskimi, w których udział subwencji w dochodach budżetów był porównywalnie najmniejszy, były powiaty należące do województwa łódzkiego: łódzki wschodni, skierniewicki i brzeziński, oraz należące do województwa podlaskiego: łomżyński, sejneński i suwalski. Wymienione powiaty charakteryzowały przeciętne wartości parametrów społeczno-gospodarczych.

Powiatami, w których udział subwencji w dochodach budżetów był porównywalnie największy, były powiaty należące do województwa małopolskiego: kra-

kowski, nowosądecki i tarnowski, a także należące do województwa lubelskiego: bialski i lubelski. Powiat bialski osiągnął wartość udziału subwencji w dochodach budżetu trzykrotnie wyższą od średniej ogólnopolskiej.

Miasta zlokalizowane na Pomorzu²² oraz Śląsku osiągały najniższe udziały subwencji w dochodach budżetów. Były to zwłaszcza: Gdańsk, Gdynia i Sopot oraz Wrocław. Co ciekawe, Wrocław oraz miasta z Pomorza osiągały wysokie rezultaty w większości parametrów odnoszących się do potencjału społeczno-gospodarczego. Śląskie miasta był pod tym względem przeciętne.

Powiaty grodzkie o najwyższych udziałach subwencji w dochodach budżetów były to szczególnie miasta zlokalizowane na wschodzie Polski, w województwie lubelskim, a także w województwie mazowieckim. Miasta z tych terenów osiągały najniższe rezultaty w większości parametrów odnoszących się do potencjału społeczno-gospodarczego.

2.3.2.2. Udział dotacji celowych w dochodach budżetu ogółem

Dotacje celowe to środki „znaczone”, przekazywane z budżetu państwa lub budżetów innych jednostek na zadania zlecone powiatom. Im większy jest udział dotacji celowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, tym mniejsza jest samodzielność w określaniu rodzajów zadań, jakie może ona sfinansować. Wartość tego wskaźnika powinna więc mieć tendencję nierosnącą. Właśnie taką tendencję wykazywały wartości tego wskaźnika w latach 2005-2012 (por. wykres 3.).

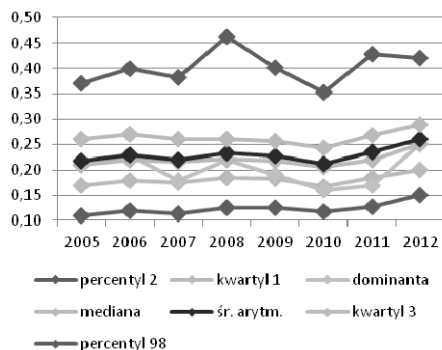
Średnia arytmetyczna udziału dotacji celowych w dochodach budżetów powiatów ziemskich wynosiła 24%, zaś powiatów grodzkich 45%. Udział dotacji celowych w dochodach budżetów był najmniejszy w znajdującym się na terenie województwa mazowieckiego ziemskim powiecie warszawskim zachodnim, pomorskim powiecie chojnickim oraz wielkopolskich powiatach: kaliskim, leszczyńskim i nowotomyskim.

Z kolei udział dotacji celowych w dochodach budżetów był porównywalnie wysoki w powiatach województwa dolnośląskiego (zwłaszcza jeleniogórskim i legnickim), łódzkiego (zwłaszcza poddębickim i brzezińskim) i zachodniopomorskiego (zwłaszcza koszalińskim i białogardzkim). Powiat poddębicki osiągnął udział dotacji celowych w dochodach budżetów czterokrotnie wyższy od średniej ogólnopolskiej.

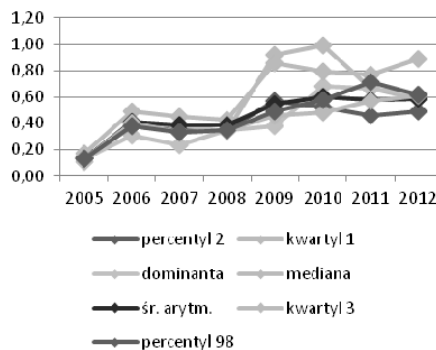
²² Nazewnictwo w oparciu o nomenklaturę NUTS.

Wykres 3. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika DCwDO

Powiaty ziemskie:



Powiaty grodzkie:



Źródło: jak wyżej

Jeśli chodzi o powiaty grodzkie, rozkład wartości udziałów dotacji celowych w dochodach ogółem budżetów był bardzo zbliżony do, charakteryzowanego w poprzednim podrozdziale, rozkładu subwencji ogólnych w dochodach ogółem budżetów. Tak więc miasta ze Wschodu i z Mazowsza okazują się w bardzo dużej mierze bazować na dochodach pozyskiwanych z budżetu państwa, natomiast miasta z Północy i Zachodu wykazują się większą samodzielnością w tym względzie.

2.3.2.3. Udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem oraz struktura dochodów własnych

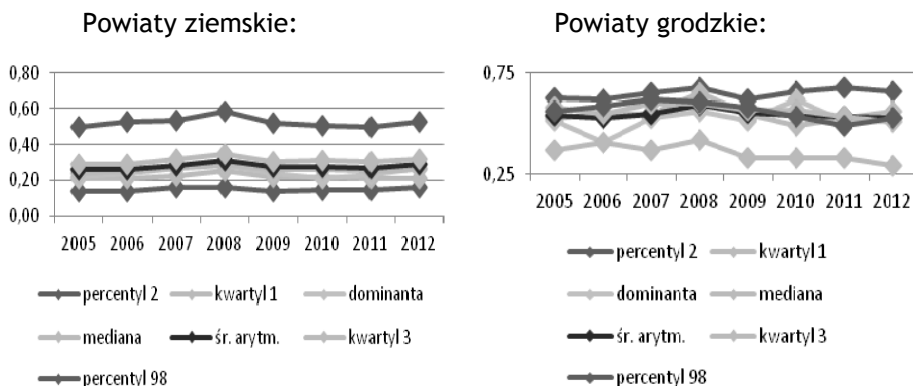
Wartość wskaźnika udziału dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem informuje o stopniu, w którym dana jednostka samorządu terytorialnego w pełni i bez ograniczeń decyduje o przeznaczeniu dochodów własnych z uwzględnieniem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Informuje ona również o udziale w budżecie środków możliwych do wydatkowania, a nie związanych obowiązkowym algorytmem. Wartość tego wskaźnika wskazuje więc na stopień niezależności danej jednostki samorządowej od zewnętrznych źródeł finansowania. Dokonywana tym wskaźnikiem ocena samodzielności dochodowej jest związana z określeniem stopnia swobody uzyskania dochodów, czyli z faktycznym gromadzeniem przez samorząd środków na cele związane z wykonywaniem jego zadań.²³ Wartość tego wskaźnika powinna mieć tendencję niemalejącą, co świadczy o niemalejącym potencjale finansowym i samodzielności da-

²³ Ilekroć w pracy zostanie użyte określenie o niemalejącej, czy też nierosnącej, wartości wskaźnika, jest to zrobione ze świadomością, że odnośnie do wskaźników struktury wartości te muszą się mieścić w przedziale od 0 do 1.

nej jednostki samorządu terytorialnego w kreowaniu i generowaniu dochodów własnych.

W badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem nieznacznie, ale sukcesywnie, się zwiększał (por. wykres 4.). Po 2008 roku obniżyło się tempo jego wzrostu, co było skutkiem obniżenia się tempa wzrostu dochodów własnych.

Wykres 4. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika DWwDO



Źródło: jak wyżej

Powiaty grodzkie, jako wyposażone w gminne narzędzia pozyskiwania wpływów z podatków lokalnych, osiągnęły w przypadku dochodów własnych rezultaty o wiele korzystniejsze od powiatów ziemskich. Udziały dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem powiatów grodzkich oscylowały bowiem wokół 55%, zaś dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem powiatów ziemskich oscylowały wokół 28%.

Szczególnie pozytywne wyniki osiągnęły w tym okresie powiaty ziemskie województwa mazowieckiego, z których pięć okazało się być liderami ogólnopolskimi: grodziski, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński. Wszystkie wymienione powiaty (poza powiatem grodzkim) zostały we wcześniejszym podrozdziale zakwalifikowane jako wiodące prym w obszarze społeczno-gospodarczym. Charakterystyka ta odnosi się również do należącego do województwa wielkopolskiego powiatu poznańskiego oraz należącego do województwa śląskiego powiatu rybnickiego.

Wyniki zdecydowanie poniżej średniej ogólnokrajowej w badanym okresie osiągnęły powiaty ziemskie należące do województw Polski Wschodniej: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Skrajnie niskie wartości osiągnęły trzy powiaty z województwa warmińsko-mazurskiego: lidzbarski, nidzicki i gołdapski, które (poza powiatem lidzbarskim) osiągały skrajnie niskie wyniki w większości innych charakterystyk.

Również szczególnie pozytywne wyniki osiągnęły w badanym okresie wymieniane już wyżej powiaty grodzkie z północno-zachodniej Polski, zwłaszcza Sopot i Poznań oraz ze Śląska, zwłaszcza Wrocław i Katowice – miasta będące liderami w wysokości tego wskaźnika i w wysokościach wartości wszystkich części składających się na dochody ogółem.

Wyniki zdecydowanie poniżej średniej ogólnokrajowej w badanym okresie osiągnęły ponownie powiaty grodzkie z Lubelszczyzny, ponadto miasta z Małopolski – Nowy Sącz i Tarnów, charakteryzujące się szczególnie niską gęstością zaludnienia, wysokim poziomem migracji oraz niską produktywnością przedmiotów gospodarczych, zlokalizowanych na terenach tych jednostek.

Z kolei struktura dochodów własnych informuje o potencjale finansowym i samodzielności finansowej powiatów w kreowaniu i generowaniu dochodów własnych. Badanie struktury dochodów własnych wskazuje na najważniejsze, z punktu widzenia danej jednostki samorządu terytorialnego, źródła dochodów, a więc takie, które mają największy udział w puli dochodów własnych. Wzięte tu będą pod uwagę cztery części składowe dochodów własnych powiatów, tj. udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, udział w podatku dochodowym od osób prawnych, dochody z majątku powiatu oraz pozostałe dochody własne.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiąc dochód budżetu państwa, nie są inkasowane przez powiaty, ale są dostarczane za pośrednictwem budżetu państwa, zgodnie z zapisem art. 3. *Ustawy o dochodach jednostek samorządu*²⁴. Ich wielkość jest pochodną potencjału danej jednostki samorządowej. Jeśli mieszkańcy osiągają większe dochody, zwiększa się w powiecie wpływ z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jeśli działające na terenie powiatu firmy osiągają wyższe zyski, zwiększa się w powiecie wpływ z podatku dochodowego od osób prawnych. Warto nadmienić, że powiaty grodzkie mają szerszy dostęp do udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, ponieważ przypisane są im zarówno dochody powiatowe, jak i gminne.

Zwiększający się z upływem czasu udział dochodów własnych z majątku oraz pozostałych dochodów własnych (w tym środków na dofinansowanie własnych zadań) w ogólnej kwocie dochodów własnych świadczy o rosnącej samodzielności powiatu.

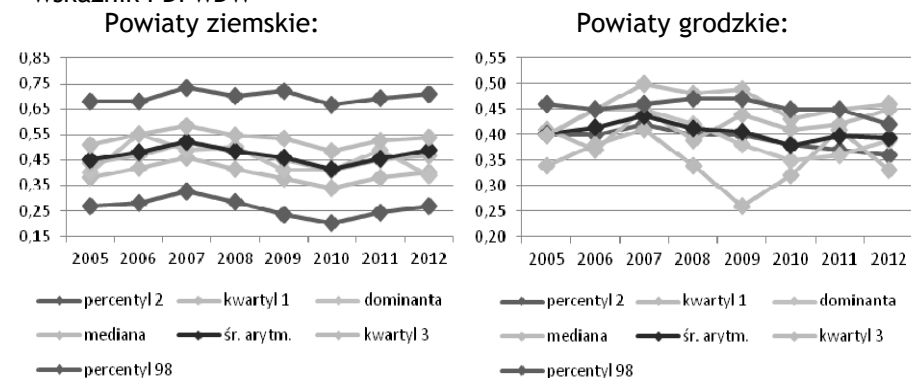
W badanym okresie zauważyć można rosnącą tendencję w udziale dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych, zarówno w powiatach ziemskich, jak i grodzkich. Przeciwną, malejącą tendencję miały udziały z pozostałych, omawianych w tym podrozdziale, części składowych dochodów własnych (por. wykres 5.).

²⁴ Art. 3. *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit.

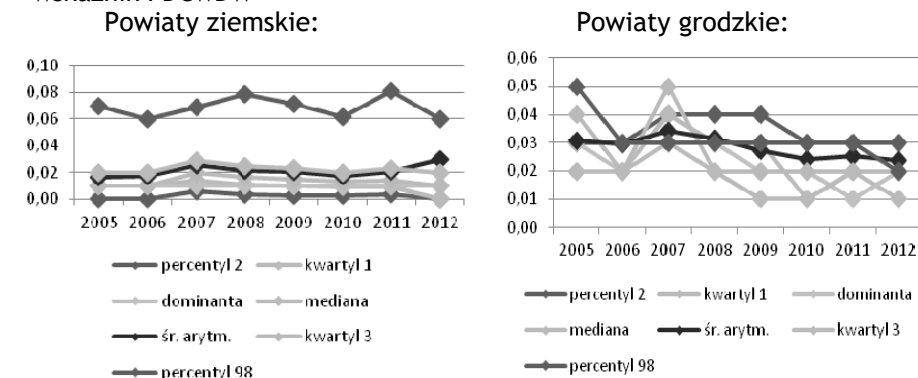
Jeśli chodzi o przeciętne wartości omawianych udziałów w założonym okresie, to w przypadku powiatów ziemskich udział w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosił 46%, udział w podatku dochodowym od osób prawnych 2%, dochody z majątku powiatu stanowiły 5%, a pozostałe dochody własne 47%. Powiaty grodzkie osiągnęły następujące wartości: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych 41%, udział w podatku dochodowym od osób prawnych 3%, dochody z majątku powiatu 8% oraz pozostałe dochody własne 9%.

Wykres 5. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźników: PDPwDW, PDCwDW, DMwDW, PDWwDW

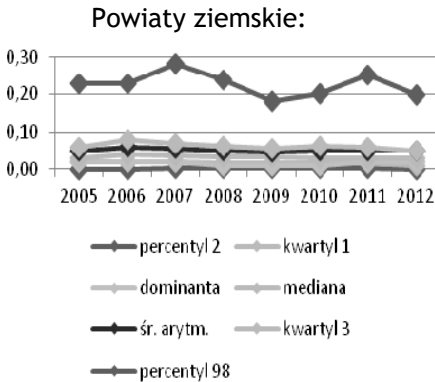
– wskaźnik PDPwDW



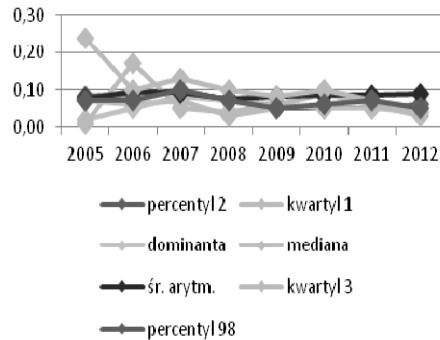
– wskaźnik PDCwDW



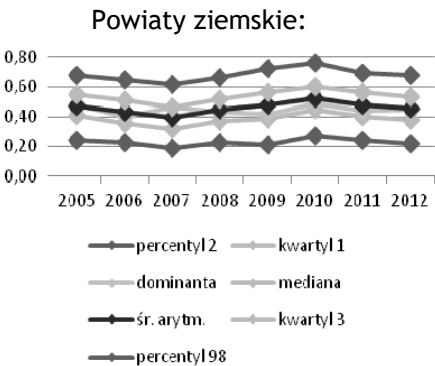
– wskaźnik DMwDW



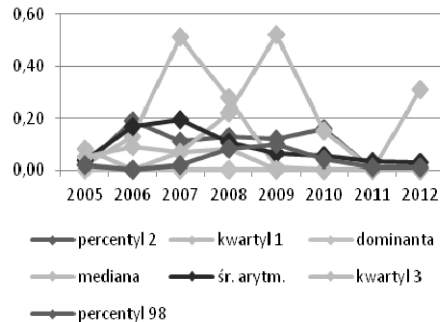
Powiaty grodzkie:



– wskaźnik PDWwDW



Powiaty grodzkie:



Źródło: jak wyżej

Bardzo korzystne udziały wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem osiągały wymienione wcześniej powiaty ziemskie województwa mazowieckiego, będące na ogólnokrajowym czele: grodziski, legionowski, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński oraz powiaty województwa śląskiego: będziński, rybnicki i pszczyński.

Wyniki poniżej średniej ogólnokrajowej, jeśli chodzi o udział wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem, osiągnęły w badanym okresie powiaty ziemskie należące do województw Polski Wschodniej: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. W tej grupie znalazły się również powiaty z województw: lubuskiego, kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

Bardzo korzystne udziały wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem osiągały powiaty grodzkie z centrum naszego kraju – z województw: mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i łódzkiego, w tym zwłaszcza: Skierniewice, Płock i Siedlce. W większości wymienionych miast o opisanym

rezultacie decydował wysoki potencjał podmiotów gospodarczych mieszczących się na ich terenie.

Wyniki poniżej średniej ogólnokrajowej, jeśli chodzi o udział wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem, osiągnęły w badanym okresie powiaty grodzkie północno-zachodniej Polski, w tym zwłaszcza: Koszalin, Kalisz, Konin i Leszno, a ponadto: Dąbrowa Górnicza i Jaworzno.

2.3.2.4. Udział dochodów z majątku w dochodach budżetu ogółem

Udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były osiągnęte zdecydowanie powyżej średniej w przypadku powiatów ziemskich w województwie zachodniopomorskim, a zwłaszcza w powiatach białogardzkim i kołobrzeskim. Powiat kołobrzeski zawdzięcza ten wynik jednej z największych w kraju liczbie turystów odwiedzających ten podregion.

Udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były zdecydowanie poniżej średniej w powiatach ziemskich w województwach: lubelskim, mazowieckim, małopolskim oraz śląskim. Skrajnie niską wartość osiągnął powiat grudziądzki, należący do województwa kujawsko-pomorskiego.

W przypadku powiatów grodzkich udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były zdecydowanie powyżej średniej w północno-zachodniej Polsce. Bardzo korzystne wyniki osiągnęły zwłaszcza miasta Koszalin i Konin. Dorównywały im dolnośląskie powiaty grodzkie, tj. Wrocław czy Opole.

Udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były zdecydowanie poniżej średniej w powiatach grodzkich z Małopolski, w tym zwłaszcza Tarnów, oraz z Mazowsza, tj. Płock, Skierniewice czy Ostrołęka.

Ponad przeciętne wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych osiągały powiaty ziemskie województw: lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i lubelskiego. Liderami były znajdujące się w województwie lubuskim powiaty nowosolski i strzelecko-drezdeński – przeciętne, jeśli chodzi o potencjał społeczno-gospodarczy.

Najniższe wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych osiągały powiaty ziemskie z województwa dolnośląskiego – lubiński, polkowicki, wałbrzyski oraz mazowieckiego – grodziski, nowodworski, pruszkowski, warszawski zachodni.

Jeśli chodzi o wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych, osiągnęte przez powiaty grodzkie, liderami były miasta z południa, a szczególnie: Żory, Tarnobrzeg i Rybnik.

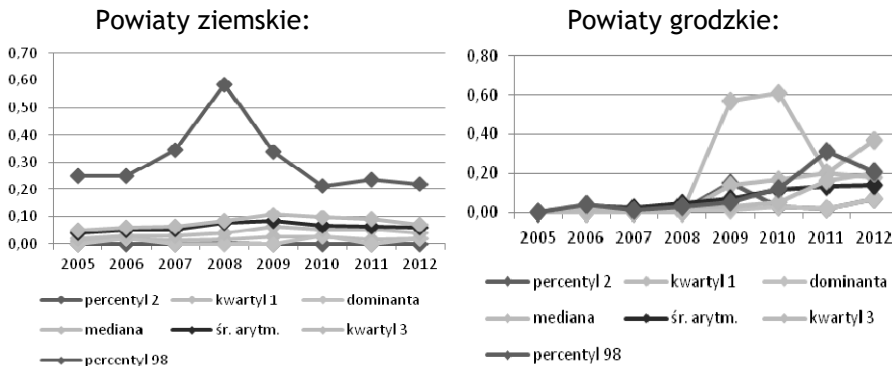
Najniższe wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych osiągały znajdujące się w centrum takie powiaty grodzkie jak Siedlce czy Radom oraz powiaty grodzkie z Małopolski takie jak Kraków czy Tarnów.

Wszystkie wymienione powiaty były w badanym okresie przeciętne, jeśli chodzi o potencjał społeczno-gospodarczy, natomiast borykały się z pogarszającym się przyrostem naturalnym i saldem migracji.

2.3.2.5. Udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach budżetu ogółem

Realizacja celów inwestycyjnych jest szczególnie pożądana i świadczy o kreatywności i innowacyjności danego powiatu. Z tego powodu, odnosząca się do nich wartość udziału dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem, powinna mieć tendencję niemalejącą. W znacznej liczbie powiatów relacja ta miała tendencję zwykłą, zwłaszcza w latach 2006-2010. W ostatnich dwóch latach w powiatach ziemskich relacja ta z roku na rok obniżała się na skutek znacznego obniżania się wartości dochodów przeznaczonych na cele inwestycyjne (por. wykres 6.).

Wykres 6. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika DIwDO



Źródło: jak wyżej

Wartość udziału dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem powiatów ziemskich w badanym okresie wyniosła średnio 6%, natomiast w dochodach ogółem powiatów grodzkich 7%.

Szczególnie wysokie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęły powiaty ziemskie województw: podlaskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego; jednak zdecydowanie najkorzystniej w porównaniu z innymi uplasowały się powiaty poddębicki i radomszczański – z województwa łódzkiego, które osiągnęły wartość dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem dziesięciokrotnie przewyższającą średnią krajową.

Natomiast wyjątkowo niskie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęły powiaty w województwach: dolnośląskim (zwłaszcza głogowski i lubański), kujawsko-pomorskim (szczególnie starogardzki) i mazowieckim (zwłaszcza najślabszy w tym kontekście powiat piaseczyński).

Szczególnie wysokie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęło Opole. Wyjątkowo niskie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęły Siedlce.

Podsumowując, powiaty województw: mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego zasilane były głównie z dochodów własnych. W powiatach województwa śląskiego spotykało się to ze szczególnie niskimi dochodami z subwencji ogólnej, a w powiatach województwa wielkopolskiego ze szczególnie niskimi dochodami z dotacji celowych i dochodami na cele inwestycyjne. Powiaty województwa mazowieckiego osiągały niskie dochody zarówno z subwencji ogólnej, jak i z dotacji celowych oraz z dochodów na cele inwestycyjne.

Sytuacja odwrotna miała miejsce w powiatach województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Na terenie wymienionych województw dochody własne traciły na znaczeniu w porównaniu z innymi źródłami dochodów ogółem. Równoległe w województwie warmińsko-mazurskim duże znaczenie miały dochody z subwencji ogólnej, w świętokrzyskim duże znaczenie miały dochody z dotacji celowych, a w podlaskim i podkarpackim duże znaczenie miały dochody na cele inwestycyjne. Województwo lubelskie osiągało wysokie dochody zarówno z subwencji ogólnej, jak i z dotacji celowych oraz z dochodów na cele inwestycyjne.

W powiatach województw: mazowieckiego, łódzkiego, śląskiego i dolnośląskiego przeważały udziały w dochodach z podatków bezpośrednich, a udziały w dochodach z majątku oraz udziały pozostałych dochodów własnych miały mniejsze znaczenie. Z kolei w powiatach województw: zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego oraz podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego udziały w dochodach z podatków bezpośrednich były niskie, skutkiem czego w strukturze dochodów własnych na znaczeniu zyskały udziały w dochodach z majątku oraz udziały pozostałych dochodów własnych.

Można w oparciu o powyższe dane potwierdzić obiegową opinię, że w powiatach Polski zachodniej i centralnej istnieje znacząco silniejszy potencjał społeczno-gospodarczy. Polska Północno-Wschodnia i Wschodnia to obszar biedniejszy, w większym stopniu wspierany wpływami z budżetu państwa.

2.4. Inne dochody powiatów grodzkich

Powiaty grodzkie, jako gminy wykonujące zadania powiatów, posiadają jeszcze dwa ważne źródła dochodów: podatki lokalne oraz dochody z puli środków Unii Europejskiej.

Pierwszym źródłem, o którym będzie mowa w niniejszym podrozdziale, są gminne podatki lokalne. Podstawową część ich struktury stanowi podatek od nieruchomości. Zaraz za nim plasują się: podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn oraz podatki od czynności cywilnoprawnej.²⁵ Dla potrzeb niniejszego artykułu analizowana

²⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, op. cit.

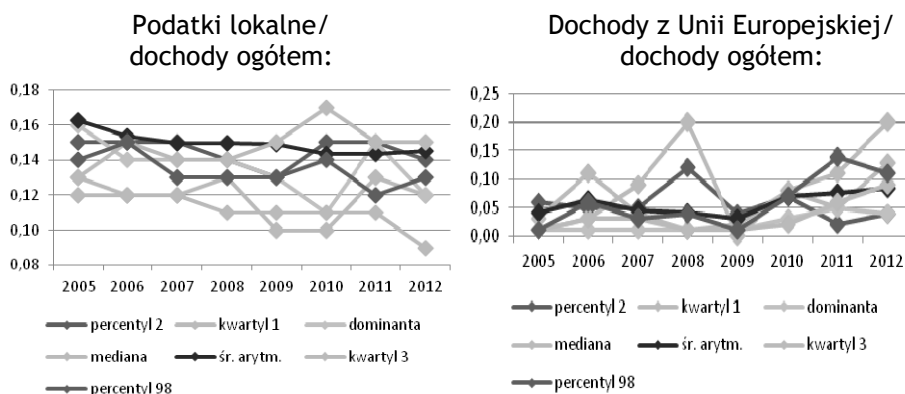
będzie zbiorcza wartość podatków lokalnych, pozyskiwanych przez poszczególne jednostki samorządowe.

Wprawdzie zasoby unijne są dostępne również dla powiatów ziemskich, jednak dla badanego okresu nie dało się odnaleźć źródeł w wiarygodny i rzetelny sposób informujących o wysokości dochodów pozyskiwanych przez te jednostki samorządowe. Z tego względu analizę zawężono tylko do miast na prawach powiatu. Pominięto również dochody z tytułu opłat lokalnych, jako że ich wysokość okazała się być mało znacząca w założonym okresie badawczym.

Dla spójności z dotychczasowym tekstem artykułu niżej omawiane będą udziały w dochodach ogółem dwóch wielkości, tj. podatków lokalnych oraz dochodów z Unii Europejskiej (por. wykres 7.). Jeśli chodzi o udział podatków lokalnych w dochodach ogółem, utrzymywał się on w badanym okresie na podobnym poziomie rok po roku, oscylując wokół 15% średniej arytmetycznej. Z kolei udział dochodów z Unii Europejskiej w dochodach ogółem miał w badanym okresie tendencję rosnącą.

W ujęciu regionalnym najwięcej środków z podatków lokalnych pozyskiwano na Śląsku, zwłaszcza w Dąbrowie Górniczej i Jaworznie. Najmniej dochodów z podatków lokalnych pozyskiwano w Kielcach i Opolu. Jednak stwierdzić można, że im bardziej bogatymi okazały się regiony w charakterystykach przeprowadzonych w poprzednich podrozdziałach, tym mniej dochodowymi były ich podatki lokalne.

Wykres 7. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne udziałów innych dochodów powiatów grodzkich w dochodach ogółem



Źródło: jak wyżej

Jeśli chodzi o kwoty dochodów z Unii Europejskiej, liderami były województwa: śląskie, podkarpackie i podlaskie, zaś ranking ponownie zamykały Kielce i Opole. W przypadku tego agregatu również im bardziej bogatymi okazały się regiony w charakterystykach przeprowadzonych w poprzednich podrozdziałach, tym mniej pozyskiwały środków z puli unijnej.

Zakończenie

W badanym okresie dochody ogółem polskich powiatów były coraz wyższe. Wartości charakteryzujące strukturę budżetową również okazały się korzystne. Udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem nieznacznie, ale sukcesywnie się zwiększał. Z upływem czasu zwiększał się udział dochodów własnych z majątku oraz pozostałych dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów własnych. Świadczy to o rosnącej samodzielności powiatów. Jednocześnie w badanym okresie zauważyć można rosnącą tendencję udziału dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych. W rezultacie malejącą tendencję miały udziały z pozostałych dochodów własnych. W większości jednostek powiatowych utrzymywała się korzystna, nierosnąca tendencja zarówno udziału subwencji w dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i udziału dotacji celowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem, wartość tego wskaźnika przez kilka ostatnich lat niekorzystnie się obniżała. Warto tu nadmienić prognozowane odwrócenie tej tendencji.

W niniejszym artykule podjęto konfrontację z hipotezą twierdzącą, że zmniejszenie ilości powiatów ziemskich poprzez ich połączenie z gminami przyniosłoby wymierne korzyści. Sytuacja powiatów grodzkich, z których każdy łączy w sobie powiat i gminę, rzeczywiście okazała się przynosić pozytywne skutki. Powiaty grodzkie we wszystkich powyżej omawianych wskaźnikach osiągały wyższe wartości od powiatów ziemskich, a ponadto są wyposażone w inne, bardzo cenne źródła dochodów.

Jedną z możliwych zmian w odniesieniu do powiatów ziemskich jest korekta ich kompetencji. Zmniejszenie kompetencji władz powiatów ziemskich mogłoby polegać na zastąpieniu dotychczasowych radnych powiatowych przedstawicielami organów gmin mieszczących się na terenie danego powiatu. Uszczuplenie roli szczebla powiatowego poprawiłoby ogólne wyniki finansowe samorządów i usprawniło ich działanie. Relacje między powiatem i gminami mogłyby przybrać właściwy kształt, gdyby organ stanowiący powiatu (rada) składał się z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wchodzących w skład powiatu i przypominałby rejon administracyjny z lat 1990-1998. Wprowadzenie tego rozwiązania wpłynęłoby korzystnie na poziom samodzielności władz powiatowych, jednak musiałyby zostać poprzedzone korektą formuły ustawowej powiatów. Wysuwane są przy tym różne propozycje dotyczące pozycji, jaką powinien zajmować powiat²⁶. Włączenie wójtów, burmistrzów prezydentów miast do organu stanowiącego i kontrolnego powiatu wymusiłoby współpracę zarówno gmin z powiatem, jak i współpracę między gminami wchodzącymi w skład powiatu. Współdziałanie wszystkich jednostek samorządowych w ramach powiatu byłoby bez wątpienia bardzo korzystne. Stałoby się to impulsem do tworzenia się *local governance*, tj. lokal-

²⁶ Por. R. Bról, *Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243, Wrocław 2012, s. 153-162.

nych wspólnot samorządowych, angażujących poszczególne podmioty z danego terytorium²⁷. Do myślenia w kategoriach interesu własnej gminy doszłaby szersza perspektywa planowania działań z poziomu subregionalnego. Założyć można, że włączenie się przedstawicieli gmin w zarządzanie powiatem poprawiłoby efektywność finansów powiatowych i pozwoliłoby zwiększyć dochody z majątku powiatu, zwiększyć dochody na cele inwestycyjne oraz zredukować wydatki bieżące powiatu.

Współpraca między gminami nie jest jednak naturalnym odruchem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zorientowanych na swoje społeczności. Są jednak potrzeby, których gminy nie zaspokoją we własnym zakresie. Według zasady pomocniczości powinien to czynić powiat, zgodnie z interesami gmin wchodzących w jego skład. Członkowie organu stanowiącego i kontrolnego w powiecie mieliby odpowiednią, silną legitymację od swoich wyborców w oparciu o wybory bezpośrednie. Współpraca wójtów w strukturze ponadgminnej, nawet gdyby wiązała się z określonymi konfliktami, byłaby bardziej czytelna dla mieszkańców powiatu niż niezrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca i niemające odniesienia do lokalnych realiów polityczne potyczki partyjnych radnych. Ograniczenie procedur demokratycznych ze względu na eliminację wyborów do średniego szczebla mogłoby wpłynąć na procesy utożsamiania się i integracji społeczności na poziomie subregionów. Wydaje się również, że finansowe, kompetencyjne i władcze wzmocnienie powiatu w żadnej mierze nie zaszkodziłoby gminom, a wręcz usunęłoby antagonizm pomiędzy tymi szczeblami samorządów, wywołując efekt synergii²⁸.

Uszczuplenie roli szczebla powiatowego wymagałoby nowelizacji *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* i wprowadzenia do niej stosownych zapisów. Wystąpiłaby również konieczność nowelizacji wszystkich aktów prawnych – począwszy od *Ustawy o finansach publicznych*, poprzez *Ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, a na *Ustawie o samorządzie powiatowym* skończywszy. Jako że rozwiązanie to wymagałoby korekty funkcjonowania gmin, niezbędna byłaby również nowelizacja *Ustawy o samorządzie gminnym*. Wymienione ustawy to tylko najważniejsze z aktów prawnych, które należałoby zmienić. Wprowadzenie tego rozwiązania byłoby więc bardzo oddalone w czasie.

Niemniej jednak z powyższej korekty płynęłyby same pozytywne skutki, przede wszystkim w obszarze dochodów budżetowych, w którym wyraźnie zwiększyła się wartość udziału dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem, przy jednoczesnym spadku wartości udziału, zarówno subwencji ogólnej, jak i dotacji celowych, w dochodach budżetu ogółem. Zwiększyłaby się samodzielność władz powiatów ziemskich w zakresie podejmowania decyzji oraz siła do pozyskiwania środków zewnętrznych, również poprzez zdolność do emisji komunal-

²⁷ Szerzej: E. Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2008, s. 61-110.

²⁸ Por. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005 oraz M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania*, „Wspólnota” 2005, nr 23, s. 7 i nast.

nych papierów wartościowych. Korzystne zmiany w obszarze dochodów budżetowych przełożyłyby się na pozytywną tendencję w relacji dochodów ogółem oraz wydatków ogółem. W obszarze wydatków ogółem nastąpiłby wyraźny spadek wartości udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem, przy jednoczesnym wzroście wartości udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Wiązałoby się to z bardziej trafnym planem wydatków, rosnącą płynnością finansową, wynikiem operacyjnym oraz wydatkami na inwestycje. Obciążone historycznie powiaty województw wschodnich naszego kraju miałyby większą szansę na niwelowanie różnic w ich potencjale w porównaniu z powiatami takich województw jak: mazowieckie, wielkopolskie czy śląskie, które obecnie są liderami rankingów opartych na charakterystykach społeczno-gospodarczych. Mocne powiaty miałyby jednocześnie szansę na jeszcze szybszy rozwój. Na znaczeniu mogłyby zyskać potencjał geopolityczny i związana z nim unikatowa specyfika każdego powiatu ziemskiego.

Problem efektywniejszego wykorzystania każdej jednostki dochodów publicznych przez podmioty sektora publicznego jest szczególnie ważny, zwłaszcza w sytuacji, w jakiej znajduje się obecnie Polska i przy uwzględnieniu pesymistycznych prognoz na nadchodzące lata dla finansów publicznych. W związku z tym sprawą niezwykle pilną jest podjęcie zinstytucjonalizowanych przedsięwzięć, które wymuszałyby efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi²⁹.

Organy administracji powiatowej, na wzór dużych przedsiębiorstw, powinny stać się podmiotami przedsiębiorczymi, które dbając o efektywne źródła dochodów, będą w stanie zapewnić w przyszłości wzrost gospodarczy i rozwój społeczny na swoim obszarze działania.³⁰

Bibliografia

1. Arendarski R., *Możliwości wykorzystania analiz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8.
2. Brol R., *Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243, Wrocław 2012.
3. Coulson A., Campbell A., *Local government in central and eastern Europe*, Routledge, London – New York 2008.
4. D’amelio V., Chmarra M. K., Tomiyam T., *A method to reduce ambiguities of qualitative reasoning for conceptual design applications. Artificial Intelligence for Engineering Design*, “Analysis and Manufacturing” 2013, No. 27/01.
5. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2005.
6. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. 1994.124.607 z późn. zm.

²⁹ Por. A. Coulson, A. Campbell, *Local government in central and eastern Europe*, Routledge, London – New York 2008, s. 112.

³⁰ Por. A. Shah, *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007, s. 157.

7. Gęsicki Ł., Gęsicki M., *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, InterFart, Łódź 1999.
8. Gołębiowski G., Tłaczała A., *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Difin, Warszawa 2005.
9. *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Bról (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.
10. *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
11. *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, B. Samojlik (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
12. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, PWN, Warszawa 2003.
13. Kulesza M., *Konsolidacja zarządzania*, „Wspólnota” 2005, nr 23.
14. *Metody badań socjologicznych*, S. Nowak (red.), PWN, Warszawa 1970.
15. Miemieć W., *Finanse samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5.
16. Ostrom E., *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2008.
17. Peter-Bombik K., *Ewolucja systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007.
18. Regulski J., *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
19. *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. 2010, nr 20.
20. Shah A., *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007.
21. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
22. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.
23. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.
24. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.
25. *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1014.
26. *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.
27. *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.
28. *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104.
29. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240.
30. Wieteska S., Wypych M., *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
31. Zeliaś A., *Metody statystyczne*, PWE, Warszawa 2000.

Źródła internetowe

1. GUS, *Bank Danych Lokalnych*, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (zasoby czerpano do dnia 25.11.2013 r.).

ROZDZIAŁ II

RYNEK PRACY A POTENCJAŁ GOSPODARCZY

Dorota Kobus-Ostrowska¹

ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH WYZWANIEM DLA BIZNESU

Streszczenie

Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie: dlaczego warto zatrudniać osoby niepełnosprawne? Niepełnosprawni nie różnią się od innych, mają takie same potrzeby, pragnienia, aspiracje, wrażliwość, a także wewnętrzną siłę do kierowania swoim życiem. Z teoretycznego punktu widzenia niepełnosprawność nie skazuje ludzi na bezradność i bierność zawodową, i nie powinna spychać ich na margines wykluczenia społecznego. Dla osoby niepełnosprawnej praca to szansa na realizację działań o charakterze zawodowym i społecznym, podjęcie jej przez taką osobę ma więc wymiar psychologiczny i społeczny. Ten pierwszy wynika stąd, że dzięki pracy osoba niepełnosprawna może wykorzystać i rozwinąć swoje zdolności manualne i intelektualne. Społeczny wymiar pracy przejawia się w poczuciu spełnienia się, bycia potrzebnym w rodzinie i jest wzmocniony faktem zaistnienia w społeczeństwie. Coraz częściej zarówno teoretycy, jak i praktycy podkreślają, że głównymi barierami związanymi z otwarciem się pracodawców na niepełnosprawnych pracowników są niewiedza i obawa przed nieznanym. Ci, którzy stworzyli im szansę podjęcia pracy wskazują, że osoby niepełnosprawne są równie wartościowymi pracownikami, czyniąc miejsce pracy otwartym na nowe perspektywy. Artykuł wzbogacono o prezentację dobrych praktyk realizowanych w Polsce. Liczne przykłady potwierdzają tezę, że praca niepełnosprawnych przynosi wymierne korzyści dla gospodarki, ważne jest jednak, aby pracodawcy i niepełnosprawni pracownicy otworzyli się na siebie i zauważyli możliwości współpracy.

Słowa kluczowe: niepełnosprawni, biznes, praca, aktywność zawodowa

EMPLOYMENT OF DISABLED PEOPLE AS CHALLENGE FOR BUSINESS

Abstract

The paper is an attempt to answer the following question: Why is it worth employing disabled persons? For most of us, having a job is necessary for our independence, as it secures our basic needs and makes it easier to start a family. It is therefore an essential factor in the development of an individual. For people with disabilities, work is also an opportunity to become active in the occupational and social dimension. The former stems from the fact that it is through work that a disabled person can use and develop their manual and intellectual capabilities. The social dimension of work gives disabled people a sense of accomplishment and of being needed in the family, and strengthens their feeling of being integrated with society. In addition, work also serves as a form of rehabilitation because it improves those areas of life that have been adversely affected. Finally, taking into account the theoretical perspective on work, thanks to work, a person with a disability obtains a chance to create an environment consistent with their own vision of the world. The paper contains a presentation of the best practices in Poland, many of which confirm

¹ dr Dorota Kobus-Ostrowska – Uniwersytet Łódzki, Katedra Mikroekonomii, Instytut Ekonomii

the thesis that the employment of disabled persons benefits the economy. However, it is important that both employers and the disabled open to one another and notice possibilities for cooperation.

Key words: disabled, business, work, activity

Wstęp

Niepełnosprawność jest sytuacją trudną, bowiem jednostka w swym działaniu napotyka na przeszkody lub odczuwa brak jakichś elementów potrzebnych do wykonania zadania. Do takich przeszkód mogą m.in. należeć niekorzystny stan zdrowia czy nieodpowiedni dobór pracy². Co więcej, często osoba niepełnosprawna znajduje się w sytuacji deprawacji, która oznacza, że jest pozbawiona czegoś, co jest potrzebne do normalnego życia³. Szczególnie niebezpieczne są zmiany w postrzeganiu własnej osoby, jeśli dotyczą obniżenia samooceny wskutek inwalidztwa. Często te zmiany są wzmocnione trudnością znalezienia przez nich pracy, czy też zauważonym przez osoby niepełnosprawne całkowitym odrzuceniem ze strony pracodawców. A przecież prawo do pracy dla osób niepełnosprawnych zagwarantowane w Konstytucji znalazło swoje odzwierciedlenie w uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej *Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych*. Zgodnie z § 1. Karty, „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje, że osoby niepełnosprawne, czyli osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna czy umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia (...) pracę (...) mają prawo do niezależnego, samodzielnego życia”, a w § 6. wskazuje, że „mają prawo do pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz do korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność tego wymaga (nabywają)⁴ prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych”⁵.

Warto dodać, że poczucie niższości w dużym stopniu zależy od osobowości jednostki, a szczególnie od tego, w jakim środowisku przebywała oraz z jakimi spotykała się postawami społecznymi po zaistnieniu inwalidztwa. Osoby niepełnosprawne czasami przepełnione są uczuciami żalu, bezradności, rozpacz, przygnębienia i zbyt silnie bronią się przed zmianami. I tak poczucie pustki potęguje jeszcze przekonanie się o swej bezradności nawet wobec najprostszycy czynności.

² S. Byra, M. Parchomiuk, *Satysfakcja z pracy u osób niepełnosprawnych o różnym poziomie identyfikacji z zawodem*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 4, s. 21.

³ J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego: ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 67 i nast.

⁴ Wyjaśnienie autora.

⁵ *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r.*, MP 1997, nr 50, poz. 475.

1. Niepełnosprawni w aktach prawa

W literaturze można spotkać wieloaspektowe definicje osoby niepełnosprawnej. Jest to z pewnością efekt złożoności podejmowanej problematyki, dotyczy bowiem różnych sfer życia człowieka. Jedną z pierwszych, choć kilkakrotnie zmienianych, obecnie prawnie funkcjonujących na arenie międzynarodowej jest definicja opracowana w roku 2001 przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) dla celów rehabilitacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych. Zgodnie z definicją MOP, „niepełnosprawność definiowana jest jako utrudnienie, ograniczenie lub uniemożliwienie aktywności człowieka i jego uczestnictwa w życiu społecznym”⁶.

W tym kontekście warto podać definicję zamieszczoną w *Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych*, wg której osoby niepełnosprawne to te, których „sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi, które mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji”⁷.

Podobnie osoby niepełnosprawne definiuje ratyfikowana przez Prezydenta RP w dniu 6 września 2012 roku Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych⁸. Artykuł 1. wskazuje, że osoby niepełnosprawne to te, które „mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną (...) co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami”⁹.

Z punktu widzenia krajowych przepisów prawa ważną jest *Ustawa z dnia 28 czerwca 2012 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2012, poz. 986)¹⁰, a także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

Mimo wielu poprawek, zawartych w ustawie z 28 czerwca 2012 roku, faktycznie nie zmieniła się definicja osoby niepełnosprawnej, określona w ustawie za-

⁶ B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2010, IPiSS, s. 43.

⁷ *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych* została przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 sierpnia 1997 roku i opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 13.08.1997 r., nr 50, poz. 475.

⁸ Zgodę na ratyfikację *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku*, Dz. U. 2012, poz. 1169, wydał Parlament RP na mocy *Ustawy z dnia 15 czerwca 2012 roku o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnej sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, Dz. U. 2012, poz. 882.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Wzmocnione zostały uprawnienia kontrolne Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, co więcej – nowelizacja zmieniła podstawę wyliczania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Ustawa uzależniła dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika od przekazania na jego konto wynagrodzenia (lub na rachunek spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Możliwe jest również przekazanie środków na adres zamieszkania pracownika). Ustawa doprecyzowała też zasady funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej i zakładów pracy chronionej. Szerzej zob. *Niepełnosprawni*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl>, data dostępu 23.04.2014 r.

sadniczej z dnia 27 sierpnia 1997 roku. W myśl jej zapisów „niepełnosprawną jest osoba, której stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności wykonywanie pracy zawodowej”¹¹.

Zapisy zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podkreślają prawo osób niepełnosprawnych do świadczeń ze strony państwa oraz pracy na otwartym lub chronionym rynku pracy. W art. 69. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej istnieje zapis: „władze publiczne zobowiązane są udzielać pomocy nie tylko w zabezpieczeniu egzystencji i szczególnej opieki zdrowotnej, ale także winny pomagać w przysposobieniu do pracy”. A zatem skoro praca to celowe i zorganizowane działanie, podczas którego wytwarzane są określone dobra materialne i duchowe dla zaspokojenia ludzkich potrzeb, zajmuje ona ważne miejsce w życiu każdego człowieka, choć stosunek jednostki do wykonywanej pracy jest zróżnicowany¹².

2. Znaczenie pracy w życiu osoby niepełnosprawnej

Praca zawodowa osób niepełnosprawnych jest szczególnym przejawem ich integracji społecznej. Może być rozpatrywana w kilku aspektach¹³:

- społecznym – skutkującym poprawą jakości zasobów ludzkich; praca zawodowa jest jedną z podstawowych form działalności życiowej człowieka, sprzyja samorealizacji w tej sferze działalności. Przez wkład pracy osoba niepełnosprawna nabywa poczucie własnej godności, wartości i niezależności;
- ekonomicznym – wówczas oznacza uzyskanie pełnej lub przynajmniej zwiększonej niezależności niepełnosprawnego dzięki otrzymanemu

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jednolity, Dz. U. 2011, nr 127, z późn. zm. wyróżnia trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany i lekki. Osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności to taka, która ma naruszoną sprawność organizmu i jest niezdolna do podjęcia zatrudnienia lub zdolna do wykonywania zatrudnienia w zakładzie pracy chronionej albo w zakładzie aktywności zawodowej, lecz wymaga niezbędnej pomocy w celu pełnienia ról społecznych, a także stałej lub długotrwałej opieki bądź pomocy innej osoby, w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Osoba o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wykazuje naruszoną sprawność organizmu, ale jest zdolna do wykonywania zatrudnienia na stanowisku pracy przystosowanym odpowiednio do potrzeb i możliwości wynikających z niepełnosprawności, w związku z ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji wymaga częściowej lub okresowej pomocy innej osoby. Osoba o lekkim stopniu niepełnosprawności ma naruszoną sprawność organizmu, ale jest zdolna do wykonywania zatrudnienia i nie wymaga pomocy innej osoby w celu pełnienia ról społecznych.

¹² Jedni traktują pracę autotelicznie – jako wartość samą w sobie, inni instrumentalnie – jako szansę na dostarczenie środków materialnych, jeszcze inni utożsamiają pracę z przykrą koniecznością życiową, wręcz ze złem, które należy w miarę możliwości eliminować. Szerzej zob. W. Kozek, *Praca w warunkach zmian rynkowych: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo First Business College, Warszawa 1994, s. 22.

¹³ *Rehabilitacja. Podstawy diagnostyki funkcjonalnej, usprawniania leczniczego i reintegracji społecznej*, K. Szawłowski (red.), Akademia Medyczna, Gdańsk 1998, s. 47 i nast.

- wynagrodzeniu. W konsekwencji jest to istotne odciążenie systemów ubezpieczeń społecznych i opieki socjalnej;
- integracyjnym – to skuteczny sposób aktywizacji zawodowej, będący wyrazem wzmocnienia polityki równości szans wobec osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Co więcej, okoliczności pracy zawodowej sprzyjają także nawiązywaniu i rozwijaniu pozarodzinnych więzi społecznych, co jest szczególnie cenne dla osoby z niepełnosprawnością, daje jej poczucie akceptacji, przynależności do grupy i pewność wsparcia;
 - rehabilitacyjnym – pozwalającym osobie niepełnosprawnej na samorealizację.

Znaczenia pracy jako podstawowego czynnika rozwoju człowieka nie jesteśmy w stanie przecenić chociażby ze względu na fakt, że człowiek, dzięki niej, tworzy otoczenie, które jest zgodne z jego wizją świata¹⁴. Praca jest dla niego warunkiem uzyskania niezależności, zabezpiecza jego egzystencję, ułatwia założenie rodziny. Bez wątplenia również osoby niepełnosprawne postrzegają pracę jako szansę na realizację własnych możliwości, umiejętności zawodowych i społecznych. Podjęcie pracy przez osobę niepełnosprawną ma wymiar psychologiczny i społeczny. Psychologiczny, ponieważ dzięki niej osoba niepełnosprawna może wykorzystać i rozwinąć swoje zdolności manualne i intelektualne. Społeczny wymiar pracy przejawia się w poczuciu spełnienia się, bycia potrzebnym w rodzinie i jest wzmocniony faktem zaistnienia w społeczeństwie¹⁵. Praca spełnia również funkcję rehabilitacyjną, ponieważ usprawnia te funkcje, które zostały zaburzone i zapewnia zabezpieczenie potrzeb ekonomicznych osób niepełnosprawnych, które podjęły się jej wykonania¹⁶. Co więcej, analizując problem dalej, okazuje się, że praca obecnie stanowi „wartość samą w sobie”, jest dobrem pożądanym i źródłem wszelkich wartości¹⁷. Jest ona jednym z najważniejszych aspektów życia wśród Polaków, jedynie rodzina jest wartością ważniejszą niż praca. Tak wysokie miejsce pracy w hierarchii wartości wynika zapewne z faktu, iż praca jest źródłem zaspokajania wielu istotnych potrzeb. Stanowi źródło utrzymania, wpływa pozytywnie na poczucie przydatności i przynależności, buduje i wzmacnia poczucie własnej wartości i kompetencji, a także pozwala być samodzielnym i niezależnym.

To dzięki wykonywanej pracy osoby niepełnosprawne mają poczucie wspólnoty, co w istotny sposób przeciwdziała ich izolacji zarówno w czasie ich zatrudnienia, jak i poza nim. Przeciwwagą są osoby niepełnosprawne, pozbawione

¹⁴ M. Piasecki, J. Śliwak, *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Fundacja Fuga Mundi, Norbertinum Wydawnictwo – Drukarnia – Księgarnia, Lublin 2008, s. 10 i nast.

¹⁵ S. Waszczak, *Psychospołeczne bariery w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2006, nr 1-2, s. 289-302.

¹⁶ I. D. Karwat, P. Kalinowski, *Kierunki realizacji rehabilitacji zawodowej z uwzględnieniem rodzajów niepełnosprawności*, [w:] *Problemy ludzi starszych i niepełnosprawnych w rolnictwie*, L. Solecki (red.), Instytut Medycyny Wsi, Lublin 2004, s. 254-258.

¹⁷ S. Waszczak, op. cit., s. 301-304.

możliwości pracy, które mają poczucie niedowartościowania i upośledzenia pod względem społecznym¹⁸.

W tym miejscu warto jeszcze raz podkreślić, że prawo do pracy jest konstytucyjnym prawem każdego człowieka. Zapisy o prawie do pracy osób niepełnosprawnych znajdują się we wszystkich dokumentach prawa polskiego i międzynarodowego¹⁹. Ideę włączania osoby z niepełnosprawnością do aktywnego działania na wielu płaszczyznach życia znajdujemy w szeregu dokumentów o charakterze międzynarodowym, np. w Standardowych Zasadach Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych (ONZ 1993), Deklaracji Madryckiej (2002), w założeniach Międzynarodowego Roku Osób z Niepełnosprawnością (2003) – „nic o niepełnosprawnych bez niepełnosprawnych”, a także w dokumentach krajowych, np. w uchwalonej przez Sejm *Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych*²⁰. Ostatni z wymienionych dokumentów zawiera m.in. katalog 10 praw, wskazując najważniejsze obszary, w których niezbędne są intensywne działania²¹.

Wśród różnych praw osoby niepełnosprawne mają prawo do pracy na otwartym rynku, zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz do korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo umożliwia im pracę w warunkach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Tyle gwarantuje prawo, a jaka jest rzeczywistość? Bez wątplenia wzajemne interakcje, jakie zachodzą pomiędzy osobą z niepełnosprawnością a jej środowiskiem biologicznym i społecznym identyfikują działania, jakie należy podjąć, aby osoba niepełnosprawna przystosowała się do otaczającej ją rzeczywistości. Niestety, w Polsce praca jest wartością trudno dostępną dla wielu; w tej sytuacji możliwości zatrudnienia niepełnosprawnych stają się jeszcze bardziej ograniczone. Niezależnie od poziomu bezrobocia wpływ na taki stan rzeczy ma również funkcjonujące w społeczeństwie przekonanie, że osoba niepełnosprawna może pracować jedynie w placówkach takich jak Zakłady Pracy Chronionej i to bez względu na jej potencjał osobowości czy kwalifikacje zawodowe. Można więc powiedzieć, że niepełnosprawność z góry skazuje na bezrobocie lub bierność zawodową, i to niezależnie od stanowiska, na

¹⁸ I. D. Karwat, *Niepełnosprawność osób niepełnosprawnych jako problem społeczny i medyczny w Polsce*, Wydawnictwo Liber, Lublin 2002, s. 70-78.

¹⁹ Komisja Europejska sformułowała podstawowe zasady w polityce wobec osób niepełnosprawnych i ich zatrudnienia z 22 września 1998 roku pt. *Podnoszenie poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnością – wspólne wyzwanie*. Wspomniany dokument był próbą określenia zestawu fundamentalnych zagadnień w polityce państwa, związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. W dokumencie wskazano na dwa zasadnicze obszary działań, które należy podjąć, aby zwiększyć poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Po pierwsze, zapewnić osobom z niepełnosprawnością dostęp do instrumentów rynku pracy, po drugie, realizować spójną strategię pomocy tym osobom.

²⁰ Każdorazowo podkreśla się fakt, iż osoby niepełnosprawne mają takie same prawa społeczne, ekonomiczne i obywatelskie jak pełnosprawni obywatele.

²¹ M. A. Paszkowicz, *Wybrane aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2009, s. 65-67.

którym kwalifikacje kandydata mogłyby być z powodzeniem wykorzystane, a potencjał zawodowy rozwijany.

3. Dobre praktyki w Polsce w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych

Przykłady zaprezentowane poniżej potwierdzają, że zatrudniając osoby niepełnosprawne, a także organizując dla nich zatrudnienie, można przełamywać stereotypy i uprzedzenia społeczne, i jednocześnie wdrażać rozwiązania ułatwiające osobom niepełnosprawnym dostęp do zatrudnienia. Poniżej uwzględniono działania podejmowane przez firmy: Altix, zakład firmy Hutchinson w Bielsku Białej, Sodexo, a także Elbląską Radę Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych (ERKON).

Pierwsza z wymienionych firma Altix działa w branży sprzętu elektronicznego od 1992 roku²². Jest pionierem w zakresie informatyki dla osób niewidomych. To firma stworzona przez osoby niepełnosprawne, zatrudniająca osoby często z dysfunkcją wzroku na wszystkich poziomach działalności. Niepełnosprawni pracownicy uczestniczą w szkoleniach, pozyskują materiały w wersji brajlowskiej. Firma prowadzi program wolontariatu pracowniczego i wspiera zakładanie firm przez swoich niepełnosprawnych pracowników.

Kolejny przykład to zakład firmy Hutchinson w Bielsku Białej, który jako pierwszy wśród zakładów zlokalizowanych w Polsce zaczął zatrudniać osoby z niepełnosprawnościami²³. I tak, w Hutchinson zatrudnienie znalazły osoby niepełnosprawne ruchowo, niesłyszące i niedosłyszące, a także niepełnosprawne mentalnie. Pracują nie tylko w dziale produkcji, ale także w logistyce, księgowości czy dziale badań i rozwoju.

Trzecia z wymienionych firm to Sodexo; działa w ponad 80 krajach, oferując kompleksową obsługę nieruchomości²⁴. W Polsce niepełnosprawni w ramach Sodexo świadczą usługi żywieniowe. Firma prowadzi politykę równych szans (*Diversity&Inclusion*), zatrudniając osoby ze wszystkimi możliwymi dysfunkcjami. W celu dotarcia z ofertą zatrudnienia do osób niepełnosprawnych współpracuje z fundacjami i organizacjami aktywizującymi osoby niepełnosprawne z terenu całej Polski. Gwarantuje stabilne zatrudnienie z możliwością awansu zawodowego. W Polsce program wspierania osób niepełnosprawnych realizuje od 2004 roku.

Ostatecznie warto pochylić się jeszcze nad działaniami realizowanymi przez jedną z organizacji, jaką jest Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych. Zrealizowała ona projekt pt. „Indywidualne ścieżki zatrudnienia”, a w jego

²² *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, J. Kotzian, E. Giermanowska (red.), Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, Kraków 2013, s. 10.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

ramach „model zatrudnienia wspomaganego osób po 45. roku życia – wiek gorącego ziemniaka”²⁵. Celem projektu była aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych po 45. roku życia z terenu powiatu elbląskiego. Oferowano znalezienie pracodawcy dla osoby niepełnosprawnej, zgodnie z jej predyspozycjami zawodowymi oraz monitoring zatrudnienia przez okres 6 miesięcy. Projekt zrealizowało 22 beneficjentów ostatecznych, którzy znaleźli i utrzymali pracę przez okres 12 miesięcy, co stanowiło 78% wszystkich uczestników.

Konkludując, choć przykładów w polskiej rzeczywistości jest wiele, rzadko zdajemy sobie sprawę z korzyści, jakie stwarza każdorazowo zatrudnienie niepełnosprawnych pracowników zarówno w wymiarze społecznym, jak i ekonomicznym. Ten pierwszy jest z pewnością wyzwaniem dla biznesu, bowiem trzeba zauważyć, że niepełnosprawni to pełnoprawni obywatele, którzy mają prawo do pracy, i którzy podejmując ją, dają piękne świadectwo swojej aktywizacji, zachęcając innych do podjęcia pracy. Sama zaś firma postrzegana jest przez osoby niepełnosprawne jako godna polecenia. Drugi aspekt przynosi firmie wymierne korzyści w postaci dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych²⁶ i niepłacenia składek na PFRON.

Zakończenie

Aktywność osób niepełnosprawnych działa przeciwko ich wykluczeniu społecznemu, izolacji, a także marginesowi społecznemu, zachęca do działania i motywuje do podjęcia i utrzymania pracy. Warto tu pochylić się nad słowami Jana Pawła II, który w encyklice *Laborem exercens* podkreślał, że „wielką uwagę należy zwrócić, podobnie jak w przypadku innych pracowników, na fizyczne i psychologiczne warunki pracy osób upośledzonych, na sprawiedliwe wynagrodzenie, na możliwość awansu i na usuwanie różnego rodzaju przeszkód”²⁷. Należy zatem podjąć wysiłki, aby osoba niepełnosprawna nie pozostała na „marginesie świata pracy lub uzależniona od społeczeństwa, lecz mogła egzystować jako pełnoprawny podmiot pracy, pożyteczny i szanowany ze względu na swą ludzką godność, powołany do wnoszenia wkładu w rozwój i dobro własnej rodziny i społeczeństwa, zgodnie ze swymi możliwościami”²⁸.

Warto zadać sobie pytanie: dlaczego przedsiębiorcy rzadko zatrudniają osoby niepełnosprawne? Przyczyny są złożone. Leżą zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i osób niepełnosprawnych. Źródła tych przyczyn tkwią w stereotypach

²⁵ *Dobre praktyki aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością realizowane przez organizacje pozarządowe w Polsce*, E. Kryńska (red.), IPiSS, Warszawa 2013, s. 56.

²⁶ Chociaż rzeczywiste warunki dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w roku np. 2014 są znacznie gorsze niż w roku 2012 – przypis autora.

²⁷ Jan Paweł II, Encyklika *Laborem exercens*, nr 22, http://www.documentacatholicaomnia.eu/01p/1981-09-14,_SS_Ioannes_Paulus_II,_Encyclica_'Laborem_Exercens',_PL.pdf, data dostępu 16.05.2014 r.

²⁸ *Ibidem*.

i negatywnych przekonaniach. Pracodawcy obawiają się mniejszej wydajności osób niepełnosprawnych. Za przeszkodę uważają również wysokie koszty związane z dostosowaniem stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej, nieodpowiednie lub niewystarczające kwalifikacje samych zainteresowanych. Tymczasem wyniki badania BAEL pokazują, że aż 34% niepełnosprawnych posiada wykształcenie co najmniej średnie, a kolejne 40% zasadnicze zawodowe, dodatkowo doświadczenie zawodowe ma blisko 87% bezrobotnych osób niepełnosprawnych²⁹. Konieczność specjalnego dostosowania stanowiska pracy dotyczy zatem niewielkiej liczby osób. Wymienione fakty stoją w sprzeczności ze stereotypowym wizerunkiem osoby niepełnosprawnej, który wpływa na decyzje i postawy potencjalnych pracodawców. Warto pochylić się nad tym problemem tym bardziej, że perspektywa demograficzna dla Polski jest dalece niepokojąca. Starzejące się społeczeństwo to poważne ograniczenie podaży siły roboczej i konieczność maksymalnego wykorzystania dostępnych zasobów. Wydaje się, że tym niewykorzystanym zasobem są właśnie osoby niepełnosprawne.

Co więcej, z punktu widzenia gospodarki, aktywność osób niepełnosprawnych przynosi z pewnością wymierne korzyści w postaci wyższych wpływów do budżetu z tytułu podatków oraz niższych wydatków na świadczenia społeczne. Jeśli zatem ich praca przyczynia się do generowania wyższego produktu krajowego brutto, należy wykorzystywać wszelkie skuteczne środki, które umożliwią ich aktywizację zawodową. Dowodem na to, że sytuacja związana z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych mogłaby wyglądać zupełnie inaczej, są kraje o wysokiej efektywności realizowanej polityki społecznej, tj. Dania, Szwecja czy Portugalia. Wypracowano w nich pełną akceptację społeczną dla osób niepełnosprawnych i czynnie włącza się je do życia zawodowego. Potwierdza to fakt, że praca zawodowa, świadczona przez osoby niepełnosprawne, może być bardzo wydajna, a aktywność zawodową tej grupy ludzi docenia się w wielu krajach, sprawiając, że jej ekonomiczne korzyści odczuwa całe społeczeństwo³⁰. Dzięki temu proces aktywizacji zawodowej jest skuteczny.

Ostatecznie aktywność zawodowa człowieka jest jednym z warunków uzyskania przez niego samodzielności i niezależności. Osoby niepełnosprawne nie mogą być z tej prawidłowości wyłączone, wręcz przeciwnie, wydaje się ona szczególnie dla nich ważna w kontekście prowadzonej rehabilitacji i sprzyja normalizacji ich życia³¹.

²⁹ *Niepełnosprawni w liczbach*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p.77.niepelnosprawnosci-w-liczbach/BAEL>, data dostępu 16.05.2014 r.

³⁰ Szerzej zob. I. D. Karwat, P. Kalinowski, op. cit., s. 256-257.

³¹ T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Centrum Badawczo-Rozwojowe Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zakład Badań, Warszawa 1995, s. 22.

Bibliografia

1. Byra S., Parchomiuk M., *Satysfakcja z pracy u osób niepełnosprawnych o różnym poziomie identyfikacji z zawodem*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 4.
2. *Dobre praktyki aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością realizowane przez organizacje pozarządowe w Polsce*, E. Kryńska (red.), IPiSS, Warszawa 2013.
3. Jaworski J., *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego: ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, IPiSS, Warszawa 2009.
4. *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r.*, MP 1997, nr 50, poz. 475.
5. Karwat I. D., Kalinowski P., *Kierunki realizacji rehabilitacji zawodowej z uwzględnieniem rodzajów niepełnosprawności*, [w:] *Problemy ludzi starszych i niepełnosprawnych w rolnictwie*, L. Solecki (red.), Instytut Medycyny Wsi, Lublin 2004.
6. Karwat I. D., *Niepełnosprawność osób niepełnosprawnych jako problem społeczny i medyczny w Polsce*, Wydawnictwo Liber, Lublin 2002.
7. Kołaczek B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, IPiSS, Warszawa 2010.
8. *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku*, Dz. U. 2012, poz. 1169.
9. Kozek W., *Praca w warunkach zmian rynkowych: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo First Business College, Warszawa 1994.
10. Majewski T., *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Centrum Badań i Rozwojowe Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zakład Badań, Warszawa 1995.
11. Paszkowicz M. A., *Wybrane aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2009.
12. Piasecki M., Śliwak J., *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Fundacja Fuga Mundi, Norbertinum Wydawnictwo – Drukarnia – Księgarnia, Lublin 2008.
13. *Rehabilitacja. Podstawy diagnostyki funkcjonalnej, usprawniania leczniczego i reintegracji społecznej*, K. Szawłowski (red.), Akademia Medyczna, Gdańsk 1998.
14. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, tekst jednolity, Dz. U. 2011, nr 127 z późn. zm.
15. *Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, Dz. U. 2012, poz. 882.
16. Waszczak S., *Psychospołeczne bariery w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2006, nr 1-2.
17. *Zatrudniająco niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, J. Kotzian, E. Giermanowska (red.), Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, Kraków 2013.

Źródła internetowe

1. Jan Paweł II, Encyklika *Laborem exercens*, nr 22, http://www.documentacatholicaomnia.eu/01p/1981-09-14,_SS_Ioannes_Paulus_II,_Encyclica_'Laborem_Exercens',_PL.pdf, data dostępu 16.05.2014 r.
2. *Niepełnosprawni*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl>, data dostępu 23.04.2014 r.
3. *Niepełnosprawni w liczbach*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p.77.niepelnosprawnosc-w-liczbach/BAEL>, data dostępu 16.05.2014 r..

Mariusz Zieliński¹

CSR A KREACJA POTENCJAŁU PERSONELU

Streszczenie

Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) obejmuje wiele obszarów, z których większość znajduje się w zakresie operacyjnych działań przedsiębiorstwa. Jednym z nich jest zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL). Hipotezą artykułu jest twierdzenie, że w ramach ZZL najczęściej wskazywanymi przez przedsiębiorstwa działaniami w zakresie CSR jest rozwój personelu i szkolenia. Odpowiednie zorganizowanie procesów szkoleniowych nie tylko podnosi potencjał personelu, ale również może być wykorzystane do budowania wizerunku przedsiębiorstwa jako pracodawcy. Artykuł ma charakter przede wszystkim teoretyczny, uwzględnia jednak także wyniki badań przeprowadzonych wśród polskich przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: CSR, potencjał personelu, ZZL, szkolenia i rozwój

CSR AND CREATION OF PERSONNEL POTENTIAL

Abstract

The concept of corporate social responsibility (CSR) covers a number of areas, most of which belong to the range of operational activities of a company. One of them is human resource management (HRM). The hypothesis of this paper is that in the context of HRM, the CSR activities most often indicated by companies are associated with personnel training and development. Not only does appropriate organisation of training processes increase the potential of personnel, but it can also be used to build the image of a company as an employer. The present paper is mainly theoretical, but it also takes into account the results of studies conducted among Polish companies.

Key words: CSR, potential of personnel, HRM, training and development

Wstęp

Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR – *Corporate Social Responsibility*) jest różnie definiowana w literaturze, brak także jednoznacznego określenia jej zakresu². Z perspektywy tematu artykułu CSR zdefiniować należy jako proces za-

¹ dr hab. prof. nadzw. Mariusz Zieliński – Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Instytut Ekonomii i Informatyki

² M. S. Fifka, *Towards a More Business-Oriented Definitions of Corporate Social Responsibility: Discussing the Core Controversies of a Well-Established Concept*, "Journal of Service Science and Management" 2009, No. 2, s. 312-314; A. Dahlsrud, *How Corporate Social Responsibility is*

rządca, zmierzający do „poznawania i włączania zmieniających się oczekiwań społecznych w strategię zarządzania, monitorowania wpływu takiej strategii na konkurencyjność firmy”, mający „charakter strategiczny i dynamiczny i opiera się na ciągłym doskonaleniu oraz stałej współpracy ze wszystkimi interesariuszami”³.

Jednym z istotnych obszarów operacyjnych działań przedsiębiorstwa, do których nawiązuje koncepcja CSR jest zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL). Odpowiednie zorganizowanie procesów szkoleniowych nie tylko podnosi potencjał personelu, ale również może być wykorzystane do budowania wizerunku przedsiębiorstwa jako pracodawcy. Hipotezą artykułu jest twierdzenie, że w ramach ZZL najczęściej wskazywanymi przez przedsiębiorstwa działaniami w zakresie CSR jest rozwój personelu i szkolenia. Artykuł ma charakter przede wszystkim teoretyczny. W celu weryfikacji hipotezy artykułu dokonano analizy strategii CSR, deklarowanych przez spółki notowane na GPW w Warszawie, które przystąpiły do indeksu RESPECT (deklarują zaangażowanie w działania z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu).

1. ZZL w ramach koncepcji CSR

Społeczna odpowiedzialność biznesu jest definiowana w literaturze z czterech punktów widzenia, które skupiają się na⁴:

- aspektach moralno-etycznych;
- korzyściach ekonomicznych;
- relacjach podmiotów gospodarczych z otoczeniem;
- korzystnych aspektach społecznych.

Niniejszy artykuł pisany jest z punktu widzenia korzyści ekonomicznych, które może osiągnąć przedsiębiorstwo, stosując zasady CSR. Korzyści, wynikające ze stosowania działań odpowiedzialnych społecznie, mogą mieć charakter bezpośredni (pełniejsze wykorzystanie zasobów i poprawa relacji z otoczeniem, przekładające się na przewagę konkurencyjną) lub pośredni (przychyłość i lojalność interesariuszy niezwiązanych z podstawową działalnością przedsiębiorstwa)⁵.

Modelem dobrze oddającym przedsięwzięcia przedsiębiorstwa w ramach CSR z perspektywy ekonomicznej jest model Carrola. Zgodnie z nim, przedsiębior-

Defined: an Analysis of 37 Definitions, s. 1-11, <http://www.interscience.wiley.com>, data dostępu 18.03.2014 r.

³ B. Rok, *Społeczna odpowiedzialność biznesu*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, W. Gasparski (red.), PWN, Warszawa 2013, s. 424.

⁴ G. Bartkowiak, *Społeczna odpowiedzialność biznesu w aspekcie teoretycznym i empirycznym*, Difin, Warszawa 2011, s. 22.

⁵ J. Nakonieczna, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Difin, Warszawa 2008, s. 20; G. Bartkowiak, op. cit., s. 22-23.

stwo podjąć działania obejmujące kolejno następujące obszary odpowiedzialności społecznej⁶:

1. Odpowiedzialność ekonomiczna – utrzymanie zyskowności długookresowej (dążenie do maksymalizacji przychodów i minimalizacji kosztów działalności).
2. Odpowiedzialność prawna – przestrzeganie prawa w obszarze środowiska naturalnego, praw konsumenta, praw pracowniczych, prawa antykorupcyjnego, dotrzymywanie zobowiązań kontraktowych.
3. Odpowiedzialność etyczna – unikanie niepożądanych zachowań, podejmowanie działań przekraczających standardy narzucone prawem, etyczne przywództwo.
4. Odpowiedzialność filantropijna – programy wspierające społeczeństwo i społeczności lokalne, wspieranie wolontariatu pracowniczego⁷.

Podstawowym obszarem, należącym do odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstwa, jest odpowiedzialność ekonomiczna, czyli zyskowność działalności. Warunkuje ona realizację (finansowanie) pozostałych obszarów odpowiedzialności przedsiębiorstwa. Realizację celów ekonomicznych można rozumieć bardzo szeroko, jako realizację odpowiedniej strategii rozwojowej, stworzenie dobrych warunków pracy dla pracowników, wdrożenie kodeksu dobrych praktyk, wywiązywanie się ze zobowiązań w stosunku do sektora publicznego, wykorzystywanie technologii przyjaznej środowisku⁸. Na następnym szczeblu (etapie realizacji, wdrażania) koncepcji CSR jest odpowiedzialność prawna przedsiębiorstwa. Dążąc do realizacji celów ekonomicznych, przedsiębiorstwo musi przestrzegać „reguł gry”, tj. unormowań prawnych, określających funkcjonowanie w gospodarce rynkowej. Odpowiedzialność moralna (etyczna) jest trzecim szczeblem piramidy, na którym przedsiębiorstwo działa w sposób godziwy, sprawiedliwy, należyty, w obszarach, gdzie brak jest uregulowań prawnych lub realizuje przedsięwzięcia przekraczające minimalne standardy, narzucone unormowaniami prawnymi. Najwyższym szczeblem działań przedsiębiorstwa jest działalność charytatywna, wiążąca się z poświęceniem części zasobów przedsiębiorstwa w postaci środków finansowych lub czasu pracowników na cele społeczne, nie związane bezpośrednio z zakresem działalności gospodarczej przedsiębiorstwa⁹.

Określając zakres społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa, zwykle wskazuje się na trzy obszary działań: interesariuszy przedsiębiorstwa, środowisko przyrodnicze oraz ogólny dobrobyt społeczny¹⁰. Interesariuszami są wszystkie osoby i instytucje zainteresowane realizacją celów przyjętych przez dane przedsiębiorstwo. Można dokonać podziału interesariuszy przedsiębiorstwa na wewnętrznych i zew-

⁶ A. Carroll, A. Buchholtz, *Business & Society Ethics and Stakeholder Management*, South-Western Cengage Learning, Mason, Ohio 2009, s. 40-46.

⁷ M. Rybak, *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2004, s. 29-30.

⁸ J. Nakonieczna, op. cit., s. 60.

⁹ M. Rybak, *Etyka menedżera...*, op. cit., s. 30-31.

¹⁰ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1996, s. 146-148.

nętrznych. Interesariuszami wewnętrznymi są osoby kontrolujące działalność przedsiębiorstwa z tytułu własności (akcjonariusze, udziałowcy) lub z tytułu funkcji w nim pełnionych (zarządzający, pracownicy). Do interesariuszy zewnętrznych należą: klienci, dostawcy, wierzyciele, społeczność lokalna, stowarzyszenia handlowe, władze różnych szczebli, sądy, szkoły, uniwersytety itd.¹¹

Zidentyfikowanie i uwzględnianie w decyzjach zarządczych oczekiwań interesariuszy poprawia pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa w perspektywie długookresowej. W ujęciu ekonomicznym najistotniejsze pozostaje realizowanie interesów właścicieli przedsiębiorstwa, a w drugiej kolejności – jego klientów i pracowników. W odniesieniu do kontaktów z otoczeniem przedsiębiorstwo powinno posługiwać się uczciwą informacją i reklamą, etycznie współpracować z dostawcami, odbiorcami i kredytodawcami (prowadzić rzetelne, terminowe rozliczenia finansowe, spłacać w terminie zobowiązania), co zapewnia przedsiębiorstwu stałość dostaw surowców, materiałów, urządzeń i kapitału oraz ułatwia zbyt wytworzonej produkcji¹². W przypadku środowiska przyrodniczego przedsiębiorstwo powinno skupić się na zapobieganiu emisji, awarii oraz usuwaniu ich skutków, gdy zaistnieją. W dziedzinie rozwiązywania problemów społecznych wskazuje się na: tworzenie miejsc pracy, wspieranie poprawy warunków życia ludności, kultury, oświaty, ochrony zdrowia oraz działalność charytatywną¹³. Przedsiębiorstwo musi uwzględniać oczekiwania wszystkich interesariuszy, jednak priorytetowymi powinny być oczekiwania interesariuszy ponoszących część ryzyka przedsiębiorstwa (ryzyko kapitałowe, pracownicze, finansowe, handlowe), którzy wnoszą do przedsiębiorstwa istotne zasoby¹⁴.

Koncepcja CSR może być z perspektywy teorii zarządzania traktowana jako nowoczesny instrument wzrostu przewagi konkurencyjnej i podnoszenia wartości przedsiębiorstwa. Wybór i wprowadzenie do strategii przedsiębiorstwa odpowiednich elementów koncepcji CSR zmierza do: lepszego wykorzystania zasobów ludzkich (wyższego zadowolenia z pracy, wydajności), spadku zużycia energii i ilości odpadów, ograniczenia kosztów ubezpieczeń, problemów prawnych, poprawy wizerunku przedsiębiorstwa wśród jego interesariuszy¹⁵.

Koncepcja CSR może być wykorzystana do budowania lub przeorientowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi. Jeśli przyjmiemy, że przedsiębiorstwo wybiera między dwiema skrajnymi strategiami personalnymi, tj. strategią kosztową (minimalizowanie wszystkich kosztów personalnych, ograniczenie się do wy-

¹¹ M. Rybak, *Etyka menedżera...*, op. cit., s. 44-50.

¹² R. E. Smith, *Defining Corporate Social Responsibility: A System Approach for Socially Responsible Capitalism*, University of Pennsylvania, Philadelphia, Pennsylvania 2011, s. 12-13; G. Barkowski, op. cit., s. 26.

¹³ R. W. Griffin, op. cit., s. 148-149.

¹⁴ J. Jeżak, *Ład korporacyjny – główne perspektywy poznawcze oraz próba ich syntezy*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 370-371.

¹⁵ K. Hys, L. Hawrysz, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2012, nr 4, s. 4.

datków niezbędnych do utrzymania pracowników wewnątrz przedsiębiorstwa) i strategią marketingu personalnego (traktowanie pracowników jako „wewnętrznych” klientów, dążenie do zaspokojenia ich potrzeb, inwestycje w obecny i przyszły personel)¹⁶, koncepcja CSR jest zbieżna z drugą z powyższych strategii. Pracownicy, będąc interesariuszami wewnętrznymi, oczekują odpowiedniego traktowania, stworzenia możliwości rozwojowych oraz uznania dla osiągnięć. Stworzenie odpowiednich warunków pracy przekłada się na zadowolenie i zaangażowanie w pracę, pociągające za sobą odpowiednią wydajność, umożliwiającą zwrot nakładów poniesionych na pracowników. Najczęściej wymienianymi czynnikami, decydującymi o zadowoleniu z pracy, są: wynagrodzenie, relacje w pracy i styl kierowania¹⁷.

Często zakres postulowanych działań w ramach ZZL, zgodnych z koncepcją CSR, określa się odnosząc je do etapów prowadzenia procesu kadrowego. Efektywność, sprawiedliwość i etyka powinny cechować: planowanie zasobów ludzkich, pozyskiwanie personelu, procesy rozwoju i doskonalenia umiejętności personelu, ocenę pracowników, system motywowania oraz redukcję personelu, której towarzyszyć powinno odpowiednie wsparcie zwalnianych pracowników¹⁸.

Przekładając powyższe zalecenia na działania praktyczne, społecznie odpowiedzialne przedsiębiorstwo powinno wypracować odpowiednie procedury w ramach ZZL, które można pogrupować na procedury związane z¹⁹:

- pozyskiwaniem personelu;
- gospodarowaniem personelem wewnątrz przedsiębiorstwa (ocena, motywowanie);
- rozwojem zawodowym, podnoszeniem poziomu wykształcenia i kompetencji;
- ze zwolnieniami.

2. Procedury ZZL, sprzyjające potencjałowi personelu

Podstawowym obszarem, przekładającym się na wzrost potencjału personelu, są działania związane z rozwojem zawodowym, podnoszeniem poziomu wykształcenia i kompetencji. O potencjale personelu decydują jednak także pozostałe obszary działań personalnych, tj. pozyskiwanie personelu, jego ocena i motywowanie oraz sposób postępowania w okresie zwolnień.

Pierwszym etapem pozyskiwania personelu jest planowanie zasobów ludzkich. Efektem tego planowania jest określenie liczby wakatów i wymagań wobec po-

¹⁶ M. Zieliński, *Związki między strategiami personalnymi a rynkiem pracy*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, Z. Wiśniewski, A. Pocztowski (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 141.

¹⁷ K. Czop, A. Leszczyńska, *Poziom zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa a zaangażowanie organizacyjne pracowników*, „Organizacja i Kierowanie” 2012, nr 3, s. 27-29.

¹⁸ C. Szmidt, *Odpowiedzialność wobec pracowników*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, W. Gasparski (red.), PWN, Warszawa 2013, s. 341-352.

¹⁹ G. Bartkowiak, op. cit., s. 94, 170.

tencjalnych pracowników (oczekiwane kwalifikacje, doświadczenie, umiejętności i zachowania). Przed przystąpieniem do rekrutacji i selekcji należy przygotować opis stanowisk pracy, którego głównymi elementami są: określenie jego miejsca w hierarchii organizacyjnej, celu, zakresu prac na stanowisku, głównych obszarów odpowiedzialności, uprawnień i oczekiwanej efektywności²⁰.

Przedsiębiorstwo, znając skalę swoich potrzeb personalnych i oczekiwań wobec aplikujących, może przystąpić do rekrutacji. Jest to drugi etap pozyskiwania personelu. Poza informacją, dotyczącą przedmiotu działalności gospodarczej i charakterystyki stanowiska pracy, przedsiębiorstwo powinno jasno określić, jakie są jego oczekiwania wobec aplikującego i jakimi postawami powinien się on cechować, jakie są możliwości szkoleń, awansu, dodatkowo oferowanych korzyści²¹.

Trzecim etapem pozyskiwania personelu jest selekcja, przeprowadzana na podstawie odpowiednich dla obsadzanych stanowisk procedur i kryteriów. Dla stanowisk wykonawczych zazwyczaj wystarczające są: formularze aplikacyjne, życiorysy zawodowe, rozmowa kwalifikacyjna. W przypadku obsady stanowisk technicznych przez absolwentów i wysoko kwalifikowanych fachowców do zestawu powyższego dodaje się ośrodki oceny. Przy obsadzie stanowisk urzędniczych główną rolę odgrywa rozmowa kwalifikacyjna, uzupełniana przez formularze aplikacyjne i testy zdolności. W przypadku obsady stanowisk menedżerskich najczęściej wykorzystuje się rozmowę kwalifikacyjną (co najmniej dwuetapową), testy i kwestionariusze osobowości²².

Ostatnim etapem pozyskiwania personelu jest proces wdrażania nowych pracowników do zadań i środowiska zawodowego. Może on być realizowany przez trzy podmioty, tj.: bezpośredniego przełożonego (wprowadza pracownika na stanowisko pracy, informuje o zadaniach komórki organizacyjnej, zapoznaje z członkami zespołu, wyznacza opiekuna, współtworzy program szkolenia, informuje o kulturze organizacji i oczekiwanych zachowaniach, dokonuje oceny po okresie próbnym), przydzielonego opiekuna (służy radą i pomocą w czasie wykonywania pracy, ułatwia kontakty interpersonalne, wspomaga w sytuacjach konfliktowych) i specjalistę ds. personalnych (pełni rolę doradczą, inspirującą, pomocniczą, przygotowuje szkolenia wstępne, uczestniczy w procesie oceny i prowadzi dokumentację pracownika)²³.

Pracownicy oczekują odpowiedniego traktowania, procedur opartych na przejrzystych, jasnych i porównywalnych kryteriach w obszarach: motywowania, oceny, rozwoju i uczenia się. W praktyce występuje sprzężenie zwrotne między stwo-

²⁰ M. Dale, *Skuteczna rekrutacja i selekcja pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 43-44.

²¹ R. Wood, T. Payne, *Metody rekrutacji i selekcji pracowników oparte na kompetencjach*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 69-76.

²² Ibidem, s. 62.

²³ *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, H. Król, A. Ludwiczynski (red.), PWN, Warszawa 2007, s. 215-218.

rzonymi pracownikom warunkami pracy a ich zadowoleniem i zaangażowaniem w pracę (skutkującymi odpowiednią wydajnością)²⁴.

Procesy oceniania i motywowania personelu są bardzo istotnym elementem zachęty i ukierunkowania rozwoju. Wyniki ocen pracowniczych można wykorzystać do decyzji kadrowych (w przypadku przesunięć personelu, podziału premii, nagród, awansów), określenia potrzeb szkoleniowych, przydatności pracownika dla przedsiębiorstwa, problemów dyscyplinarnych. Regularna ocena ma zachęcić do lepszej pracy, może być dodatkową motywacją dla pracowników, zwłaszcza jeśli kryteria oceny są rzetelne, wiarygodne, konsultowane z pracownikami na etapie przygotowania lub modyfikacji systemu ocen. W przypadku systemu ocen należy zwrócić uwagę na: ustalenie celów, jakim służyć ma ocena, wybór metod oceny i ich kryteriów, opracowanie kwestionariusza ocen, podjęcie decyzji co do częstotliwości ocen i osób dokonujących oceny²⁵. System ocen dostarcza pracownikom informacji na temat dotychczasowego spełniania oczekiwań pracodawcy oraz wskazuje kierunki pożądanego rozwoju²⁶.

System motywowania pracowników powinien opierać się na obiektywnych kryteriach przy określaniu wynagrodzenia zasadniczego, zasad premiowania pracowników i przydzielania dodatkowych świadczeń. Określając poziom wynagrodzeń, przedsiębiorstwo musi uwzględnić jednocześnie swoje możliwości finansowe i względną pozycję rynkową oraz rynkowy poziom wynagrodzeń (wynagrodzenia oferowane poszczególnym grupom pracowników przez innych pracodawców na rynku)²⁷. System motywacyjny opiera się nie tylko na motywatorach materialnych. Bardzo istotnym elementem motywowania personelu jest stworzenie możliwości samorealizacji, związanej z możliwościami kształcenia i rozwoju. Innymi pozamaterialnymi motywatorami są motywatory o charakterze: politycznym (władza, odpowiedzialność, sprawowanie kontroli, podział zasobów, wywieranie wpływu), technicznym (uczestniczenie w zespołach projektowych, wpływanie na warunki pracy i sposób pomiaru efektów), społeczno-psychologicznym (zaufanie, uznanie, tożsamość społeczna, status)²⁸. System motywacyjny jest podstawowym narzędziem ukierunkowania działań rozwojowych pracowników. Skłania on do rozwoju, zwłaszcza jeśli oferuje wysoki awans płacowy po uzyskaniu awansu stanowiskowego (lub dodatkowych kwalifikacji, wykorzystywanych na dotychczasowym miejscu pracy) oraz uwzględnia inicjatywy rozwojowe w systemie premiowania pracowników.

Odpowiedzialność za rozwój personelu z perspektywy CSR należy odnieść także do osób zwalnianych. Sposób rozstania się z pracownikiem, zwłaszcza w warunkach wysokiego bezrobocia, odbija się na wizerunku pracodawcy oraz moty-

²⁴ K. Czop, A. Leszczyńska, op. cit., s. 27-29.

²⁵ Z. Pawlak, *Personalna funkcja firmy, procesy i procedury kadrowe*, Poltext, Warszawa 2003, s. 217-218, 228.

²⁶ C. Szmidt, op. cit., s. 345-346.

²⁷ S. Borkowska, *Strategie wynagrodzeń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001, s. 235.

²⁸ W. Golnau, *Wynagradzanie pracowników*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, W. Golnau (red.), CeDeWu, Warszawa 2004, s. 251.

wacji pracowników pozostających w przedsiębiorstwie. Jasne, sprawiedliwe i skonsultowane z przedstawicielami załogi kryteria zwolnień mogą oddziaływać motywująco. Pamiętając, że redukcja zatrudnienia ma na celu ograniczenie kosztów działalności gospodarczej²⁹, przedsiębiorstwo powinno starać się ograniczyć jej skalę do niezbędnego minimum. Dodatkowo, na ile pozwalają możliwości finansowe, powinno wesprzeć podnoszenie kwalifikacji zwalnianych pracowników, ułatwiając im znalezienie nowej pracy, pomagać w jej znalezieniu i utrzymywać dobre stosunki z byłymi pracownikami³⁰. Dążąc do ograniczenia skali zwolnień personelu, należy przyjąć odpowiednią sekwencję działań poprzedzających bezpośrednie zwolnienia³¹, tj.: przeprowadzić zmiany jakościowe (zmiany zakresu zadań, przesunięcia personelu), zmienić organizację czasu pracy (np. wprowadzić limitowanie godzin nadliczbowych, ilości zmian, pracę w niepełnym wymiarze, skrócony czas pracy), dokonać pośredniej redukcji personelu (bazującej na wstrzymaniu przyjęć, rozszerzeniu stosowania niestandardowych form zatrudnienia, rozszerzeniu wytwórczości na własne potrzeby), wspierać dobrowolne odejścia z pracy na korzystnych warunkach.

3. Procedury doskonalenia i rozwoju

Najistotniejszym elementem procesu personalnego, wpływającym na kreację potencjału personelu, jest system rozwoju i szkolenia. Rozwój personelu obejmuje przedsięwzięcia zmierzające do: wzbogacania wiedzy, rozwijania zdolności, kształtowania wartości, postaw, motywacji i umiejętności (w tym także dbanie o kondycję fizyczną i psychiczną pracowników) w celu osiągnięcia wzrostu efektywności pracy³². Działania te, poza wspieraniem prawidłowego wykonywania zadań, przyczyniania się do wzrostu innowacyjności i przedsiębiorczości pracowników, mogą być traktowane jako forma motywacji.

W przedsiębiorstwie rozwój zasobów ludzkich bazuje na procesie szkoleniowym³³, który może być traktowany jako inwestycja o strategicznym charakterze, warunkująca przetrwanie na rynku. W takim ujęciu istotne jest określenie możliwości odzyskania poniesionych na szkolenie kosztów. Zwrot ten jest tym bar-

²⁹ I. Jonek-Kowalska, M. Cz. Turek, *Cost rationalization of maintaining post-industrial regions*, "Polish Journal of Environmental Studies" 2013, Vol. 22, No. 3, s. 727-730; M. Turek, I. Jonek-Kowalska, *Finansowanie procesów restrukturyzacyjnych w górnictwie węgla kamiennego w latach 2003-2006*, [w:] *Zarządzanie restrukturyzującą w procesach integracji i rozwoju nowej gospodarki*, R. Borowiecki, A. Jaki (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2008, s. 562-565.

³⁰ C. Szmidt, op. cit., s. 342.

³¹ M. Zieliński, *Zarządzanie kadrami w warunkach restrukturyzacji gospodarki regionu na przykładzie województwa śląskiego*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Wyzwania u progu XXI wieku*, Z. Wiśniewski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s. 366-367.

³² A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2008, s. 294.

³³ C. R. McConnell, *Economics: Principles, Problems, and Policies*, McGraw-Hill, New York – St. Luis 1984, s. 359-360.

dziej prawdopodobny, im lepiej od strony zarządczej przygotowany jest proces szkoleniowy. Proces szkoleniowy można rozpatrywać z uwzględnieniem czterech następujących po sobie etapów³⁴, tj.:

- identyfikacji potrzeb i celów szkoleniowych (z perspektywy potrzeb całego przedsiębiorstwa, stanowisk pracy i pojedynczych pracowników);
- opracowania planu i programu szkolenia;
- przeprowadzenia szkolenia;
- oceny skuteczności szkolenia wraz z ewentualną modyfikacją planu i programu szkoleń.

Etap rozpoznania i analizy potrzeb szkoleniowych jest o tyle ważny, że wpływa na dobór metod i technik szkolenia, a także grup pracowników objętych szkoleniem. Potrzeby szkoleniowe rozpatruje się z perspektywy rozbieżności między stanem umiejętności personelu a oczekiwaniami przedsiębiorstwa. Potrzeby szkoleniowe identyfikuje się na poziomie: przedsiębiorstwa (potrzeby wynikające ze zmian strategii przedsiębiorstwa, struktury organizacyjnej, procedur, urzędzeń, luk kompetencyjnych, dążenia do poprawy klimatu organizacyjnego oraz efektywności działań personelu), stanowiska pracy (potrzeby wynikające z opisu stanowisk pracy, oczekiwanych wyników, deklaracji pracowników i ich przełożonych) i indywidualnych potrzeb szkoleniowych pracowników (potrzeby wynikające z możliwości likwidacji luk kompetencyjnych, zaspokojenia zainteresowań pracownika)³⁵. W przypadku rozbieżności potrzeb szkoleniowych z perspektywy przedsiębiorstwa i pracownika można zachęcić pracownika do skorygowania oczekiwań szkoleniowych, przy wsparciu argumentacji ścieżkami karier zawodowych (wskazanie kierunków doskonalenia, zwiększających szanse na awans w hierarchii przedsiębiorstwa)³⁶.

Opracowanie planu i programu szkoleń, będące drugim etapem procesu szkoleniowego, obejmuje określenie³⁷: celów szkolenia (jaką wiedzę, umiejętności powinni nabyć pracownicy, jak sprawdzić nowe kompetencje, w jakim czasie należy osiągnąć cele szkolenia), treści szkolenia (dostosowanie tematyki szkolenia do potrzeb odbiorców), metod szkolenia (wybór najlepszego sposobu prowadzenia zajęć z perspektywy realizacji celów szkolenia), trenerów (określenie liczby, przygotowania i kompetencji osób szkolących), harmonogramu (określenie planu zajęć, tj. ilości dni szkolenia, ilości godzin w ciągu dnia), miejsca szkolenia (wybór między szkoleniem w miejscu pracy, w ośrodku szkoleniowym, w terenie), pomocy szkoleniowych (zapewnienie pomocy audiowizualnych i materiałów), budżetów szkoleniowych (zapewnienie środków finansowych na przeprowadzenie procesu szkoleniowego), zasad kontroli zaplanowanych działań (określenie sposobu oceny skuteczności szkoleń).

³⁴ A. Poczowski, op. cit., s. 308.

³⁵ M. Rybak, *Rozwój potencjału pracy*, [w:] *Zasoby ludzkie w firmie, organizacja, kierowanie, ekonomika*, A. Sajkiewicz (red.), Poltext, Warszawa 2000, s. 253.

³⁶ Ibidem, s. 271.

³⁷ A. Poczowski, op. cit., s. 313-314.

Sprawność i skuteczność przeprowadzenia szkolenia zależą w dużej mierze od czynników związanych z osobami szkolącymi i uczestnikami szkolenia. Po stronie osoby prowadzącej szkolenie skuteczność szkoleń determinują: poziom wiedzy merytorycznej, sposób komunikowania się z osobami szkolonymi, brak uprzedzeń i tolerancja wobec szkolonych. Po stronie osób szkolonych skuteczność szkoleń determinują: postawa wobec szkoleń, poziom zainteresowania treściami szkolenia, status uczestników szkolenia i jego zróżnicowanie, nastroj panujący wśród szkolonych³⁸.

Weryfikacja skuteczności szkolenia ma pozwolić na sprawdzenie, czy osiągnięto cele szkoleniowe. Najczęściej do oceny skuteczności szkoleń wykorzystuje się czteropoziomą ocenę, zaproponowaną przez D. L. Kirkpatricka. Zgodnie z nią, szkolenia należy oceniać na czterech poziomach: reakcji (opinii szkolonych na temat treści, metod, organizacji szkolenia i jego przydatności z perspektywy stanowiska pracy), uczenia się (czy zrealizowano cele dotyczące wzrostu wiedzy i poprawy postaw), zachowań (czy wiedzę, umiejętności i postawy wyniesione ze szkolenia przeniesiono na miejsce pracy), rezultatów (jakie pozytywne zmiany nastąpiły dzięki szkoleniu)³⁹.

Strategia szkoleń powinna uwzględniać miejsce ich prowadzenia, tj. czy szkolenie jest prowadzone w miejscu pracy (w obiektach przedsiębiorstwa), czy poza miejscem pracy. Szkolenia w miejscu pracy są prowadzone w zależności od potrzeb, pod nadzorem doświadczonego pracownika tego samego szczebla lub kierownika. Wśród ich zalet wymienia się: aktualność, bezpośredniość, taniość i prostotę. Podstawowymi technikami szkolenia w miejscu pracy są: sterowane przekazywanie doświadczenia zawodowego, specjalistyczny instruktaż, powierzanie zadań zleconych, rotacja na stanowiskach pracy. Do metod sterowanego przekazywania doświadczenia zawodowego zalicza się mentoring (przełożony stanowi wzór do naśladowania, mentor pomaga w kształceniu, rozwoju, wprowadzeniu do kultury organizacji, pomaga w realizacji projektów)⁴⁰ oraz *coaching* (wspólne ustalenie celów, sposobów wykonywania pracy, poszukiwania niezbędnych informacji, nauka pod kierunkiem przełożonego)⁴¹. Specjalistyczny instruktaż wykorzystuje się przy wprowadzaniu pracownika na nowe dla niego stanowisko pracy. Instruktaż ten obejmuje: przygotowanie stanowiska pracy, objaśnienie i demonstrację sposobu jej wykonywania, wykonywanie i powtarzanie czynności pod nadzorem, z pomocą i poradą udzielaną przez szkolącego⁴². Zadania zlecone mają dać pracownikowi możliwość zapoznania się z nowymi problemami, metodami pracy, pozwalają sprawdzić się w pracy koncepcyjnej, sprawdzają predyspozycje kierownicze. Do najczęściej zleconych zadań należą: analizy, projekty, praca w zespołach proble-

³⁸ Ibidem, s. 300.

³⁹ Z. Janowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2002, s. 145-146.

⁴⁰ A. Pochtowski, op. cit., s. 295, 320-323.

⁴¹ G. Gierszewska, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2011, s. 200-202.

⁴² A. Pochtowski, op. cit., s. 322.

nowych, komisjach, organizacja konferencji, seminariów, wizytacja itp. Rotacja stanowisk jest planowanym przejściem pracownika przez kilka stanowisk pracy. Dostarcza ona pracownikowi nowej wiedzy i doświadczeń, umożliwia realizację nowych zadań, rozwiązywanie nowych problemów, pozwala lepiej poznać przedsiębiorstwo⁴³.

Techniki szkolenia poza stanowiskiem pracy mogą być nakierowane na nabywanie umiejętności i wiedzy w zakresie: zarządzania, przywództwa, umiejętności technicznych i społecznych. Wśród technik szkolenia poza stanowiskiem pracy wymienia się najczęściej: wykład (ustne przekazanie wiadomości, faktów i treści dużej grupie uczestników przez wykładowcę), *e-learning* (wykorzystanie programów multimedialnych i Internetu w procesie uczenia się), zaprogramowany instruktaż (często oparty na programie komputerowym, na który składają się informacje, zadania i odpowiedzi, umożliwiające bieżącą kontrolę efektów szkolenia), studium przypadku (przedstawienie przypadków biznesowych w celu wyciągnięcia na ich podstawie wniosków i zaproponowania alternatywnych rozwiązań), programy treningowe (np. odgrywanie ról, gry i symulacje)⁴⁴.

Zgodnie z koncepcją CSR, błędy popełniane przez przedsiębiorstwo w zakresie rozwoju i szkoleń zagrażają jego konkurencyjności. Wśród błędnych rozwiązań szkoleniowych wymienia się zwykle: brak szkoleń dostarczających podstawowych, niezbędnych na stanowisku pracy, umiejętności (pracownik w takim wypadku nie wypełnia swoich obowiązków w oczekiwany sposób), brak wywiązania się z deklarowanych w procesie pozyskiwania lub oceny pracowników zobowiązań szkoleniowych, niesprawiedliwy przydział szkoleń, nieuzasadnione obietnice awansu i/lub podwyżki wynagrodzeń, związanych z udziałem w szkoleniach, obciążanie kosztami szkoleń pracowników⁴⁵.

4. Polityka personalna jako element CSR

Można założyć, że przedsiębiorstwa, wdrażające w praktyce założenia koncepcji CSR, w pierwszej kolejności uwzględniają to w swoich założeniach strategicznych, których emanacją jest misja, wizja i strategia przedsiębiorstwa. Dla określenia wagi, jaką przedsiębiorstwa przykładają do działań rozwojowych i szeroko rozumianej polityki personalnej, wykorzystać można analizę deklarowanych przez nie strategii CSR. Dla potrzeb artykułu wykorzystano dane publikowane przez spółki notowane na GPW w Warszawie, należące do indeksu RESPECT, czyli deklarujące realizację założeń społecznie odpowiedzialnego biznesu. W tabeli 1. przedstawiono deklaracje w sprawie rozwoju personelu i polityki personalnej w strategiach CSR, bazując na opublikowanych na stronach internetowych poszczególnych

⁴³ Z. Pawlak, op. cit., s. 196-198.

⁴⁴ A. Pochtowski, op. cit., s. 324-326.

⁴⁵ C. Szmidt, op. cit., s. 350-351.

spółek strategiach CSR, a w przypadkach gdy ich brakowało – na ich raportach społecznej odpowiedzialności za ostatnie lata.

Do indeksu RESPECT należą obecnie 24 spółki, reprezentujące kilka branż. Najczęściej są to: banki, branża surowcowa, paliwowa, energetyka, chemia i budownictwo.

Tabela 1. Deklaracje w sprawie rozwoju personelu i polityki personalnej w strategiach CSR przedsiębiorstw należących do indeksu RESPECT

Przedsiębiorstwo	Deklaracje w sprawie rozwoju personelu	Deklaracje w dziedzinie polityki personalnej
Apator	Edukacja i rozwój pracowników.	Atrakcyjne miejsca pracy, dbałość o przyszłą kadrę, bezpieczeństwo pracy.
Bank Millennium	Rozwój zawodowy (szkolenia, ocena kompetencji, polityka rekrutacyjna – preferowanie awansowania przed przyjęciami).	Poprawa komunikacji wewnętrznej, rozwinięte świadczenia socjalne.
Bogdanka	Wspieranie edukacji i rozwoju w branży górniczej.	Bezpieczeństwo zatrudnionych, etyka zarządzania.
Bank BPH	Rozwój kariery (szkolenia, wiedza, umiejętności, postawy).	Zdrowe i przyjazne miejsce pracy, poprawa komunikacji wewnętrznej, polityka różnorodności (brak dyskryminacji).
Budimex	Szkolenia przekraczające wymogi prawne.	Odpowiednie warunki pracy, BHP.
BZ WBK	Rozwój pracowników (system szkoleń i ścieżki kariery zawodowej).	Odpowiednie, bezpieczne miejsce pracy, etyczna i zgodna z prawem polityka personalna, przeciwdziałanie dyskryminacji, sprawiedliwe wynagradzanie.
Elektrobudowa	Inwestowanie w rozwój pracowników (szkolenia, w tym dotyczące kompetencji „miękkich”).	BHP, sprawiedliwe wynagradzanie, działania prozdrowotne w stosunku do pracowników.
GPW	Inwestowanie w stały rozwój pracowników.	Kultura organizacji, oparta na wartościach i efektywnej komunikacji wewnętrznej, benefity pozapłacowe.
Grupa Azoty	Inicjowanie działań w zakresie rozwoju pracowników.	Podniesienie poziomu satysfakcji pracowników, poziomu bezpieczeństwa i zdrowia.
Grupa Lotos	Rozwój zawodowy, doskonalenie wiedzy i umiejętności pracowników.	Bezpieczne, odpowiednio wyposażone i dobrze zorganizowane stanowiska pracy, dobra atmosfera, przyjazne relacje.
Bank Handlowy	Rozwój talentów, ścieżki kariery zawodowej.	Polityka różnorodności (brak dyskryminacji), benefity pozapłacowe.
ING Bank Śląski	Priorytetem – stałe doskonalenie pracowników, realizacja programów rozwojowych.	Dobre, przyjazne i bezpieczne miejsca pracy, kultura dialogu wewnątrz przedsiębiorstwa.
JSW	Dbłość o rozwój zawodowy (ścieżki karier, kształcenie i doskonalenie zawodowe).	Dobre i bezpieczne warunki pracy, stabilne i dobre miejsca pracy.

KGHM Polska Miedź	Cel strategiczny – rozwój i pełne wykorzystanie potencjału twórczego pracowników.	Dialog ze związkami zawodowymi, szeroki pakiet świadczeń, bezpieczne miejsca pracy.
Kogeneracja	Szkolenia pracowników w zakresie zachowań etycznych.	Stworzenie Rady Etyki, poprawa stosunków międzyludzkich.
Netia	Rozwój pracowników, inspirujące środowisko pracy, ścieżki kariery zawodowej.	Satysfakcjonujące warunki pracy, świadczenia, zarządzanie kulturą organizacji.
Orange Polska	Stworzenie możliwości doskonalenia umiejętności i kwalifikacji.	Komunikacja wewnętrzna, prawo przeszania się, kodeks etyczny, brak dyskryminacji, bezpieczne warunki pracy, profity.
Pelion	Dbałość o rozwój pracowników.	Dbałość o zdrowie, wartości dominujące w kulturze organizacji: przywództwo, odpowiedzialność, zaufanie.
PGE	Inwestowanie w rozwój, szkolenia i indywidualne konsultacje.	Wykorzystanie potencjału i doświadczenia pracowników, najlepsze standardy pozyskiwania personelu, standardy kultury korporacyjnej.
PGNIG	Dbanie o rozwój kompetencji pracowników.	Stworzenie bezpiecznego i przyjaznego miejsca pracy, jednolite standardy komunikacji wewnętrznej, dbałość o wizerunek dobrego pracodawcy.
PKN Orlen	Szeroka oferta szkoleń pogłębiających umiejętności i wspierających ciągłość zatrudnienia.	Bezpieczne miejsca pracy, jasne i czytelne procedury pozyskiwania pracowników, integracja, wzmacnianie więzi z firmą.
PZU	Nagradzanie i utrzymanie najlepszych – szkolenia i rozwój.	Pozyskiwanie najlepszych, nagradzanie za wyniki, sukcesja, rozwój przywództwa, aktywizacja młodych talentów.
Rafako	Rozwój potencjału społecznego w trakcie zatrudnienia.	Trwałość zatrudnienia (lojalność, identyfikacja, przywiązanie do firmy), oceny pracownicze bazą dla polityki kadrowej, komunikacja, świadczenia.
Tauron Polska Energia	Rozwój kwalifikacji i kompetencji w zgodzie z kierunkami rozwoju firmy.	Bezpieczeństwo i trwałość zatrudnienia, kodeks etyczny (otwartość, odpowiedzialność, profesjonalizm, spójność).

Źródło: Apator, <http://www.apator.com>, data dostępu 12.05.2014 r.; Bank Millennium, <http://www.bankmillenium.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Lubelski Węgiel „Bogdanka”. Spółka Akcyjna, <http://www.lw.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Bank BPH, <http://www.bph.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Bank Zachodni WBK, <http://www.bzwbk.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Budimex, <http://www.budimex.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Elektrobudowa, <http://www.elektrobudowa.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; GPW, <http://www.gpw.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Grupa Azoty, <http://www.grupazoty.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Grupa Lotos S.A., <http://www.lotos.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; City Handlowy, <http://www.citibank.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; ING Bank Śląski, <http://www.ingbank.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; JSW SA, <http://www.jsw.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; KGHM Polska Miedź, <http://www.kghm.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; ZEC

Kogeneracja S.A., <http://www.kogeneracja.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Netia, <http://www.netia.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Orange, <http://www.orange-ir.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Pelion Healthcare Group, <http://www.pelion.eu>, data dostępu 12.05.2014 r.; PGE, <http://www.gkpge.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; PGNiG, <http://www.pgnig.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; ORLEN, <http://www.orlen.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; PZU, <http://www.pzu.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; Rafako, <http://www.rafako.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.; TAURON. Polska Energia, <http://www.tauron-pe.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.

Zestawienie deklaracji w sprawie rozwoju personelu i polityki personalnej w strategiach CSR wskazuje, że wszystkie spółki, należące do indeksu RE-SPEKT, działania w tym zakresie zaliczają do strategii CSR. W odniesieniu do rozwoju personelu najczęstsze deklaracje to: dbałość o rozwój pracowników (rozwój kwalifikacji, kompetencji, umiejętności), rozwój zawodowy (szkolenia), rozwój kariery (ścieżki kariery zawodowej, ocena kompetencji), traktowanie rozwoju jako inwestycji. W kilku przypadkach spółki uwzględniły bardziej szczegółowe ukierunkowanie działań rozwojowych, deklarując: wspieranie edukacji i rozwoju w swojej branży, szkolenia przekraczające wymogi prawne, szkolenia wspierające ciągłość zatrudnienia, rozwój kompetencji, zgodnie z kierunkami rozwoju firmy.

W deklaracjach dotyczących prowadzenia polityki personalnej (pomijając problematykę rozwoju) dominowały: stworzenie bezpiecznego, atrakcyjnego i przyjaznego miejsca pracy, trwałość zatrudnienia, poprawa komunikacji wewnętrznej, sprawiedliwe wynagradzanie, rozwinięte dodatkowe formy wynagradzania i świadczenia socjalne, etyka zarządzania, brak dyskryminacji, wykorzystanie najlepszych standardów pozyskiwania personelu, kultury korporacyjnej, dbałość o wizerunek dobrego pracodawcy. Podobnie jak w przypadku deklaracji w sprawie rozwoju personelu, deklaracje prowadzenia polityki personalnej są zgodne z modelem literaturowym, momentami stwarzając wrażenie dosłownych cytatów. Należy zwrócić uwagę, że na poziomie deklaracji strategicznych nie pojawiają się rozwiązania wykraczające poza zalecenia autorów zajmujących się problematyką CSR. Dodatkowo deklarowane rozwiązania są zgodne z publikacjami zajmującymi się zarządzaniem zasobami ludzkimi. Są one również zgodne z oczekiwaniami pracowników i w praktyce stosowane w większości przedsiębiorstw (w zakresie, na który pozwala ich sytuacja finansowa), także w tych przedsiębiorstwach, których właściciele deklarują brak zainteresowania problematyką CSR.

Zakończenie

Koncepcję CSR można wykorzystać do budowania lub przeorientowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi. Stworzenie odpowiednich warunków pracy przekłada się na odpowiednią wydajność, umożliwiającą zwrot nakładów poniesionych na pracowników. Najistotniejszym elementem procesu personalnego, wpły-

wającym na kreację potencjału personelu, jest system rozwoju i szkolenia, który może być traktowany jako inwestycja o strategicznym charakterze. O potencjale personelu decydują także pozostałe obszary działań personalnych, tj.: pozyskiwanie personelu, jego ocena i motywowanie oraz sposób postępowania w okresie zwolnień. We wszystkich tych obszarach przedsiębiorstwo powinno stworzyć i przestrzegać procedur uwzględniających poza efektywnością także sprawiedliwość i etykę postępowania, co buduje jego wizerunek i ogranicza ewentualne niepokoje wśród personelu.

Analiza deklaracji w sprawie rozwoju personelu i polityki personalnej w strategiach CSR wskazuje, że wszystkie spółki, należące do indeksu RESPEKT, podejmują działania w tym zakresie. Deklaracje sposobu prowadzenia polityki personalnej są zgodne z zaleceniami literaturowymi publikacji z zakresu CSR i ZZL. Ze względu na to, że wszystkie analizowane spółki wyodrębniły w strategii CSR problematykę rozwoju personelu hipotezę artykułu – w ramach ZZL najczęściej wskazywanymi przez przedsiębiorstwa działaniami w zakresie CSR jest rozwój personelu i szkolenia – można uznać za potwierdzoną.

Bibliografia

1. Bartkowiak G., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu w aspekcie teoretycznym i empirycznym*, Difin, Warszawa 2011.
2. Borkowska S., *Strategie wynagrodzeń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.
3. Carroll A., Buchholtz A., *Business & Society Ethics and Stakeholder Management*, South-Western Cengage Learning, Mason, Ohio 2009.
4. Czop K., Leszczyńska A., *Poziom zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa a zaangażowanie organizacyjne pracowników*, „Organizacja i Kierowanie” 2012, nr 3.
5. Dale M., *Skuteczna rekrutacja i selekcja pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
6. Fifka M. S., *Towards a More Business-Oriented Definitions of Corporate Social Responsibility: Discussing the Core Controversies of a Well-Established Concept*, “Journal of Service Science and Management” 2009, No. 2.
7. Gierszewska G., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2011.
8. Golnau W., *Wynagradzanie pracowników*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, W. Golnau (red.), CeDeWu, Warszawa 2004.
9. Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1996.
10. Hys K., Hawrysz L., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2012, nr 4.
11. Janowska Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2002.
12. Jeżak J., *Ład korporacyjny – główne perspektywy poznawcze oraz próba ich syntezy*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

13. Jonek-Kowalska I., Turek M. Cz., *Cost rationalization of maintaining post-industrial regions*, "Polish Journal of Environmental Studies" 2013, Vol. 22, No. 3.
14. McConnell C. R., *Economics: Principles, Problems, and Policies*, McGraw-Hill, New York – St. Luis 1984.
15. Nakonieczna J., *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Difin, Warszawa 2008.
16. Pawlak Z., *Personalna funkcja firmy, procesy i procedury kadrowe*, Poltext, Warszawa 2003.
17. Poczrowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2008.
18. Rok B., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, W. Gasparski (red.), PWN, Warszawa 2013.
19. Rybak M., *Etyka menedżera – spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2004.
20. Rybak M., *Rozwój potencjału pracy*, [w:] *Zasoby ludzkie w firmie, organizacja, kierowanie, ekonomika*, A. Sajkiewicz (red.), Poltext, Warszawa 2000.
21. Smith R. E., *Defining Corporate Social Responsibility: A System Approach for Socially Responsible Capitalism*, University of Pennsylvania, Philadelphia, Pennsylvania 2011.
22. Szmidt C., *Odpowiedzialność wobec pracowników*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, W. Gasparski (red.), PWN, Warszawa 2013.
23. Turek M., Jonek-Kowalska I., *Finansowanie procesów restrukturyzacyjnych w górnictwie węgla kamiennego w latach 2003-2006*, [w:] *Zarządzanie restrukturyzacją w procesach integracji i rozwoju nowej gospodarki*, R. Borowiecki, A. Jaki (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2008.
24. Wood R., Payne T., *Metody rekrutacji i selekcji pracowników oparte na kompetencjach*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
25. *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, H. Król, A. Ludwiczynski (red.), PWN, Warszawa 2007.
26. Zieliński M., *Zarządzanie kadrą w warunkach restrukturyzacji gospodarki regionu na przykładzie województwa śląskiego*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Wyzwania u progu XXI wieku*, Z. Wiśniewski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001.
27. Zieliński M., *Związki między strategiami personalnymi a rynkiem pracy*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, Z. Wiśniewski, A. Poczrowski (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

Źródła internetowe

1. Apator, <http://www.apator.com>, data dostępu 12.05.2014 r.
2. Bank BPH, <http://www.bph.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
3. Bank Millennium, <http://www.bankmillennium.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
4. Bank Zachodni WBK, <http://www.bzwbk.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
5. Budimex, <http://www.budimex.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
6. City Handlowy, <http://www.citibank.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
7. Dahlsrud A., *How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions*, <http://www.interscience.wiley.com>, data dostępu 18.03.2014 r.
8. Elektrobudowa, <http://www.elektrobudowa.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.

9. GPW, <http://www.gpw.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
10. Grupa Azoty, <http://www.grupaazoty.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
11. Grupa Lotos S.A., <http://www.lotos.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
12. ING Bank Śląski, <http://www.ingbank.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
13. JSW SA, <http://www.jsw.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
14. KGHM Polska Miedź, <http://www.kghm.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
15. Lubelski Węgiel „Bogdanka”. Spółka Akcyjna, <http://www.lw.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
16. Netia, <http://www.netia.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
17. Orange, <http://www.orange-ir.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
18. ORLEN, <http://www.orlen.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
19. Pelion Healthcare Group, <http://www.pelion.eu>, data dostępu 12.05.2014 r.
20. PGE, <http://www.gkpge.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
21. PGNiG, <http://www.pgnig.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
22. PZU, <http://www.pzu.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
23. Rafako, <http://www.rafako.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
24. TAURON. Polska Energia, <http://www.tauron-pe.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.
25. ZEC Kogeneracja S.A., <http://www.kogeneracja.com.pl>, data dostępu 12.05.2014 r.

Kinga Szmigiel¹

WYBRANE PROBLEMY POLSKIEGO RYNKU PRACY W OKRESIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Streszczenie

W okresie integracji z Unią Europejską nie udało się rozwiązać największego problemu, występującego na polskim rynku pracy: wysokiego bezrobocia, ale wiele wskaźników rynku pracy uległo poprawie. Spadła liczba długotrwale bezrobotnych, wzrósł poziom wynagrodzeń i zatrudnienie, ale wzrosło też bezrobocie wśród osób z wyższym wykształceniem, szczególnie absolwentów bez stażu pracy i znacząco powiększyła się szara strefa. Również bezrobotnym po 55. roku życia trudniej jest znaleźć pracę. Ogólnej poprawie warunków na polskim rynku pracy towarzyszy pogorszenie sytuacji niektórych grup. Część czynników, wpływających pozytywnie na bieżącą sytuację, m.in. migracje zarobkowe, może mieć negatywny wpływ w długim okresie.

Słowa kluczowe: bezrobocie, rynek pracy, migracje zarobkowe, absolwenci

SELECTED PROBLEMS OF POLISH LABOUR MARKET DURING INTEGRATION WITH EUROPEAN UNION

Abstract

Since Poland joined European Union in 2004, the greatest problem of the Polish labour market: high unemployment, has remained unsolved, although many indicators of the labour market have improved. The number of long-term unemployed has decreased, while the employment rate and wages have increased. On the other hand, unemployment among people with higher education, especially graduates with no work experience, has gone up. Besides, people above the age of 55 have more difficulty in finding employment and the shadow economy has significantly expanded. The overall improvement of Polish labour market conditions is accompanied by a deterioration of the situation of certain social groups. Moreover, some of the factors which are positively influencing the current situation, for example labour migration, can have a negative impact in the long term.

Key words: unemployment, labour market, labour migration, graduates

Wstęp

W okresie integracji z Unią Europejską polski rynek pracy przeszedł szereg zmian, które w większości można określić mianem pozytywnych. Jednak wiele problemów, w tym szczególnie wysoki poziom bezrobocia, nie znalazło rozwią-

¹ mgr Kinga Szmigiel – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju

zania, a dotyczący całej Unii Europejskiej kryzys spowodował, że odnotowane w pierwszych latach członkostwa polepszenie sytuacji okazało się jedynie tymczasowe. Jednocześnie wskaźniki bezrobocia i zatrudnienia wskazują na poprawę kondycji polskiego rynku pracy w porównaniu z rokiem 2004, kiedy Polska dokonała akcesji do UE.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie wybranych problemów występujących na polskim rynku pracy w okresie integracji z Unią Europejską. Omówiona zostanie przede wszystkim kwestia podstawowa, jaką jest wysokość bezrobocia, ale również inne problemy takie jak: pogarszająca się sytuacja osób z wyższym wykształceniem (zwłaszcza absolwentów bez stażu pracy) i występowanie szarej strefy. Przedstawione zostaną także kwestie migracji zarobkowych i wysokości wynagrodzeń, których wpływu na rynek pracy i całą gospodarkę nie można określić jako jednoznacznie pozytywnego lub negatywnego.

1. Sytuacja na polskim rynku pracy

W momencie akcesji do Unii Europejskiej poziom bezrobocia był w Polsce znacząco wyższy niż w większości krajów UE i jak wskazują dane w tabeli 1. wynosił 19%, podczas gdy średnia unijna wynosiła 9,3%². Niemniej jednak w kolejnych latach Polska zbliżyła się do średniej unijnej i nawet pomimo ponownego wzrostu bezrobocia, związanego z kryzysem gospodarczym, jego poziom w roku 2012, mierzony wg metodologii BAEL, był niższy od średniej UE-27, wynoszącej 10,5%. Zgodnie z danymi z urzędów pracy stopa bezrobocia przekroczyła średnią unijną i wyniosła 13,4%. Na tej podstawie można wnioskować, że skala problemów na rynku pracy w Polsce zmalała w okresie członkostwa w UE. Jak zostanie wykazane w dalszej części niniejszego opracowania, jest to wniosek prawidłowy w odniesieniu do części polskiego społeczeństwa, jednak w okresie integracji z Unią Europejską sytuacja niektórych grup pozostała bez zmian, podczas gdy innych uległa pogorszeniu.

Podstawowym problemem na polskim rynku pracy, który z różnym natężeniem występuje niemal od początku transformacji ustrojowej, jest wysokie bezrobocie. Również w okresie integracji z Unią Europejską nie udało się go trwale rozwiązać, pomimo że w pierwszych latach członkostwa w UE stopa bezrobocia uległa spadkowi. Jak wskazują dane w tabeli 1., w okresie 2004-2012 bezrobocie rejestrowane spadło poniżej 10% jedynie w 2008 roku, ale nawet ten poziom należy uznać za daleki od zadowalającego, szczególnie uwzględniając fakt, że w tym roku 34% bezrobotnych poszukiwało pracy ponad 12 miesięcy. Natomiast stopa bezrobocia wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) wyniosła w tym samym roku 7,1%, co prawdopodobnie lepiej odzwierciedla rzeczywistą skalę tego zjawiska.

² Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, data dostępu 11.03.2014 r.

Stopa bezrobocia wynikającego z badań BAEL i danych powiatowych urzędów pracy podlegała w latach 2004-2012 podobnym trendom, początkowo spadając, a następnie stopniowo wzrastając, jednak w okresie 2004-2010 pogłębiała się różnica między nimi. Wskazuje to na kolejny problem, występujący na polskim rynku pracy, jakim jest szara strefa.

Zgodnie z szacunkami GUS, szara strefa odpowiada za ok. 13% polskiego PKB, a wg IBnGR nawet za 19% PKB³. Natomiast wynagrodzenia za pracę nierejestrowaną stanowiły w okresie 2008-2011 ponad 3% PKB⁴, przy czym od 2009 roku udział ten uległ nieznacznemu spadkowi. Jak wskazują dane w tabeli 1., stopa bezrobocia rejestrowanego utrzymuje się na poziomie o ponad 3 punkty procentowe wyższym od stopy bezrobocia, wynikającej z badań BAEL. Pomimo odmienności metodologicznych w obu metodach pomiaru bezrobocia, znaczną część tej różnicy można przypisać rejestrowaniu się w urzędach pracy osób, pracujących w szarej strefie lub nieaktywnych zawodowo, przy jednoczesnym występowaniu grupy osób nierejestrujących się w urzędach pracy, pomimo poszukiwania zatrudnienia. Badanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nad przyczynami i skalą pracy nierejestrowanej ujawnia pośrednio występowanie jednoczesnej rejestracji w urzędach pracy i wykonywania pracy nierejestrowanej, ponieważ 37,3% ankietowanych zatrudnionych „na czarno” wskazało brak problemów z ubezpieczeniem społecznym, ze względu na to, że są zarejestrowani w urzędach pracy jako bezrobotni⁵. Osoby zatrudnione „na czarno” nie tylko zmniejszają dochody budżetu państwa, nie płacąc podatków, ale dodatkowo, jeśli są jednocześnie zarejestrowane jako bezrobotni, mogą uzyskiwać nienależne świadczenia kosztem reszty społeczeństwa. Występowanie szarej strefy wpływa również negatywnie na rynek pracy, ponieważ legalnie zatrudnieni pracownicy, za których trzeba opłacać składki, i których obejmuje prawo pracy, są mniej konkurencyjni dla pracodawców. Podobnie obciążone kosztami pracy przedsiębiorstwa wykazują niższą konkurencyjność kosztową względem tych, które zatrudniają pracowników na czarno, co pogarsza ich sytuację rynkową⁶.

Skala szarej strefy, występująca obecnie w Polsce, ma najprawdopodobniej przyczyny koniunkturalne⁷ i stanowi próbę obniżenia kosztów pracy przez część przedsiębiorstw, tak więc powinna zmniejszać się wraz poprawą sytuacji gospodarczej. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że najprawdopodobniej pracodawcom nawet w okresie dobrej koniunktury może być trudno zrezygnować z korzyści płynących z zatrudniania „na czarno”. Nie należy więc traktować istnienia szarej strefy jako prob-

³ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Raport IBnGR, Warszawa, kwiecień 2014, s. 4.

⁴ Od 3,5% w 2008 roku do 3,2% w 2011 roku. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2008-2011*, GUS, Warszawa, lipiec 2013.

⁵ *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, listopad 2007, s. 4.

⁶ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, op. cit., s. 4-6.

⁷ *Ibidem*, s. 13.

lemu tymczasowego, którego rozwiązanie nastąpi samoczynnie wraz z poprawą koniunktury.

Liczba osób długotrwale bezrobotnych, a więc poszukujących pracy przez ponad rok, jest w Polsce bardzo wysoka, co należy uznać za poważny problem zarówno ekonomiczny, jak i społeczny. Długotrwała utrata zatrudnienia nie tylko wpływa negatywnie na sytuację materialną jednostek i całych rodzin, ale również prowadzi do stopniowej utraty kwalifikacji zawodowych i motywacji do pracy. Jest to również strata dla gospodarki, ponieważ bezrobotni nie przyczyniają się do jej rozwoju, a jednocześnie korzystają z zasiłków lub pomocy społecznej.

Tabela 1. Wskaźniki bezrobocia w Polsce w latach 2004-2012

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Średnie bezrobocie w UE-27 w %	9,3	9,0	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5
Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w %	19	17,6	14,8	11,2	9,5	12,1	12,4	12,5	13,4
Stopa bezrobocia w Polsce wg BAEL ⁸ w %	19	17,7	13,8	9,6	7,1	8,2	9,6	9,6	10,1
Bezrobotni ogółem ⁹ w tys.	2 999	2 773	2 309	1 746	1 474	1 893	1 955	1 983	2 137
Długotrwale bezrobotni ¹⁰ w tys.	1 565	1 392	1 139	787	501	489	569	685	757
Udział osób długotrwale bezrobotnych w całkowitym bezrobociu w %	52,2	50,2	49,3	45,1	34,0	25,8	29,1	34,6	35,4
Średni czas pozostawania bez pracy w miesiącach ¹¹	16	15	15	14	11	9	10	11	11
Bezrobocie kobiet w tys.	1 568	1 486	1 306	1 017	833	966	1 015	1 060	1 099
Udział kobiet wśród osób bezrobotnych w %	52,3	53,6	56,5	58,2	56,6	51,1	51,9	53,5	51,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, <http://www.stat.gov.pl/gus>, data dostępu 03.12.2013 r.

Jak wskazują dane w tabeli 1., w okresie spadku bezrobocia bezrobocie długotrwale spadało bardziej dynamicznie, a najmniejsza liczba osób długotrwale bezrobotnych pozostawała w rejestrach urzędów pracy w 2009 roku, kiedy ogólna stopa bezrobocia zaczęła już wzrastać. Jednak w kolejnych latach również dynamika wzrostu bezrobocia długotrwałego była wyższa od dynamiki wzrostu bezrobocia ogółem. Łącznie w okresie 2004-2012 nastąpił zarówno znaczący spadek liczby długotrwale bezrobotnych, jak i ich udziału w całkowitym bezrobociu. Można to zjawisko przynajmniej częściowo przypisać dużej liczbie, oferowanych osobom

⁸ Dane średnioroczne.

⁹ Według danych powiatowych urzędów pracy.

¹⁰ Osoby pozostające w rejestrze osób bezrobotnych ponad 12 miesięcy.

¹¹ Średni czas pozostawania bez pracy zarejestrowanych w urzędzie pracy bezrobotnych w miesiącach.

poszukującym pracy, programów szkoleniowych, staży i innych form aktywizacji, które zmniejszają stopień niedopasowania ich kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. W samym 2008 roku w aktywnych programach rynku pracy uczestniczyło 262,9 tys. osób długotrwale bezrobotnych, którzy stanowili 39,4% ogółu zaktywizowanych bezrobotnych¹². Niestety, wraz z pogorszeniem koniunktury gospodarczej i spadkiem dostępności środków unijnych, przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych, problem długotrwałego bezrobocia zaczął ponownie się pogłębiać.

Bezrobocie długotrwałe dotyka coraz częściej osoby wykształcone. W 2008 roku 5,7% długotrwale bezrobotnych miało wyższe wykształcenie, podczas gdy 65,8% miało wykształcenie zasadnicze zawodowe lub niższe. W roku 2012¹³ już 9,5% długotrwale bezrobotnych miało wyższe wykształcenie, a 59,6% wykształcenie zasadnicze zawodowe lub niższe.

Problemy na polskim rynku pracy nie dotyczą wszystkich grup społecznych i zawodowych równomiernie, a o możliwości zdobycia zatrudnienia decydują, poza oczywistymi kwestiami takimi jak wykształcenie i doświadczenie zawodowe, również problemy zdrowotne, związane np. z niepełnosprawnością, wiekiem i płcią. W latach 2004-2012 uwidaczniała się stała, chociaż niewielka, dominacja kobiet w grupie osób bezrobotnych. Zgodnie z danymi w tabeli 1. stanowiły one stale ponad połowę zarejestrowanych bezrobotnych; największy ich odsetek odnotowano w latach 2006-2008, kiedy bezrobocie ogółem spadało. Wskazuje to na niższy odpływ kobiet z rejestru bezrobotnych w okresie dobrej koniunktury. Jednocześnie widoczny w tabeli 1. spadek udziału kobiet wśród osób bezrobotnych z 56,6% w 2008 roku do 51,1% w 2009 roku i jego wahania w kolejnych latach świadczą o tym, że podobnie jak w okresie dynamicznego rozwoju przyjmowano do pracy głównie mężczyzn, byli oni również szybciej i łatwiej zwalniani w czasie pogorszenia koniunktury. Potwierdzają to także dane na temat struktury bezrobocia długotrwałego. Kobiety w roku 2008 stanowiły 64,0% długotrwale bezrobotnych¹⁴, a w roku 2012 – 57,5%, co wskazuje na relatywną poprawę ich sytuacji w tym okresie. Nie świadczy to jednak o zmniejszeniu problemu bezrobocia kobiet. Pomimo prowadzonych kampanii, mających na celu poprawę wizerunku kobiet na rynku pracy oraz zmian w urlopach macierzyńskich¹⁵, zatrudnianie kobiet jest nadal postrzegane jako bardziej ryzykowne ze względu na większe obciążenie

¹² *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się. Analiza zmian w latach 1993-2008. Długotrwale bezrobotni. Analiza zmian w latach 2005-2008*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, maj 2009, s. 13.

¹³ *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się oraz długotrwale bezrobotni w 2012 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, s. 13, <http://www.mpips.gov.pl/>, data dostępu 02.04.2014 r.

¹⁴ *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się. Analiza zmian...*, op. cit.; *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się oraz długotrwale bezrobotni...*, op. cit., s. 13.

¹⁵ Wprowadzenie urlopu rodzicielskiego *Ustawą z dnia 28 maja 2013 roku o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2013, poz. 675.

opieką nad dziećmi i ochroną przed zwolnieniem w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego. Na sytuację kobiet na rynku pracy mają wpływ również ich wybory dotyczące kierunków kształcenia. Pomimo że kobiety są lepiej wykształcone i mają niższe oczekiwania płacowe od mężczyzn, w tym również studiujących na tych samych kierunkach¹⁶, jednak najczęściej wybierają kierunki kształcenia gorzej opłacane i rzadziej poszukiwane przez pracodawców, takie jak: opieka społeczna, pedagogika, biologia, humanistyka, sztuka, dziennikarstwo¹⁷. Utrwała to ich gorszą pozycję na rynku pracy i sprzyja bezrobociu.

W Polsce narasta jednocześnie inny, coraz poważniejszy, problem: bezrobocie absolwentów szkół wyższych, szczególnie nieposiadających doświadczenia zawodowego. Wprawdzie przytoczona wcześniej struktura bezrobocia długotrwałego wskazuje, że wiek i niskie wykształcenie są czynnikami negatywnie wpływającymi na szanse zatrudnienia, jednak pokazują również, że w okresie 2008-2012 sytuacja osób młodych i dobrze wykształconych ulega relatywnemu pogorszeniu.

Poziom wykształcenia polskiego społeczeństwa systematycznie wzrasta, głównie dzięki młodym ludziom, zdobywającym dyplomy wyższych uczelni. W okresie 2005-2012 ilość absolwentów szkół wyższych na 10 tys. ludności wzrosła ze 102 do 126¹⁸, systematycznie wzrastała również liczba słuchaczy studiów doktorskich i podyplomowych. Zgodnie z danymi z Narodowych Spisów Powszechnych, odsetek Polaków w wieku 13 lat i więcej, posiadających wyższe wykształcenie, wzrósł z 9,9% w 2002 do 17,5% w 2011 roku. Coraz lepsze wykształcenie i co za tym idzie rosnący kapitał ludzki stanowi mocną stronę polskiej gospodarki, jednak z punktu widzenia rynku pracy nie jest to zjawisko jednoznacznie pozytywne. Szybki przyrost osób z wyższym wykształceniem generuje pewne problemy, które dotyczą przede wszystkim świeżo upieczonych absolwentów wyższych uczelni.

Posiadanie wyższego wykształcenia nie stanowi już w Polsce gwarancji zdobycia zatrudnienia, co potwierdzają dane w tabeli 2. Wprawdzie osoby posiadające dyplomy wyższych uczelni stanowią nadal niewielką grupę bezrobotnych, ale ich sytuacja uległa w badanym okresie pogorszeniu i można już odnotować nadpodaż osób z wyższym wykształceniem w stosunku do obecnych potrzeb polskiej gospodarki.

¹⁶ M. Jelonek, P. Antosz, A. Balcerzak-Raczyńska, *Przyszłe kadry polskiej gospodarki. Na podstawie badań studentów oraz analizy kierunków kształcenia zrealizowanych w 2013 roku w ramach IV edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014.

¹⁷ *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce. Najważniejsze wyniki drugiej edycji badań zrealizowanej w 2011 roku*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, s. 10-11.

¹⁸ GUS, *Bank Danych Lokalnych*, <http://www.stat.gov.pl/gus>, data dostępu 04.11.2014 r.

Tabela 2. Wskaźniki bezrobocia w Polsce w latach 2004-2012 wg poziomu wykształcenia

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bezrobotni wg wykształcenia									
Bezrobotni z wyższym wykształceniem w tys.	149	152	141	120	125	178	205	226	251
Udział osób z wyższym wykształceniem wśród bezrobotnych w %	5,0	5,5	6,1	6,9	8,5	9,4	10,5	11,4	11,7
Bezrobotni z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym w tys.	656	607	509	386	328	418	430	441	472
Bezrobotni z wykształceniem średnim ogólnokształcącym w tys.	209	212	195	159	150	204	213	214	226
Bezrobotni z wykształceniem zasadniczym zawodowym w tys.	1014	904	714	517	422	548	556	556	604
Stopa bezrobocia wg wykształcenia w %: BAEL dane średnioroczne									
Stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem	7,2	7,1	5,9	4,6	3,8	4,4	5,0	5,2	5,6
Stopa bezrobocia osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym	17,1	15,7	12,3	8,5	6,7	7,5	9,0	8,7	9,0
Stopa bezrobocia osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym	21,3	21,2	17,6	12,5	9,4	11,0	13,4	13,6	14,2
Stopa bezrobocia osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym	23,0	21,5	16,6	11,4	7,8	9,2	11,1	11,1	11,9
Stopa bezrobocia osób z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niższym	27,2	26,8	22,2	15,5	11,9	14,5	17,3	18,0	19,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, <http://www.stat.gov.pl/gus>, data dostępu 03.11.2014 r.

W 2012 roku stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem wyniosła 5,6%, co stanowiło niewielki spadek względem roku 2011, kiedy wyniósł on 5,9%. Liczba osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem w Polsce w okresie 2004-2012 spadała jedynie w latach 2006-2007, podczas gdy w pozostałych latach badanego okresu odnotowywano przyrost liczby bezrobotnych z wyższym wykształceniem, a ich udział w całkowitym bezrobociu wzrósł w latach 2004-2012 ponad dwukrotnie. Oznacza to relatywnie niski odpływ z bezrobocia osób z wyższym wykształceniem, nawet w najlepszym dla polskiego rynku pracy okresie. Potwierdzają to również badania BAEL, pokazane w tabeli 2., które wskazują, że jakkolwiek stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem jest niższa niż w grupach osób gorzej wykształconych, jednak w 2012 roku osiągnęła 5,6%, czyli jedynie o 1,6 punktu procentowego mniej niż w roku 2004. Tymczasem w grupach nieposiadających wyższego wykształcenia stopa bezrobocia w roku 2012 była co najmniej o 7 punktów procentowych niższa niż w roku 2004.

Dane w tabeli 2. pozwalają także wnioskować o pogorszeniu się sytuacji na rynku pracy osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym, które nie mają ani konkretnych kwalifikacji zawodowych, ani wyższego wykształcenia, będącego

samo w sobie, niezależnie od ukończonego kierunku, nadal pewną wartością na rynku pracy. Natomiast ukończenie edukacji na poziomie średnim ogólnokształcącym, wobec powszechnego dostępu do państwowych i prywatnych uczelni wyższych, jest przez potencjalnych pracodawców postrzegane negatywnie. Można przyjąć, że prawdopodobnie będzie to trwały trend i pomimo spodziewanej poprawy koniunktury na rynku pracy sytuacja absolwentów liceów ogólnokształcących pozostanie relatywnie trudna, jeśli nie zostaną objęci wsparciem ze strony instytucji rynku pracy.

Podczas gdy bezrobocie w całej grupie osób z wyższym wykształceniem jest relatywnie niskie, stopa bezrobocia wśród świeżo upieczonych absolwentów szkół wyższych wyniosła, zgodnie z danymi BAEL w 2012 roku, 20,3%. Była jednak niższa od stopy bezrobocia wśród osób, które w danym roku ukończyły edukację na niższych poziomach, oraz od stopy bezrobocia w całej grupie wiekowej 15-24 lata, która wg danych BAEL wyniosła w I kwartale 2012 roku 27,8%. Jednocześnie, jak wskazuje Bilans Kapitału Ludzkiego (BKL) z 2012 roku, każdy rok mijający od momentu zakończenia studiów wyższych poprawia sytuację absolwentów: bezrobocie w grupie osób, które ukończyły studia w danym roku osiągnęło 21%, a następnie spadało, w okresie pierwszych 2-3 lat do 11%, a w okresie 3-5 lat od ukończenia edukacji do 6%¹⁹, co wyrównuje sytuację absolwentów ze średnią dla całej grupy osób z wyższym wykształceniem.

Poszczególne kierunki studiów różnią się pod względem stopy bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia, na co wskazują wyniki Bilansu Kapitału Ludzkiego²⁰. Zgodnie z danymi BKL, najwyższe bezrobocie w 2012 roku panowało wśród osób, które w ciągu poprzednich 5 lat ukończyły następujące kierunki studiów: architektura i budownictwo 22%, przy wielkości wskaźnika zatrudnienia 71%, usługi dla ludności 19% (wskaźnik zatrudnienia 73%), informatycznych 18% (wskaźnik zatrudnienia 79%) i humanistycznych 17% (wskaźnik zatrudnienia 79%). Najlepszą sytuację mieli w 2012 roku absolwenci kierunków medycznych, wśród których odnotowano bezrobocie na poziomie 8% i wskaźnik zatrudnienia na poziomie 89% oraz inżynierjno-technicznych (bezrobocie na poziomie 7% przy zatrudnieniu na poziomie 88%). Następne w kolejności kierunki: produkcja i przetwórstwo charakteryzowały się bezrobociem wyższym o 4 punkty procentowe, natomiast przeciętne bezrobocie w badanej grupie wyniosło 14%. Potwierdzają to również dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którymi wysokie bezrobocie dotyka absolwentów studiów wyższych na kierunkach: pedagog, specjalista administracji publicznej oraz ekonomista²¹.

¹⁹ *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce...*, op. cit., s. 10-11.

²⁰ Według BKL 2012 badaniu poddano 1 023 absolwentów, którzy ukończyli studia w ciągu 5 lat i nie kontynuowali nauki.

²¹ *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2012 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Wydział Analiz i Statystyki, Warszawa 2013, s. 10.

Co ciekawe, badania wskazują również na występowanie wysokiego bezrobocia wśród absolwentów kierunków informatycznych: 18%²². Postrzeganie kierunków informatycznych jako dających największe szanse zatrudnienia zaowocowało powstaniem w ostatnich latach licznych kierunków mniej lub bardziej związanych z informatyką, zarówno na uczelniach publicznych, jak i prywatnych. Prawdopodobnie dynamiczny wzrost liczby absolwentów tych kierunków wpłynął na wysokość stopy bezrobocia w tej grupie. Z badań BKL wynika również, że studenci nauk informatycznych, obok studentów usług transportowych, prawnych i weterynaryjnych, charakteryzują się najwyższymi oczekiwaniami płacowymi; minimalna pensja, za jaką gotowi byłiby podjąć pracę wynosiła w 2013 roku ok. 2 200 zł, zadowalająca: 3 000-3 200 zł, a maksymalna to 4 000-5 000 zł netto²³. Tymczasem studenci pedagogiki, opieki społecznej, usług dla ludności oraz kierunków humanistycznych byłiby gotowi podjąć pracę już za ok. 1 600-1 700 zł netto.

Jednym z podstawowych problemów absolwentów poszukujących zatrudnienia jest niedopasowanie ich kwalifikacji do potrzeb rynku pracy²⁴. Może to stanowić wynik niedostatecznej wiedzy młodych ludzi o rynku pracy w momencie decydowania o kierunku kształcenia²⁵, co skutkuje wyborem kierunków zależnie od postrzegania ich jako relatywnie łatwych do studiowania lub popularnych, ale wpływa negatywnie na szanse zatrudnienia po ukończeniu edukacji. Kierunki humanistyczne, społeczne i ekonomiczne nadal należą do najchętniej wybieranych w Polsce, jednak liczba studentów administracji, ekonomii i pedagogiki stopniowo spada; podobnie liczba studentów turystyki i rekreacji oraz wychowania fizycznego. Rośnie natomiast zainteresowanie kierunkami ścisłymi, szczególnie: matematyką, budownictwem, kierunkami lekarskimi oraz automatyką i robotyką²⁶. Jak wynika z badania BKL²⁷, w 2006 roku na uczelniach ekonomicznych studiowało 21% studentów, w 2009 roku 16,5% studentów, a w 2012 roku już tylko 14,3% studentów. Wzrasta znaczenie wyższych szkół technicznych oraz uniwersytetów medycznych, na których w 2006 roku studiowało odpowiednio 16,5% i 2,8% studentów, a w 2011 roku już 19,5% i 3,5% studentów. Jest to pozytywny trend, jednak nadal tempo zmian w systemie edukacji należy uznać za znacząco niższe od dynamiki zmian na polskim rynku pracy. Dodatkowo problem stanowi ograniczenie wyboru młodych ludzi co do rodzaju kończącej edukacji. W latach 2000-2010 zam-

²² *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce...*, op. cit., s. 11.

²³ M. Jelonek, P. Antosz, A. Balcerzak-Raczyńska, op. cit., s. 53.

²⁴ Program „Młodzi na rynku pracy”. *Działania na rzecz zmniejszenia bezrobocia młodzieży*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012, s. 5.

²⁵ M. Jelonek, D. Szklarczyk, *Absolwenci szkół ponadgimnazjalnych i wyższych na rynku pracy*, [w:] *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce. Raport podsumowujący III edycję badań BKL z 2012 roku*, J. Górniak (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa – Kraków 2013, s. 107.

²⁶ *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce...*, op. cit., s. 10.

²⁷ *Kompetencje Polaków a potrzeby polskiej gospodarki. Raport podsumowujący IV edycję badań BKL z 2013 r.*, J. Górniak (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa – Kraków 2014, s. 6-7.

knięto w Polsce 3 716 placówek uczących konkretnego zawodu²⁸, co spowodowało przepływ do szkół o profilu ogólnokształcących, tym samym, w pewnym stopniu, wymuszając wzrost liczby studentów.

Tabela 3. Wskaźniki bezrobocia w Polsce w latach 2004-2012 wg stażu pracy

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bezrobotni bez stażu pracy w tys.	708	657	545	405	329	399	405	394	397
Udział osób bez stażu pracy w bezrobociu w %	23,6	23,7	23,6	23,2	22,3	21,1	20,7	19,9	18,6
Bezrobotni ze stażem poniżej roku w tys.	438	399	336	259	223	282	295	306	329
Bezrobotni ze stażem od 1 do 5 lat w tys.	569	531	434	332	302	415	435	446	489
Bezrobotni ze stażem od 5 do 10 lat w tys.	412	377	313	234	194	249	259	268	300
Bezrobotni ze stażem od 10 do 20 lat w tys.	495	452	376	282	230	284	289	292	316
Bezrobotni ze stażem od 20 do 30 lat w tys.	336	310	260	195	159	205	208	207	223
Bezrobotni ze stażem powyżej 30 lat w tys.	41	46	45	40	36	58	63	68	82

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, op. cit., data dostępu 03.12.2013 r.

Spadkowi wartości dyplomów wyższych uczelni na polskim rynku pracy, szczególnie dyplomu licencjata, towarzyszy wzrost znaczenia doświadczenia zawodowego. W 2012 roku w grupie zarejestrowanych bezrobotnych w wieku do 25 lat, w tym także osób z wykształceniem wyższym, ponad połowę (51,7%) stanowiły osoby bez udokumentowanego stażu pracy²⁹. Jak wskazują dane w tabeli 3., osoby bez stażu pracy stanowią drugą w kolejności najliczniejszą grupę bezrobotnych, podczas gdy nawet kilkumiesięczny staż pozwala na relatywnie szybsze znalezienie zatrudnienia. Z tego względu, że posiadanie doświadczenia zawodowego wydaje się być kluczowe dla większości pracodawców, właściwym sposobem podnoszenia szans na zdobycie pracy przez młodych ludzi jest finansowanie staży dla absolwentów oraz wspieranie praktyk zawodowych w czasie trwania nauki. Jednak powszechność bezpłatnych staży może wpłynąć na przesunięcie pewnego odsetka bezrobotnych z kategorii osób bez stażu pracy do kategorii o stażu pracy poniżej roku, nie podnosząc ich szans na zdobycie pełnopłatnego zatrudnienia. Może na to wskazywać wzrost liczby bezrobotnych o krótkim stażu pracy w ostatnich latach przy jednoczesnym spadku udziału osób bez stażu pracy w całkowitym bezrobociu. Warto podkreślić, że obserwowany od 2009 roku przyrost liczby bezrobotnych

²⁸ M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 2000-2010 – czas stabilizacji i nowe wyzwania*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012, s. 5.

²⁹ *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2012 r....*, op. cit., s. 3.

był najbardziej intensywny w grupach o stażu pracy do 5 lat, podczas gdy zatrudnienie osób ze stażem powyżej 5 lat charakteryzuje się większą stabilnością, nawet w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Wprawdzie problem bezrobocia osób bez stażu pracy jest poważny, jednak w okresie 2004-2012 liczba takich osób zmalała, podobnie jak w grupach posiadających staż pracy. Wyjątek stanowiły osoby o stażu pracy przekraczającym 30 lat, których ogólna liczba nie jest wysoka, jednak w odróżnieniu od pozostałych kategorii w okresie 2004-2012 wzrosła ponad dwukrotnie. Przekłada się to na znaczne pogorszenie sytuacji osób starszych na rynku pracy.

Innym aspektem problemów na polskim rynku pracy jest niski poziom zatrudnienia w gospodarce, który po okresie wzrostu w pierwszych latach członkostwa Polski w UE od roku 2009 ustabilizował się na poziomie poniżej 65% oraz na poziomie poniżej 58% dla kobiet. Jest to wartość znacznie odbiegająca od założeń strategii „Europa 2020”, zgodnie z którą powyższy wskaźnik powinien osiągnąć w Polsce do roku 2020 co najmniej 71%; natomiast wskaźnik zatrudnienia dla osób z wyższym wykształceniem wyniósł w 2012 roku 75,5%.

Zgodnie z badaniami BAEL³⁰, liczba osób pracujących z wyższym wykształceniem w latach 2004-2012 wykazywała słaby, ale stały trend wzrostowy. Tymczasem liczba zatrudnionych, nieposiadających wyższego wykształcenia, utrzymała trend wzrostowy jedynie do 2008 roku, a następnie odnotowała spadek, jednak nie na tyle znaczący, aby znaleźć się poniżej wartości z 2004 roku. Problem bezrobocia dotyczy więc przede wszystkim osób z wyższym wykształceniem, które dopiero wchodzą na rynek pracy i wynika z dysproporcji pomiędzy liczbą absolwentów a wielkością popytu na pracę w gospodarce.

Jak wskazuje raport NBP „Badanie ankietowe rynku pracy” w roku 2012 na ok. pół miliona absolwentów szkół wyższych przypadało jedynie ok. 190 tys. miejsc pracy dla osób z wyższymi kwalifikacjami³¹. Niestety podobna sytuacja ma miejsce w dłuższym okresie, co przyczynia się do pogłębiania problemu bezrobocia w tej grupie. Liczba absolwentów szkół wyższych w Polsce systematycznie wrosła, z 381 tys. w 2004 do 485 tys. w 2012 roku. Jednocześnie liczba absolwentów szkół wyższych podejmujących zatrudnienie podlegała wahaniom, osiągając zarówno w 2004, jak i w 2012 roku tę samą wartość 71 tys. Należy pamiętać, że są to jedynie dane cząstkowe, ponieważ część osób podejmuje zatrudnienie już w trakcie studiów, inni natomiast rozpoczynają studia, pracując. Są również osoby, które podejmują lub kontynuują naukę na kolejnych stopniach studiów i z tego powodu nie wchodzą na rynek pracy. Niemniej jednak skala opisanych zjawisk nie tłumaczy faktu, że liczba absolwentów pozostaje kilkakrotnie wyższa od liczby absolwentów podejmujących pierwsze zatrudnienie.

Najłatwiej było znaleźć zatrudnienie absolwentom szkół wyższych w latach 2006 i 2007 kiedy relacja liczby absolwentów podejmujących pierwszą pracę do

³⁰ GUS, *Bank Danych Lokalnych*, op. cit., data dostępu 10.04.2014 r.

³¹ *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2013*, J. Tyrowicz (red.), Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013, s. 25.

liczby absolwentów ogółem wynosiła odpowiednio 24,5% i 21,8%. Jednak w roku 2012 sytuacja absolwentów była najtrudniejsza w badanym okresie i ich szanse na znalezienie zatrudnienia były niskie, szczególnie biorąc pod uwagę, że o relatywnie niewielką liczbę miejsc pracy w każdym roku konkurują nie tylko absolwenci z danego rocznika, ale również z poprzednich roczników. Są to osoby zarówno po stażach, szkoleniach, pracy dorywczej, jak i powracający z migracji zagranicznych. Autorzy raportu o Kapitale Ludzkim w Polsce z 2013 roku podkreślają, że o ile osobom, które ukończyły edukację i znalazły zatrudnienie w okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego udało się utrzymać pracę, o tyle nowi absolwenci mają coraz większe problemy ze znalezieniem pierwszego zatrudnienia³².

Spadająca w ostatnich latach liczba studentów wskazuje, że wyżej opisany problem będzie w średnim i długim okresie ulegał zmniejszeniu. Trendy demograficzne spowodują, że w długim okresie Polska znajdzie się w sytuacji niedoboru młodych pracowników, podobnie jak ma to miejsce w najbardziej rozwiniętych gospodarkach Unii Europejskiej. Wprawdzie jest to problem przeciwny do występującego obecnie, jednak już dzisiaj należy przeciwdziałać jego przyszłemu skutkom, prowadząc aktywną politykę prorodzinną i zapobiegając masowym wyjazdom młodych ludzi z kraju. Jeśli nie nastąpią dostosowania, zarówno po stronie popytu, jak i podaży pracy, powrót dobrej koniunktury gospodarczej za granicą przyczyni się do ponownej intensyfikacji migracji zarobkowych.

Migracje zarobkowe stanowiły element polskiej rzeczywistości już od początku lat 70., a następnie przez cały okres transformacji, uległy jednak nasileniu po akcesji do Unii Europejskiej³³. Migracje poakcesyjne wyróżniają się na tle wcześniejszej mobilności Polaków nie tylko skalą, ale także strukturą. Pomimo okresów przejściowych, dotyczących swobody przepływu pracowników, nałożonych na Polskę przez większość krajów UE-15, poza Wielką Brytanią, Irlandią i Szwecją, badania z 2006 roku wskazywały, że Polacy uznają możliwość pracy w krajach UE za najlepszy efekt akcesji³⁴. Szacuje się, że w ciągu pierwszych 3 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej skala emigracji mogła osiągnąć ok. 2 mln, jednak zależnie od źródła szacunki te są bardzo zróżnicowane³⁵. Brak konieczności rejestracji imigrantów w większości krajów Unii Europejskiej utrudnia określenie dokładnej liczby Polaków pracujących za granicą, szczególnie w ramach migracji czasowych. Migracje poakcesyjne nie stanowią jednego trendu w całym okresie 2004-2012, ale podlegają dynamicznym zmianom, zależnie od sytuacji ekonomicznej w Polsce i krajach będących kierunkami migracji. Szacunkowe dane pozwalają jedynie na określenie pewnych tendencji migracyjnych. Emigracja dotyczy głównie ludzi młodych do 24. roku życia, których sytuacja finansowa i rodzin-

³² *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki...*, op. cit., s. 7.

³³ *Krajobrazy migracyjne Polski*, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska (red.), Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 5.

³⁴ *Bilans dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS BS/76/2006, Warszawa, kwiecień 2006.

³⁵ O. Dębowska, *Migracje – wyniki aktualnych badań i analiz*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2007, s. 8-9.

na często nie jest jeszcze ustabilizowana³⁶, często wiąże się z pracą poniżej kwalifikacji, ale także w wielu wypadkach ma charakter tymczasowy.

Jednocześnie, występujące po roku 2004 nasilenie emigracji osób wykształconych³⁷, nabiera cech tzw. „drenażu mózgow”. Takie zjawisko jest dla Polski szczególnie dotkliwe, ponieważ pozbawia kraj kapitału ludzkiego i stanowi realną stratę dla gospodarki, zarówno ze względu na inwestycje państwa w kształcenie przyszłych emigrantów, jak i utracone korzyści z tytułu ich pracy na rynku krajowym. Emigracja specjalistów, która stała się zauważalna w Polsce, szczególnie w latach poprzedzających kryzys, przyczynia się w krótkim okresie do braków kadrowych w wielu polskich przedsiębiorstwach. Najbardziej uderza to firmy z branż wysokich technologii, gdzie rola wysoko wykwalifikowanych pracowników jest kluczowa, ale dotyczy także innych gałęzi. Polska gospodarka zaczęła już odczuwać braki takich specjalistów jak: pediatrzy, chirurdzy, patomorfologzy, pielęgniarki, a także fachowcy z branży usługowej, gastronomicznej i hotelarskiej³⁸.

Natomiast w długim okresie migracje przyczynią się do spadku dynamiki PKB i zmniejszenia dochodów budżetowych, a także, zmieniając proporcje ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, grożą załamaniem systemu emerytalnego. Trwała emigracja ludzi młodych przyczynia się również do zmniejszenia przyrostu naturalnego i przyspieszenia procesu starzenia się społeczeństwa. Stąd też należy uznać konieczność prowadzenia w Polsce świadomej i aktywnej polityki cenowo-dochodowej, m.in. poprzez administracyjne podnoszenie płacy minimalnej, co będzie prowadziło do stopniowego przyrostu dochodów Polaków i mniejszy motywację do poszukiwania zatrudnienia za granicą³⁹. Wprawdzie do najważniejszych przyczyn migracji zarobkowych Polaków należy brak ofert pracy, jednak kolejną przyczynę stanowi niezadowalający poziom zarobków w kraju⁴⁰. Wskazuje to na kolejny problem, jaki występuje na polskim rynku pracy, czyli wysokość wynagrodzeń.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w tabeli 4., płaca minimalna w Polsce po okresie stagnacji wzrosła znacząco w roku 2007. Zapoczątkowało to trend wzrostowy, jednak nie zmieniło pozycji Polski jako gospodarki o niskich kosztach pracy na tle krajów UE-15. Spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej w 21 regulacje dotyczące wynagrodzenia minimalnego obowiązują na poziomie krajowym. Jak wskazują dane Eurostatu, wyższa od polskiej stawka obowiązuje

³⁶ K. Skrzydłowska-Kalukin, *Za granicę wyjeżdżamy, aby zarobić i wracamy. Wywiad z prof. I. Kotkowską*, „Dziennik”, 9 października 2007.

³⁷ P. Kaczmarczyk, *Współczesne procesy migracyjne z Polski – stan wiedzy*, „Przegląd Polonijny” 2008, nr 2, s. 46.

³⁸ T. Formicki, P. Sienko, *Drenaż mózgow polskiej gospodarki*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Drenaz-mozgowpolskiej-gospodarki-2126633.html>, data dostępu 04.11.2014 r.

³⁹ A. Prusek, *Dywergencja placowo-dochodowa w Polsce i scenariusze jej zmniejszania w warunkach integracji europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 863, Kraków 2009.

⁴⁰ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na Polakach, którzy emigrowali do Wielkiej Brytanii, Holandii, Irlandii i Niemiec. *Badanie ankietowe rynku pracy...*, op. cit., s. 24.

w Luksemburgu (477% polskiej płacy minimalnej), Belgii, Holandii, Irlandii, Francji, Wielkiej Brytanii, Słowenii, Hiszpanii, Malcie, Grecji i Portugalii⁴¹. Jednocześnie niższe od Polski koszty pracy w przeliczeniu na stawkę godzinową mają w Unii Europejskiej: Bułgaria, Rumunia, Litwa, Łotwa i Węgry. Również pod względem wysokości pozapłacowych kosztów pracy Polska znajduje się poniżej średniej UE-28⁴², podobnie jak większość nowych krajów członkowskich.

Tabela 4. Poziom płac w Polsce w latach 2004-2012

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Płaca minimalna w Polsce w zł ⁴³	824	849	899	1 126	1 276	1 317	1 386	1 500	1 600
Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w zł	2 410	2 507	2 637	2 866	3 158	3 315	3 435	3 625	3 744

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, op. cit., data dostępu 03.12.2013 r.

Dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w Polsce pozostaje niższa od tempa wzrostu płacy minimalnej, co wskazuje, że mechanizmy rynkowe nie nadążają za działaniami rządu. Proces harmonizacji poziomu płac z krajami wyżej rozwiniętymi jest stale hamowany przez wysoką stopę bezrobocia, która ogranicza wzrost oczekiwań płacowych w Polsce i minimalizuje presję na pracodawców w kierunku zwiększania wynagrodzeń. Dopiero możliwość migracji zarobkowych i zdobycia legalnego zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej poprawiła sytuację pracowników na krajowym rynku pracy i gdyby ten trend utrzymał się przynajmniej w średnim okresie pracodawcy w Polsce byłiby zmuszeni zaoferować płace porównywalne z zarobkami innych krajach UE.

Niskie na tle pozostałych krajów UE płace w Polsce postrzegane są często jako element konkurencyjności gospodarki⁴⁴. Dzięki niskim kosztom pracy Polska ma szanse przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a polscy przedsiębiorcy utrzymują przewagę kosztową, pozwalającą im konkurować cenowo, zarówno na rynku rodzimym, jak i za granicą. Często jednak inwestycje zagraniczne, wykorzystujące niskie koszty pracy, nie przynoszą gospodarce oczekiwanych korzyści w postaci podniesienia innowacyjności, tworzenia trwałych miejsc pracy i wpływów podatkowych, a rodzime przedsiębiorstwa, konkurujące za pomocą ceny, nie budują innej przewagi konkurencyjnej, typowej dla gospodarek wysoko rozwiniętych. Jednocześnie niski poziom wynagrodzeń nie jest korzystny dla społeczeństwa. W sytuacji integracji z Unią Europejską i wynikającej z niej swobody przepływu siły roboczej nie jest również możliwy do utrzymania w długim okresie. Można przyjąć, że w perspektywie długookresowej kwestia harmonizacji płac między Polską a krajami UE-15 rozwiąże się sama dzięki migracjom

⁴¹ Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, data dostępu 09.11.2013 r.

⁴² Ibidem, data dostępu 02.04.2014 r.

⁴³ Wysokość ustawowej płacy minimalnej brutto.

⁴⁴ A. Prusek, op. cit.

zarobkowym, o ile nie nastąpią ograniczenia w przepływie siły roboczej, wynikające z tendencji nacjonalistycznych w krajach wyżej rozwiniętych. Jednak, jak wspomniano już wcześniej, rozwiązanie to byłoby bardzo niekorzystne dla polskiej gospodarki.

Kolejnym, po wysokości wynagrodzeń, problemem na polskim rynku pracy są umowy na czas określony oraz umowy cywilnoprawne: umowa o dzieło i umowa zlecenie, określane potocznie jako „umowy śmieciowe”. W Polsce dążenie do uelastycznienia rynku pracy, często dokonywane pod wpływem nacisków pracodawców i wiary, że szersze możliwości wykorzystania umów cywilnoprawnych i na czas określony zmniejszą zakres szarej strefy, wpływa negatywnie na bezpieczeństwo zatrudnienia. W 2012 roku ok. 27% pracujących miało umowę na czas określony, w grupie wiekowej 15-24 lat odsetek ten był dwukrotnie wyższy i wyniósł 66,5%, a w grupie wiekowej 25-49 lat – 25,2%. W poprzednich latach powyższe wskaźniki były jedynie nieznacznie niższe. Intensywność występowania umów na czas określony zależy od sektora: w budownictwie dotyczy to ok. 40% pracujących, podczas gdy w przemyśle i usługach 25-27%. W Unii Europejskiej porównywalny do Polski odsetek osób pracuje na umowach na czas określony jedynie w Hiszpanii. W krajach skandynawskich: Szwecji, Finlandii i Holandii odsetek ten wynosi powyżej 15%, a w Niemczech, Francji i we Włoszech oscyluje wokół 15%⁴⁵. Natomiast w Estonii umowę na czas określony ma ok. 5% pracujących, a w Wielkiej Brytanii, Czechach, Danii, Belgii, Austrii, na Słowacji i na Węgrzech poniżej 10%. Polska wyróżnia się więc na tle Europy pod względem udziału pracujących na umowach na czas określony i nie można uznać za słuszne twierdzenia o konieczności dalszego zwiększania udziału elastycznych form zatrudnienia w celu dostosowania do standardów unijnych. Stosowanie umów na czas określony i umów cywilnoprawnych wpływa również na niską presję płacową w polskiej gospodarce⁴⁶.

Na polskim rynku pracy występuje również szereg innych problemów, których opisanie wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak większość z nich jest związana z wysokim bezrobociem, rzutującym zarówno na zachowania pracodawców, pracowników, jak i osób bezrobotnych. Należy dostrzec, że samo bezrobocie może być wynikiem problemów występujących w innych sferach gospodarki, np. w odniesieniu do absolwentów szkół wyższych jest to, przynajmniej częściowo, efekt reform systemu kształcenia i nadmiernego upowszechnienia kształcenia na poziomie wyższym bez utrzymania wysokich standardów nauczania, co doprowadziło do deprecjacji dyplomów uczelni wyższych w Polsce⁴⁷.

⁴⁵ *Badanie ankietowe rynku pracy...*, op. cit., s. 34.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁷ D. Piróg, *Absolwenci szkół wyższych na rynku pracy w warunkach kryzysu*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2013, nr 9, s. 302-316.

Zakończenie

W okresie integracji z Unią Europejską polski rynek pracy przeszedł dwie fazy: w pierwszej fazie, trwającej do roku 2008 włącznie, bezrobocie spadało, częściowo dzięki migracjom siły roboczej, ale również dzięki wzrostowi zatrudnienia w kraju. Jednocześnie rosło przeciętne wynagrodzenie i poprawiały się warunki pracy. Natomiast od początku roku 2009, czyli w fazie drugiej, przeważały negatywne efekty międzynarodowego kryzysu gospodarczego i wskaźniki rynku pracy uległy znacznemu pogorszeniu.

W przypadku utrzymania poziomu bezrobocia z roku 2008 lub jego dalszego spadku polski rynek pracy miałby szansę przekształcić się przynajmniej częściowo z rynku pracodawcy w rynek pracownika. Dla wielu grup zawodowych oznaczałoby to większą pewność zatrudnienia, partycypację pracodawców w kosztach podnoszenia kwalifikacji osób zatrudnionych i lepsze warunki płacowe. Niestety międzynarodowy kryzys gospodarczy, który w Polsce nie spowodował spadku poziomu PKB, a jedynie spowolnił jego wzrost, na rynku pracy odbił się znacząco. Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2009 roku podniosła się o ponad 2 punkty procentowe, na co wpływ miała zarówno sytuacja przedsiębiorstw na rynku krajowym, wejście na rynek pracy licznej grupy absolwentów, dla których nie było miejsc pracy, jak i pogorszenie sytuacji gospodarczej w krajach będących miejscami migracji zarobkowych Polaków. W kolejnych latach sytuacja ulegała dalszemu pogorszeniu i należy założyć, że dopóki gospodarka krajowa nie osiągnie wysokiej dynamiki wzrostu lub nie pojawią się możliwości migracji zarobkowych dla znaczącej liczby bezrobotnych, sytuacja na polskim rynku pracy nie ulegnie poprawie. Wskazuje to na potrzebę prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy zarówno w odniesieniu do jego strony podażowej, jak i popytowej.

Pracodawcy w Polsce korzystają z umów na czas określony w znacznie większym stopniu niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej, a często zupełnie pozabawiają swoich pracowników zabezpieczenia społecznego, zatrudniając ich „na czarno”, o czym świadczą rozmiary szarej strefy. Ewidentnie wykorzystują swoją uprzywilejowaną pozycję na dotkniętym wysokim bezrobociem rynku pracy. W tej sytuacji zamiast pogłębiania tego problemu poprzez dążenie do dalszego podniesienia elastyczności zatrudnienia, rząd powinien wprowadzać regulacje poprawiające sytuację pracowników i zwiększyć skalę kontroli w celu zmniejszenia szarej strefy. Działania przedsiębiorstw wynikają w znaczącym stopniu z faktu, że nadal postrzegają one pracowników w kategoriach kosztów, obciążeń i potencjalnych problemów, związanych np. z opieką nad dziećmi i starają się te koszty minimalizować. W efekcie grupy objęte szczególną ochroną w prawie pracy takie jak: kobiety w ciąży i na urloпах macierzyńskich oraz osoby zbliżające się do wieku emerytalnego znajdują się w trudniejszej sytuacji, co rzutuje na wyższą stopę bezrobocia w tych grupach. Nie można na tej podstawie wnioskować o konieczności zlikwidowania ochrony przed zwolnieniem dla grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, ale o potrzebie stworzenia dla pracodaw-

ców bodźców finansowych rekompensujących zwiększone ryzyko, związane z zatrudnianiem przedstawicieli tych grup.

W okresie integracji z Unią Europejską pewne problemy na polskim rynku pracy uległy złagodzeniu, jednak pojawiła się nowa ważna kwestia, związana z niedopasowaniem kwalifikacji absolwentów, szczególnie poszukujących pierwszej pracy, do potrzeb pracodawców⁴⁸. Obecnie liczebność absolwentów szkół wyższych na wielu kierunkach jest zbyt duża, aby generujący niewielką liczbę miejsc pracy polski rynek mógł zapewnić im zatrudnienie. Dodatkowo świeżo upieczonym absolwentom trudno jest spełnić warunki pracodawców, dotyczące konieczności posiadania doświadczenia zawodowego. Poprawa koniunktury gospodarczej powinna złagodzić ten problem, jednak ze względu na rozbieżność pomiędzy kierunkami studiów, wybieranymi przez polską młodzież, a potrzebami krajowego rynku pracy nawet znaczny wzrost liczby miejsc pracy nie zmieni sytuacji części absolwentów. W celu rozwiązania tego problemu konieczne jest monitorowanie trendów na rynku pracy i zapewnienie młodym ludziom w okresie decydowania o kierunku dalszego kształcenia, wiedzy o przyszłych możliwościach zdobycia zatrudnienia, ponieważ obecnie jest ona niedostateczna⁴⁹.

Jednocześnie, co jest swoistym paradoksem, można zaobserwować pogłębianie się problemów, które już w okresie poprzedzającym kryzys odczuli polscy pracodawcy poszukujący specjalistów z dziedzin, w których kształcą się niewielu młodych ludzi. W pierwszych latach po akcesji do Unii Europejskiej ten problem był już dostrzegalny, ale wystąpienie kryzysu gospodarczego, szczególnie w krajach będących kierunkiem migracji zarobkowych polskich specjalistów, doprowadziło do jego tymczasowego złagodzenia. Opisane zjawisko świadczy jednak zarówno o tym, że problemy rynku pracy nie rozwiązują się samoczynnie, jak i o tym, że nie można ich utożsamiać jedynie z wysokością bezrobocia. Migracje zarobkowe przyczyniły się do spadku stopy bezrobocia w Polsce, jednak odpływ specjalistów w dłuższej perspektywie naruszyłby podstawy wzrostu gospodarczego i pogorszył dostępność polskiego społeczeństwa np. do specjalistycznej opieki zdrowotnej. Niestety ten scenariusz nadal jest możliwy, jeśli działania polityki gospodarczej będą się skupiać jedynie na złagodzeniu symptomów, zamiast na oddziaływaniu na przyczyny problemów.

W Polsce konieczny jest zarówno dalszy rozwój kapitału ludzkiego, jak i pobudzanie przedsiębiorczości w celu stworzenia większej ilości miejsc pracy, co stanowiłoby najlepsze rozwiązanie problemu bezrobocia przy zachowaniu bezpieczeństwa i legalności zatrudnienia. Potrzeba zarówno działań poprawiających obecną sytuację, m.in. poprzez umożliwianie absolwentom zdobycia pierwszych doświadczeń zawodowych, jak i długofalowe strategie dotyczące rynku pracy oraz systemu kształcenia. Polska gospodarka potrzebuje wysoko wykształconych specjalistów i poziomu płac, który zatrzyma ich w kraju, w przeciwnym wypadku

⁴⁸ Program „Młodzi na rynku pracy” ..., op. cit., s. 5.

⁴⁹ M. Jelonek, D. Szklarczyk, op. cit., s. 107.

poprawa koniunktury w Polsce i Unii Europejskiej zmieni jedynie rodzaj problemów na polskim rynku pracy.

Bibliografia

1. *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2013*, J. Tyrowicz (red.), Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.
2. *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się. Analiza zmian w latach 1993-2008. Długotrwałe bezrobotni. Analiza zmian w latach 2005-2008*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, maj 2009.
3. *Bilans dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS BS/76/2006, Warszawa, kwiecień 2006.
4. *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce. Najważniejsze wyniki drugiej edycji badań zrealizowanej w 2011 roku*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
5. Dębowska O., *Migracje – wyniki aktualnych badań i analiz*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2007.
6. Herbst M., Levitas A., *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 2000-2010 – czas stabilizacji i nowe wyzwania*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012.
7. Jelonek M., Antosz P., Balcerzak-Raczyńska A., *Przyszłe kadry polskiej gospodarki. Na podstawie badań studentów oraz analizy kierunków kształcenia zrealizowanych w 2013 roku w ramach IV edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014.
8. Jelonek M., Szklarczyk D., *Absolwenci szkół ponadgimnazjalnych i wyższych na rynku pracy*, [w:] *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce. Raport podsumowujący III edycję badań BKL z 2012 roku*, J. Górniak (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa – Kraków 2013,
9. Kaczmarczyk P., *Współczesne procesy migracyjne z Polski – stan wiedzy*, „Przegląd Polonijny” 2008, nr 2.
10. *Kompetencje Polaków a potrzeby polskiej gospodarki. Raport podsumowujący IV edycję badań BKL z 2013 r.*, J. Górniak (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa – Kraków 2014.
11. *Krajobrazy migracyjne Polski*, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska (red.), Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
12. Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Raport IBnGR, Warszawa, kwiecień 2014.
13. *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce. Raport podsumowujący III edycję badań BKL z 2012 roku*, J. Górniak (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.
14. Piróg D., *Absolwenci szkół wyższych na rynku pracy w warunkach kryzysu*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2013, nr 9.
15. *Program „Młodzi na rynku pracy”. Działania na rzecz zmniejszenia bezrobocia młodzieży*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.

16. Prusek A., *Dywergencja płacowo-dochodowa w Polsce i scenariusze jej zmniejszenia w warunkach integracji europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 863, Kraków 2009.
17. *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, listopad 2007.
18. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2008-2011*, GUS, Warszawa, lipiec 2013.
19. Skrzydłowska-Kalukin K., *Za granicę wyjeżdżamy, aby zarobić i wracamy. Wywiad z prof. I. Kotkowską*, „Dziennik”, 9 października 2007.
20. *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2012 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Wydział Analiz i Statystyki, Warszawa 2013.
21. *Ustawa z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*, Dz. U. 2009, nr 125, poz. 1035.
22. *Ustawa z dnia 28 maja 2013 roku o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2013, poz. 675.

Źródła internetowe

1. *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się oraz długotrwale bezrobotni w 2012 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/>, data dostępu 02.04.2014 r.
2. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, data dostępu 09.11.2013 r., 02.04.2014 r.
3. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, data dostępu 11.03.2014 r.
4. Formicki T., Sieńko P., *Drenaż mózgow polskiej gospodarki*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Drenaz-mozgowpolskiej-gospodarki-2126633.html>, data dostępu 04.11.2014 r.
5. GUS, *Bank Danych Lokalnych*, <http://www.stat.gov.pl/gus>, data dostępu 04.11.2014 r., 10.04.2014 r.
6. GUS, <http://www.stat.gov.pl/gus>, data dostępu 03.12.2014 r.

Marta Martincová¹

THEORETICAL ASPECTS OF CORRELATION BETWEEN ECONOMIC GROWTH AND UNEMPLOYMENT²

Abstract

Labour is a production factor that has a crucial effect in economic growth. Therefore, a correlation exists between the amount of work (employment) and the size of gross domestic product (GDP). It can be assumed that an increase in GDP is accompanied by an increase in employment rate, while its decrease by a fall in unemployment. This relationship between changes in GDP growth and changes in the rate of unemployment has been researched and quantified by the American economist Arthur Okun. He explained the following two empirical relationships: the correlation between the unemployment rate and the real economic product, and the correlation between the divergence of the unemployment rate from its natural rate (NAIRU) and the output gap, i.e. a divergence of real output from potential output. He noted that the unemployment rate is a decreasing function of the performance growth rate of an economy (measured by GDP). Nevertheless, in the 1980s and 1990s the relationship was considered unstable. This was mainly because the causes of unemployment were attributed to an inflexible labour market, and excessive wages and unemployment benefits. However, outsourcing and off-shoring began to significantly affect the link between production capacities, the national labour market and the overall impact of transnational corporations on the global economy.

Key words: unemployment, employment, output, economic growth, potential product, Okun's law, Okun's coefficient

KORELACJA MIĘDZY WZROSTEM GOSPODARCZYM A BEZROBOCIEM – ASPEKTY TEORETYCZNE

Streszczenie

Praca jest znaczącym czynnikiem produkcji, mającym wpływ na wielkość wytwarzanego PKB w gospodarce. Zatem nie bez znaczenia jest poziom zatrudnienia i bezrobocia w gospodarce. Korelacja między zmianami tempa wzrostu PKB a zmianami stopy bezrobocia została zbadana przez amerykańskiego ekonomistę Arthura Okuna. Na podstawie opracowania danych kwartalnych gospodarki USA w 1960 roku Okun stwierdził, że stopa bezrobocia jest malejącą funkcją stopy wzrostu wydajności gospodarki (mierzoną wielkością PKB). W teorii ekonomii związek ten jest znany jako prawo Okuna.

Słowa kluczowe: bezrobocie, zatrudnienie, wydajność, wzrost gospodarczy, potencjał produktu, prawo Okuna, współczynnik Okuna

¹ Marta Martincová, PhD, Eng. – University of Economics in Bratislava, The Faculty of National Economy, Department of Economics

² The report was written as part of research project VEGA, number 338, entitled “Contradiction of Creating Human Capital in New Economy”.

Introduction

The level of output that an economy reaches at the natural rate of unemployment, and given full utilization of the factors of production, can be designated as a potential product. At the same time, such a state of the economy is regarded as optimal, which is the aim of governmental economic policies. The performance of every economy tends to fluctuate, and is reflected in the real economy as the economic cycle – periods of more rapid growth are alternated with those of slowdown.

If the expansion is so great that the level of real GDP exceeds the potential output, unemployment falls below its natural level. In this case, it is necessary to employ more labour in order to produce more output. Conversely, in times of recession, output decreases below the level of potential output and unemployment rises above its natural level, leading to a lower demand for manpower.

The above-mentioned correlation between changes in GDP growth and changes in the unemployment rate was examined by the American economist Arthur Okun. Having studied the development of quarterly data on the U.S. economy in the 1960s, Okun detected a correlation between the GDP and unemployment figures, which can be also quantified. He stated that the unemployment rate was a decreasing function of the performance growth rate of the economy (measured by GDP). In economic theory and practice, this relationship is known as Okun's law, and has become one of the essential implications for macroeconomic policy.

1. Okun's Law

In his article, A. Okun explained two empirical correlations: (i) between the unemployment rate and the real product, and (ii) between the divergence of the unemployment rate from its natural rate (NAIRU) and the output gap, i.e. a divergence of the real output from the potential one.³

Knotek refers to the first relationship as a *growth rate* or a *difference version*, and to the second version as a *gap version*.⁴

The first version of Okun's Law (difference version) has the following form⁵:

$$(\text{delta}) U = a + b \times (\text{gGDP}).$$

³ A. M. Okun, *Potential Output: Its Measurement and Significance*, Cowles Foundation, Yale University, New Haven 1962, <http://www.cowles.econ.yale.edu/P/cp/p01b/p0190.pdf>, retrieved 18.04.2014.

⁴ S. E. Knotek, *How Useful is Okun's Law?*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 2007, <http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/ECONRE/PDF/4q07Knotek.pdf>, retrieved 18.04.2014.

⁵ Košta et al., *Current problems of the labour market in the Slovak Republic after joining the European Monetary Union*, Institute of Economic Research, Bratislava 2011, p. 83.

This equation illustrates a quarterly change in the unemployment rate in correlation to real GDP growth, where:

- b is the value of Okun's coefficient, which reflects the intensity of the correlation between economic growth and unemployment; this value is usually negative because GDP growth is typically accompanied by a fall in unemployment;
- the proportion $-a/b$ expresses the growth rate of GDP at a constant rate of unemployment, thus it indicates the pace of economic output to achieve a constant level of unemployment.

Based on quarterly data on the U.S. economy from 1948 to 1960, which were available at the time when Okun published his paper, the following equation can be derived:

$$(\text{delta}) U = 0.3 - 0.07 \times (\text{gGDP}).$$

Based on this estimation, he then infers that at zero GDP growth, the unemployment rate would increase by 0.3%. The GDP growth rate at which the unemployment rate would not change amounts to a little more than 4%. In other words, the value of Okun's coefficient indicates that for every increase of 1% in real GDP (which is higher than 4%), the unemployment rate would fall by 0.07%.

The second version of Okun's Law (gap version) can be expressed as follows:

$$(\text{delta}) U = c + d \times (yp - ys).$$

Okun's second law expresses the relationship between the unemployment rate and the gap between the potential and the real product, where:

- c expresses the natural rate of unemployment;
- $yp - ys$ expresses the size of the output gap; however, this value is not directly observable, so the first version is more often used.

2. Different views on Okun's Law

While in the 1960s, Okun's law was considered one of the most important macroeconomic correlations, in the 1980s and 1990s, it came to be regarded as unreliable. This was mainly because the inflexible labour market and too high wages and unemployment benefits were believed to be the principal causes of unemployment. Economists used the argument that even at GDP growth of 2%, unemployment kept rising. At the same time, there were concerns that higher GDP growth rates could lead to higher inflation.

Okun's law was therefore subjected to criticism. One of the major points of criticism was the argument that in the real economy, any change in the unemployment rate in response to the output growth occurs with long delays. Dorbusch and Fischer,

meanwhile, discovered that the estimates of potential output, as well as the correlation of unemployment and GDP gap, do not change in the long term⁶.

Empirical research suggests that if the unemployment rate is higher than the natural rate, it is more likely that the growth of economic product will have a greater impact on reducing unemployment. This happens because there is a surplus of workers ready to accept the existing wage rates. However, if the real output exceeds the potential one, the growth in the real GDP will have a rather weaker effect on the unemployment rate. Employers would prefer to use the already employed staff and require them to work overtime rather than take on additional workers.

From the perspective of Keynesian economics, the explanation of Okun's law is quite simple⁷. Changes in production based on changes in aggregate demand lead to changes in the demand for labour and thus affect unemployment. Nevertheless, the problem with this approach is that it assumes a rigidity of prices and wages. Neo-classical economics is convinced that the labour market cleanses itself and that only frictional and structural kinds of unemployment exist. Therefore, the explanation of Okun's law is much more complicated as it is necessary to explain why frictional and structural unemployment reduces the time of expansion and increases in periods of recession.

One explanation is offered by Soegner and Stiassny⁸. They argue that even in times of expansion, people still have low wage expectations and therefore they are willing to accept a job opportunity at a lower wage, which shortens the periods of job-seeking.

The correlation between unemployment and the size of product also explains the endogenous models, although taking the long-term aspect into account, which is not in accordance with the assumptions adopted by A. Okun. The economists Aghion and Howitt⁹ examine two different effects. On the one hand, higher economic growth caused by higher technological progress causes structural changes and higher unemployment rate. On the other hand, output growth increases the demand for labour and also shortens job-seeking periods.

3. Okun's coefficient

As a general rule, the higher Okun's coefficient (i.e. the elasticity between employment rate and GDP growth), the stronger the assumption that unemployment is

⁶ R. Dornbusch, S. Fischer, *Macroeconomics*, SPN and the Foundation of Economics, Prague 1994.

⁷ Košta et al., op. cit., p. 85

⁸ L. Soegner, A. Stiassny, *A Cross Country Study on Okun's Law*, Working Paper, No. 13, Wirtschaftsuniversität Wien, Vienna 2000, <http://www.wu.ac.at/inst/vw1/gee/papers/gee!wp13pdf>, retrieved 18.04.2014.

⁹ P. Aghion, P. Hovwit, *Growth and unemployment*, "Review of Economic Studies" 1994, Vol. 61, No. 3, <http://www.jstor.org/pss/2297900>, retrieved 18.04.2014.

reduced due to economic policy measures which promote economic growth and aggregate demand. Okun's coefficient relies mainly on the willingness of companies to hire and lay off employees, depending on the phase of the economic cycle. In the 1970s, Okun's coefficient in the European Union countries was equal to 0.2, while in the 1980s and 1990s, it increased to 0.5.

Table 1 shows the values of Okun's coefficient according to Blanchard.¹⁰

Table 1. Okun's coefficient

Country	1960-1980	1981-2003
USA	0.39	0.39
Great Britain	0.15	0.54
Germany	0.2	0.32
Japan	0.02	0.12

Source: O. Blanchard, op. cit.

Throughout the mentioned periods of time, Okun's coefficient was increasing in the UK, Germany and Japan. This can be explained to some extent by the deregulation of the labour market, which took place in these countries.

Hereby, the question arises: Why does a 1% increase in GDP not reduce the unemployment also by 1%. A. Okun indicated two main reasons for this:

- On the labour market, transaction costs are incurred through the recruitment and dismissal of workers (similarly to other markets). Companies wishing to recruit new workers deal with the costs of advertising, possible bankruptcy and other activities. New workers are not fully qualified at the beginning of their employment, and require courses and training.
- Companies that dismiss many employees may be legally obliged to contribute to unemployment insurance funds. Because of these costs, when production declines, companies tend to maintain employment by reducing the number of hours worked or by offering a replacement to their employees. During expansion, companies choose to require their employees to work more than 8 hours per day, even at an increased hourly rate, rather than to recruit new employees.

Other alternative explanations of Okun's law can be derived from the method of calculating the unemployment rate (understood as the ratio of the number of the unemployed to the workforce). In periods of expansion, as firms increasingly create new jobs, some of the previously unemployed have an opportunity to find work. However, it may also be the case that the labour market in these circumstances attracts people who previously did not wish to work at all (were not part of the workforce). The end result is that as output grows, a growing number of employees leads

¹⁰ O. Blanchard, *Macroeconomics*, Upper Saddle River, Prentice Hall International, New York 2006.

to an increase in the workforce. This implies that a 1% increase in the number of jobs tends to be associated with less than a 1% decrease in unemployment.

During the 1990s, the EU tried to maintain the unemployment rate at 1.8% to ensure the required rate of GDP growth¹¹. With the growth of labour supply in the labour market, the rate increased to 2.3%. This can be explained by the improvement of the labour market that attracted not only the unemployed in the country, but also foreign workers. New jobs were partially filled by registered unemployed and by non-work provisions.

Okun's law does not necessarily apply in all circumstances. According to Knotek¹², the value of Okun's coefficient is not stable and relatively sensitive to the phase of the economic cycle. Empirical data suggest that when an economy is expanding, its value is higher and when there is a recession, it is lower. The use of Okun's Law for forecasting unemployment rates is therefore only applicable for the first phase of the economic cycle, but we must also take into account other factors that affect the labour market situation as well as the overall macro-economic developments.

When analyzing GDP growth in Slovakia in 1997-2008, Košta et al.¹³ concluded that it was mainly driven by a growth of labour productivity, as a causal link between GDP growth rate and the change in the unemployment rate could be observed when applying Okun's law. Economic growth and unemployment in Slovakia showed a very strong interdependence¹⁴. A similar correlation was also noted in Ireland, the Netherlands and Spain. Conversely, a low rate dependence could be noticed during the reporting period in countries such as Austria, Greece, Romania, Hungary, Finland and Cyprus. Košta et al. reached the conclusion that the law can be used to explain up to 82% of the variability changes in unemployment. It also indicates that to maintain the unchanging level of unemployment rate in Slovakia a 4.89% growth of GDP is necessary. Okun's coefficient reached 0.61, which means that to achieve a reduction in the unemployment rate by 0.6 percentage points, the required GDP growth rate should equal 5.89%. Of all the EU member states, Slovakia has the highest unemployment rate dependence on the growth rate of GDP. The growth rate needed to maintain a stable unemployment rate is the second highest, and therefore the Slovak economy has achieved a very high rate of economic growth in order to reduce the unemployment rate. The negative change in the unemployment rate at zero GDP growth is also one of the highest in the EU, and Okun's coefficient is high as well. According to several studies, Okun's coefficient should grow to the value of 1. Košta et al. concluded that across the EU, it can achieve a value higher than 1. Differences between countries explain the high demand for

¹¹ Ch. J. Nelly, *Okun's Law: Output and Unemployment*, "Economic Synopses" 2010, No. 4, <http://research.stlouisfed.org/publications/es/10/ES1004.pdf>, retrieved 18.04.2014.

¹² S. E. Knotek, op. cit.

¹³ Košta et al., op. cit., p. 101.

¹⁴ Ibidem.

production work. The dependence expressed by Okun's law is not exhibited in all the EU countries either, which is mainly due to the fact that unemployment is affected not only by economic growth, but also by other factors. Among the most important ones we can mention the different structures of the economies, wage levels, technological changes and globalization phenomena, such as outsourcing and offshoring.

Conclusions

Okun's law has a theoretical and methodological, as well as a practical, significance – it provides practical guidance for influencing the development of unemployment regulating economic growth. Therefore, it may be a good starting point in formulating specific economic policy measures. At the same time, however, it is necessary to bear in mind that Okun's law is a certain model structure that ignores many real processes taking place in an economy and, as such, it offers a greatly simplified view on the problem of the relationship between unemployment and economic growth. Its use for the formation of detailed economic policy recommendations from this perspective has some limitations. In the 1980s and 1990s, mainly in Western Europe, the relationship was unstable. This was mainly because the causes of unemployment were attributed to an inflexible labour market, and excessive wages and unemployment benefits. Outsourcing and offshoring began to significantly affect the link between production capacities, the national labour market and the overall activity of transnational corporations in the global economy. Several prominent economists, for example, J. Stiglitz and Rogoff, have noted that some changes are currently occurring in the correlation between economic growth and employment. The most important phenomena taking place in the labour market include the difficulty to precisely define the relationship between the national labour market and economic growth. It is preferable to define the total amount of demographic resources affecting overall employment. At the same time, defining the demand for labour at the national level is problematic in terms of the total volume of the structure, due to the action of transnational corporations. Most of the production of these large companies is not tied to sales in the national economy, but depends on the development of global consumption. Although we cannot evaluate economic revival only at the national level, the recovery of the global economy is necessary to generate employment in the national labour market by leading to a growth of the global labour demand.

References

1. Blanchard O., *Macroeconomics*, Upper Saddle River, Prentice Hall International, New York 2006.

2. Dornbusch R., Fischer S., *Macroeconomics*, SPN and the Foundation of Economics, Prague 1994.
3. Košta et al., *Current problems of the labour market in the Slovak Republic after joining the European Monetary Union*, Institute of Economic Research, Bratislava 2011.

Internet resources

1. Aghion P., Howit P., *Growth and Unemployment*, "Review of Economic Studies" 1994, Vol. 61, No. 3, <http://www.jstor.org/pss/2297900>, retrieved 18.04.2014.
2. Knotek S. E., *How Useful is Okun's Law?*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 2007, <http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/ECONREV/pdf/4Q07KNO TEK.PDF>, retrieved 18.04.2014.
3. Nelly Ch. J., *Okun's Law: Output and Unemployment*, "Economic Synopses" 2010, No. 4, <http://research.stlouisfed.org/publications/es/10/ES1004.pdf>, retrieved 18.04.2014.
4. Okun A. M., *Potential Output: Its Measurement and Significance*, Cowles Foundation, Yale University, New Haven 1962, <http://www.cowles.econ.yale.edu/P/cp/p01b/p0190.pdf>, retrieved 18.04.2014.
5. Soegner L., Stiassny A., *A Cross Country Study on Okun's Law*, Working Paper, No. 13, Wirtschaftsuniversität Wien, Vienna 2000, <http://www.wu.ac.at/inst/vw1/gee/papers/gee!wp13pdf>, retrieved 18.04.2014.

ROZDZIAŁ III

ŚRODOWISKO I JAKOŚĆ ŻYCIA A POTENCJAŁ GOSPODARCZY

NATURA 2000 JAKO ELEMENT KSZTAŁTOWANIA RÓWNOWAGI MIĘDZY ROLNICTWEM A OCHRONĄ ŚRODOWISKA

Streszczenie

Opracowanie dotyczy zagadnień związanych z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, zwłaszcza kwestii możliwości gospodarowania i korzystania z finansowych instrumentów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Obszary Natura 2000 postrzegane są na dwa sposoby. Przyrodnicy powołanie ich uznają za niezbędne i korzystne. Dla ekonomistów, władz samorządowych, a często także dla społeczności zamieszkujących te tereny bądź ich sąsiedztwo, wyznaczenie tych obszarów łączy się z dużym zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego. Nasuwa się zatem pytanie, jakie rodzaje działalności gospodarczej powinny być rozwijane i jakie instrumenty finansowe powinny być uruchomione, aby współistnienie rolnictwa i środowiska przyrodniczego było równoważne?

Na przykładzie dwóch województw: podkarpackiego i świętokrzyskiego, które cechują się wysokim udziałem obszarów przyrodniczo cennych, przeanalizowano podstawowe dane, dotyczące funkcjonowania obszarów Natura 2000 i pozostałych form ochrony przyrody oraz stanu i wielkości płatności rolno-środowiskowych.

Badania wykazały, że obszary Natura 2000 dominowały w województwie podkarpackim, natomiast w województwie świętokrzyskim stanowiły mniejszy udział. Analiza płatności rolno-środowiskowych dowiodła, że w ramach zobowiązań 2007-2013 zarówno kwota wsparcia, jak i liczba beneficjentów w odniesieniu do badanych województw nie była wysoka, co oznacza małe zainteresowanie tym rodzajem instrumentu wsparcia rolnictwa na obszarach przyrodniczo cennych.

Słowa kluczowe: obszary prawnie chronione, rozwój zrównoważony, płatności rolno-środowiskowe

NATURA 2000: A BALANCE BETWEEN AGRICULTURE AND NATURE CONSERVATION

Abstract

The study concerns issues connected with the areas being part of the Natura 2000 network, especially the question of managing and making proper use of financial support instruments within the Common Agricultural Policy.

The areas of Natura 2000 are perceived two-dimensionally. Conservationists regard their creation as essential and beneficial. However, for economists, local governments, and also for local communities living in the neighbourhood, the designation of such areas poses a threat to economic development. Therefore, the question arises: What sorts of business activity should be developed, and what types of financial instruments should be initiated so as to reconcile farming interests and environmental protection?

¹ dr Bogumiła Grzebyk – Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii

Basic data concerning the functioning of Natura 2000 areas, and other ways of nature conservation, as well as the condition and levels of agri-environmental payments are analysed, as exemplified in the Podkarpackie and Świętokrzyskie Voivodeships. They both boast a considerable number of valuable natural ecosystems.

The research has proved that Natura 2000 areas are more numerous in Podkarpackie, while they account for a smaller percentage of Świętokrzyskie. The analysis of agri-environmental payments has shown that within the commitments of 2007-2013, both the amount of granted support and the number of beneficiaries were relatively low in the provinces under examination, which indicates weak interest in this kind of instrument for support of farming in environmentally valuable areas.

Key words: legally protected areas, sustainable development, agri-environmental payments

Wstęp

Wielowymiarowe współzależności między gospodarką rolną a środowiskiem przyrodniczym są obecnie coraz wyraźniej dostrzegane i w dużym zakresie uwzględniane w celach i instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej (UE). Polityka ta wpisuje się w szersze ramy koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, znajdującej odzwierciedlenie nie tylko w rozważaniach teoretycznych, lecz także w działaniach praktycznych, związanych z unijną legislacją oraz konstruowaniem strategii rozwojowych i programów gospodarczych².

Polityka i działania podejmowane w UE ukierunkowane są na ograniczanie negatywnego wpływu rolnictwa na zmiany klimatyczne oraz utratę bioróżnorodności, a także na promocję upraw, pochodzących z rolnictwa ekologicznego i zintegrowanego. W Polsce istnieje wiele przesłanek wskazujących na zasadność zwiększenia zainteresowania rolników programami rolnośrodowiskowymi, spośród których najważniejsze to m.in. brak alternatywnych rozwiązań, wynikający z niekorzystnych warunków klimatycznych, słabych gleb oraz z niskiego poziomu kultury rolnej, pogłębiające dystans w stosunku do państw „starej 15-stki”³.

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 (ESE N2000) to pośredni rezultat dynamicznie rozwijającej się gospodarki Europy, której uboczne efekty zagroziły w wielu wypadkach przyrodzie całego kontynentu. Na drodze prawnej podjęto zatem – skoordynowaną w skali całej Unii Europejskiej (UE) – próbę kompleksowej ochrony zasobów przyrodniczych w ramach spójnego funkcjonalnie systemu obszarów, połączonych korytarzami ekologicznymi, obejmującego najcenniejsze siedliska flory i fauny. Zasięg takiej ekologicznej sieci jest proporcjonalny do zasobów każdego kraju, a wybór formy i sposobów jej ochrony pozostawiono poszczególnym państwom członkowskim. Tak więc np. w Polsce

² J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 25.

³ S. Krasowicz et al., *Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski*, “Polish Journal of Agronomy” 2011, No. 7, s. 43-58.

ESE N2000 funkcjonuje niejako obok krajowego systemu obszarów chronionych. Jednak w większości polskich parków narodowych, krajobrazowych i części rezerwatów, oprócz nakazów i zakazów przewidzianych dla nich przez polskie prawo, obowiązują także odpowiednie dyrektywy unijne⁴.

Celem opracowania jest określenie roli obszarów Natury 2000 w kształtowaniu równowagi między rolnictwem a ochroną środowiska na obszarach wiejskich Polski. Szczególną uwagę skupiono na kwestii możliwości gospodarowania i korzystania z finansowych instrumentów wsparcia w ramach WPR, szczególnie programu rolnośrodowiskowego. Na przykładzie dwóch województw Polski Wschodniej: podkarpackiego i świętokrzyskiego, które cechują się wysokim udziałem obszarów przyrodniczo cennych, przeanalizowano podstawowe dane dotyczące funkcjonowania obszarów Natura 2000 i pozostałych form ochrony przyrody oraz stanu i wielkości płatności rolnośrodowiskowych. Przystępując do charakterystyki sytuacji społeczno-gospodarczej badanych województw, trzeba zaznaczyć, że znajdują się one wśród pięciu najbiedniejszych województw w kraju obok: lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Nasuwa się zatem pytanie: czy rolnictwo, które dominuje w analizowanych województwach, umiejętnie wykorzystuje instrumenty finansowe WPR, łącząc rozwój rolnictwa z ochroną środowiska przyrodniczego?

Podstawowy materiał empiryczny stanowiły: dane GUS (Bank Danych Lokalnych), Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) 2002 i 2010 oraz sprawozdania i raporty Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Jako metodę badawczą przyjęto metodę analizy materiałów wtórnych, a uzyskane wyniki zaprezentowano w formie tabelarycznej. Zakres czasowy objął lata 2000-2013⁵.

1. Charakterystyka społeczno-gospodarcza badanych województw

Powierzchnia ogólna badanych województw wynosi 29 556 km², na co składa się 17 846 km² powierzchni województwa podkarpackiego i 11 710 km² świętokrzyskiego, co w stosunku do powierzchni kraju wynosi odpowiednio 5,6% i 3,7%.

Blisko 60% mieszkańców Podkarpacia i 55% województwa świętokrzyskiego zamieszkujących obszary wiejskie i dodatkowo wysoki wskaźnik gęstości zaludnienia, zarówno w skali kraju, jak i w stosunku do pozostałych województw Polski Wschodniej, świadczy o wiejskim charakterze badanych województw.

W latach 2002-2010 w badanych województwach nastąpił duży spadek udziału ludności rolniczej, co może świadczyć o odchodzeniu ludności z rolnictwa i poszukiwaniu zatrudnienia w innych sektorach. Zaznaczyć jednak należy, że spadek ten nie był tak wysoki i nie przełożył się w sposób zasadniczy na strukturę zatrud-

⁴ A. Bołtromiuk, M. Kłodziński, *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 13.

⁵ Badania realizowane w ramach grantu finansowanego z NCN UMO – 2011/01/B/HS5/05386.

nienia, gdyż w dalszym ciągu badane województwa odnotowują bardzo wysoki, dwukrotnie wyższy aniżeli średnio w kraju, odsetek ludności rolniczej (tabela 1.).

Tabela 1. Gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich oraz odsetek ludności wiejskiej i rolniczej w ludności ogółem w badanych województwach na tle województw Polski Wschodniej i kraju w latach 2000-2010

Województwa	Gęstość zaludnienia (os./km ²)			Odsetek ludności wiejskiej			Odsetek ludności rolni- czej		
	2002	2010	2010/02	2002	2010	2010/02	2002	2010	2010/02
Badane województwa									
Podkarpackie	74	74	–	59,5	58,6	-0,9	47,0	33,2	-13,8
Świętokrzyskie	64	63	98,4	54,1	55,0	+0,9	39,1	32,6	-6,5
Pozostałe województwa Polski Wschodniej									
Lubelskie	49	48	97,9	53,4	53,4	–	39,2	38,8	-0,4
Podlaskie	26	24	92,3	41,1	39,6	-1,5	29,1	31,8	+2,7
Warmińsko- -mazurskie	24	24	–	39,8	40,3	+0,5	16,7	16,5	-0,2
Polska	50	51	102,0	38,2	39,1	+0,9	27,4	17,3	-10,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PSR 2002 i 2010

Województwa podkarpackie i świętokrzyskie należą do najbiedniejszych regionów Polski, o czym świadczy m.in. ich udział w wytwarzaniu produktu krajowego brutto (PKB) oraz w nakładach inwestycyjnych. W 2010 roku w województwie podkarpackim odnotowano najniższy dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca zarówno spośród pięciu województw Polski Wschodniej, jak i wśród wszystkich szesnastu województw w kraju. W odniesieniu do regionu świętokrzyskiego, mimo że wskaźnik osiągnął wartość najwyższą spośród piątki województw, to i tak w dalszym ciągu stanowił niespełna 76% średniego dochodu przypadającego na mieszkańca w kraju (tabela 2.).

Aktywność ekonomiczna ludności określana jest przez aktywność zawodową na rynku pracy i jest jedną z dziedzin ładu społecznego. Ma ona kluczowe znaczenie dla rozwoju poszczególnych regionów oraz wpływa na poziom i jakość życia. Na rozwój obszarów wiejskich wg zasad zrównoważonego rozwoju wpływa aktywność ekonomiczna ich mieszkańców. Aktywizacja ludzi na obszarach wiejskich wynika z wielu problemów, m.in. z jawnego i ukrytego bezrobocia, złej sytuacji dochodowej, ograniczonego rynku pracy i niskiego poziomu edukacji⁶.

⁶ H. Adamska, *Aktywność ekonomiczna mieszkańców obszarów wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. 12, z. 5, s. 13.

Tabela 2. PKB *per capita* oraz nakłady inwestycyjne w badanych województwach na tle kraju i pozostałych województw Polski Wschodniej w latach 2000-2010

Wyszczególnienie	PKB na 1 mieszkańca (ceny bieżące) (w zł)			Nakłady inwestycyjne (w mln zł)		
	2000	2010	2010/2000	2000	2010	2010/2000
Badane województwa						
Podkarpackie	13 632	24 973	183,2	3 927,4	10 288,7	262,0
Świętokrzyskie	14 931	28 134	188,4	2 750,8	6 745,4	245,2
Pozostałe województwa Polski Wschodniej						
Lubelskie	13 728	25 079	182,7	4 032,9	8 288,1	205,5
Podlaskie	14 517	26 985	185,9	2 282,0	5 050,9	221,3
Warmińsko-mazurskie	15 287	27 228	178,1	2 643,4	6 548,3	247,7
Polska	19 458	37 096	190,6	133 160,2	217 287,3	163,2

Źródło: „Rocznik Statystyczny Województw”, GUS, Warszawa 2011

Pod względem struktury zatrudnienia obszary wiejskie w Polsce, w odróżnieniu od krajów Europy Zachodniej, w dalszym ciągu mają charakter rolniczy⁷. Struktura aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej jest silnie zdeterminowana jej związkiem z rolnictwem. Ludność rolnicza charakteryzuje się wyższymi wartościami współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia oraz niższą biernością i bezrobociem niż ludność niezwiązana z rolnictwem⁸.

W latach 2002-2010 badane województwa odnotowały wzrost aktywności zawodowej oraz najwyższe współczynniki aktywności zawodowej na obszarach wiejskich (wyższe od średniego dla kraju oraz dla pozostałych województw Polski Wschodniej). Jednak w dalszym ciągu zarówno na Podkarpaciu, jak i w województwie świętokrzyskim mamy do czynienia z najwyższą stopą bezrobocia na terenach wiejskich, wyższą aniżeli średnia w kraju, jak również w pozostałych trzech województwach Polski Wschodniej (tabela 3.).

Bardzo pozytywnym zjawiskiem w odniesieniu do badanego obszaru jest bardzo wysoki, bo ponad czterokrotny, wzrost poziomu nakładów inwestycyjnych w rolnictwie na Podkarpaciu. Nie daje to jednak podstaw do zadowolenia, gdyż nakłady na poziomie 190 zł na 1 ha użytków rolnych (UR) plasują ten region nie tylko na ostatnim miejscu wśród województw Polski Wschodniej, ale również w kraju. Również pod względem wartości skupu produktów rolnych, zarówno w sali całego kraju, jak i regionu Polski Wschodniej, najgorzej wypadło województwo podkarpackie. Z tego powodu należałoby poszukiwać rozwiązań na rzecz pozyskiwania przez rolników nowych rynków zbytu, w tym także zagranicznych, chociażby poprzez ułatwienia eksportowe. Jest to szczególnie ważne ze względu na to, że Pod-

⁷ W. Michna, *Polityka gospodarcza Polski w pierwszych dekadach XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2009, s. 154-156.

⁸ P. Adamczyk, *Aktywność ekonomiczna ludności ekonomicznej w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. 11, z. 4, s. 7.

karpacie w 2010 roku zajmowało drugie miejsce w kraju (po małopolskim) pod względem liczby certyfikowanych gospodarstw ekologicznych. Na Podkarpaciu występują korzystne warunki do prowadzenia produkcji ekologicznej i należy to wykorzystać, ponieważ żywność ekologiczna jest nie tylko zdrowa, ale także droższa, co powinno wpłynąć na zwiększenie wartości skupu, a tym samym dochodów rolników. Natomiast ponad dwupółkrotny wzrost wartości skupu produktów rolnych w przypadku województwa świętokrzyskiego świadczyć może o większym związku z rynkiem tego regionu.

Tabela 3. Najważniejsze wskaźniki wykorzystania zasobów pracy na obszarach wiejskich badanych województw na tle kraju i regionu Polski Wschodniej (ludność w wieku 15 lat i więcej)

Województwa	Współczynnik aktywności zawodowej			Wskaźnik zatrudnienia			Stopa bezrobocia		
	2002	2011	2011/2002	2002	2011	2010/2002	2002	2011	2011/2002
Badane województwa									
Podkarpackie	55,0	57,2	+2,2	44,1	49,4	+5,3	19,8	13,9	-5,9
Świętokrzyskie	58,1	58,8	+0,7	47,5	50,9	+3,4	18,3	13,5	-4,8
Pozostałe województwa Polski Wschodniej									
Lubelskie	57,0	56,7	-0,3	48,8	50,8	+2,0	14,5	10,4	-4,1
Podlaskie	57,3	52,0	-5,3	50,3	48,0	-2,3	12,3	7,0	-5,3
Warmińsko-mazurskie	54,6	49,3	-5,3	37,4	43,0	+5,6	31,6	13,3	-18,3
Polska	56,3	55,8	-0,5	45,2	49,4	+4,2	19,8	11,3	-8,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Charakterystyka obszarów wiejskich*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2004; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, GUS, Warszawa 2012

2. Obszary Natura 2000 w badanych województwach

Polska, podpisując 16 kwietnia 2003 roku Traktat Ateński, stanowiący podstawę prawną przystąpienia kraju do UE, zobowiązała się do wyznaczenia na swoim terytorium obszarów Natura 2000⁹. Założeniem wprowadzenia Natury 2000 do systemu prawnego ochrony przyrody było przede wszystkim zapobieganie wszelkim pogorszeniom stanu chronionych wartości przyrodniczych¹⁰. Początki wprowadzania nowej formy ochrony przyrody powodowały problem dublowania się obszarów Natura 2000 i pozostałych form ochrony przyrody, jak również sytuacje konfliktowe związane z zarządzaniem tymi obszarami. Ponadto zupełnie nie przygotowano społeczeństwa do tworzenia sieci Natura 2000, co było i jest nadal

⁹ Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zm.

¹⁰ W Polsce prace nad koncepcją sieci obszarów Natura 2000 rozpoczęto w 1998 roku, ale dopiero po trzech latach przedstawiono wstępną listę obszarów kwalifikujących się do sieci europejskiej.

przyczyną wielu konfliktów i nieporozumień, zwłaszcza w gminach, gdzie ta forma dominuje.

Powierzchnia obszarów Natura 2000 w Polsce w 2010 roku wynosiła ponad 6,8 mln ha i obejmowała 1/5 lądowej powierzchni kraju. W strukturze powierzchni sieci Natura 2000 ponad połowę zajmowały lasy, a przeszło 1/3 stanowiły użytki rolne, których powierzchnia szacowana była na ok. 2,3 mln ha, czyli ponad 14% UR w Polsce¹¹. Pozostała część obszarów „naturowych” obejmowała takie kategorie gruntów jak: tereny pod wodami (6%), tereny zabudowane (0,8%) oraz plaże, wydmy, piaski, odsłonięte skały i roślinność rozproszona¹².

Powierzchnia obszarów Natura 2000 na Podkarpaciu wynosi 570 847,93 ha, co stanowi ok. 32% powierzchni. W jej skład wchodzi: 8 obszarów specjalnej ochrony ptaków o łącznej powierzchni 507 769,95 ha, co stanowi 28,5% powierzchni województwa podkarpackiego i 16 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty o łącznej powierzchni 287 806,58 ha, co stanowi 15,1% powierzchni województwa (tabela 4.). Często swoim zasięgiem obszary Natura 2000 obejmują całe gminy, nie wyłączając nawet zasiedlonych miejscowości (przykład gmina Cisna w powiecie leskim).

Tabela 4. Obszary Natura 2000 w badanych województwach na tle kraju i województw Polski Wschodniej w 2012 roku

Wyszczególnienie	Obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO)		Specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO)	
	powierzchnia w ha	w % powierzchni ogólnej	powierzchnia w ha	w % powierzchni ogólnej
Badane województwa				
Podkarpackie	507 774,0	28,5	345 454,7	19,4
Świętokrzyskie	21 982,3	1,9	156 076,5	13,3
Pozostałe województwa Polski Wschodniej				
Lubelskie	335 843,4	13,3	164 721,6	6,6
Podlaskie	579 402,3	28,7	543 675,2	26,9
Warmińsko-mazurskie	575 821,8	23,8	257 008,7	10,6
Polska	5 575 158,4^a	17,8	3 815 982,0^b	12,2

^a W tym 648 982,1 ha obszarów OSO leżących na morzu.

^b W tym 359 661,4 ha obszarów SOO leżących na morzu.

Źródło: dane Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska

¹¹ W kwietniu 2012 roku, do sieci włączono trzy nowe obszary Natura 2000 oraz powiększono 4 już istniejące, co było związane z koniecznością wykonania kompensacji przyrodniczej za zniszczenia powstałe w wyniku budowy drogi ekspresowej S3 na odcinku Szczecin (Kluczb) – węzeł Gorzów Północ. Z kolei w październiku 2012 roku, Polska przekazała do KE kolejną listę obszarów uzupełniających sieć w Polsce. Utworzono wówczas 22 nowe proponowane obszary, mające znaczenie dla Wspólnoty, a także powiększono kilkanaście istniejących obszarów. Zob. *Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, <http://natura2000.gdos.gov.pl>, data dostępu 14.04.2014 r.

¹² Analiza użytkowania terenów włączonych do Natura 2000 na terenie lądowym prowadzona jest przy wykorzystaniu systemu gromadzenia informacji o formach użytkowania ziemi CORINE Land Cover z podziałem na 5 typów, 15 form i 44 klasy pokrycia terenu. *Stan wdrażania sieci Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa, luty 2010, maszynopis za: A. Boltromiuk, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2. *Gospodarce i społeczne*

W województwie świętokrzyskim natomiast powierzchnia obszarów Natura 2000 wynosi 159 078,60 ha, co stanowi 13,6% powierzchni województwa na którą składają się: 2 obszary specjalnej ochrony ptaków, wyznaczone rozporządzeniem Ministra Środowiska¹³ i 38 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty – projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk, zatwierdzone przez Komisję Europejską (KE)¹⁴.

Porównując powierzchnię województw, zajmowaną przez dotychczasowe formy ochrony przyrody, należy wskazać, że w województwie świętokrzyskim, które cechuje się najwyższym udziałem obszarów prawnie chronionych wśród województw Polski, obszary Natura 2000 stanowią jednak mniejszy udział.

Reasumując, należy stwierdzić, że zarówno województwo podkarpackie, jak i świętokrzyskie nie posiadają legitymacji do łączenia ich z rozwojem rolnictwa, które może konkurować z innymi regionami Polski. Z tego powodu badane województwa muszą upatrywać swojej szansy w rozwoju społeczno-gospodarczym, wykorzystującym posiadane wysokie walory przyrodnicze. Niezbędne w tym zakresie są odpowiednie instrumenty WPR UE, w tym programy rolnośrodowiskowe.

3. Programy rolnośrodowiskowe jako instrument łączenia polityki rolnej z ochroną środowiska

Gospodarka rolna nierozzerwalnie wiąże się ze środowiskiem przyrodniczym, przez co istotną staje się ochrona zasobów i zachowanie walorów przyrodniczych kraju.

Pierwowzorem programów rolnośrodowiskowych w UE były realizowane wcześniej w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych programy dobrowolnych porozumień z rolnikami na rzecz ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych, inicjowane przez organizacje ekologiczne i władze lokalne¹⁵.

Ważną kwestią w kształtowaniu relacji rolnictwo-środowisko po wejściu Polski do UE stała się możliwość wprowadzenia programu rolnośrodowiskowego, którego przejawem są zwiększone dopłaty do niskonakładowej, proekologicznej gospodarki rolnej. Efekty realizacji tego programu można rozpatrywać w trzech płaszczyznach: przyrodniczej, ekonomicznej i społecznej, co wyraźnie podkreśla jego zrównoważony charakter. Korzyści przyrodnicze wynikają z dostosowania metod i warunków produkcji rolniczej do wysokich wymogów ochrony siedlisk i gatunków. Rolnik prowadzący działalność na gruntach o dużych walorach przyrodniczych, gospodarując na nich w sposób przyjazny dla środowiska, przyczynia się do ochrony środowiska przyrodniczego i jego różnorodności biologicznej. Korzyści ekonomiczne w skali mikro to przede wszystkim dodatkowe źródło dochodów dla rolników świadczących usługi na rzecz środowiska, a w skali makro – ogranicze-

aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011, s. 31-32.

¹³ W 2004 roku, a następnie 2011 roku. Zob. *Natura 2000 w Polsce*, op. cit.

¹⁴ Decyzja Komisji Europejskiej Nr 2011/64/UE z 10.01.2011 r., Dz. Urz. UE Nr L 33 z 08.02.2011 r.

¹⁵ A. Kucharska, *Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym*, MRiRW, Warszawa 2010, s. 13.

nie negatywnych efektów zewnętrznych gospodarki rolnej oraz wzrost możliwości pozarolniczego wykorzystania środowiska wiejskiego (np. na potrzeby turystyki wiejskiej). Korzyści społeczne wiążą się zarówno z większą legitymizacją finansowego wsparcia rolnictwa, podniesieniem świadomości ekologicznej producentów rolnych, jak i podtrzymaniem żywotności często peryferyjnie położonych obszarów wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych¹⁶.

Ważne dla analizy jest zaprezentowanie liczby i wielkości środków w ramach programu rolnośrodowiskowego w ostatnich naborach, tj. 2011-2013. Dane zawarte w tabeli 5. wskazują, że w obu badanych województwach udział liczby składanych wniosków kształtował się na poziomie 6-7%, co stanowiło najniższy wskaźnik wśród pięciu województw Polski Wschodniej. Również w strukturze wielkości przyznanych środków badane województwa znalazły się na dwóch ostatnich miejscach.

Tabela 5. Liczba wniosków i kwota wydanych decyzji w ramach programu rolnośrodowiskowego w latach 2011-2013

Województwa	Liczba złożonych wniosków				Kwota wydanych decyzji [PLN]			udział w kwocie ogółem w kraju w 2013 (%)
	2011	2012	2013	udział we wnioskach ogółem w kraju w 2013 (%)	2011	2012	2013	
Badane województwa								
Podkarpackie	6 227	8 338	8 796	7,3	54 340 784,81	73 287 751,73	67 787 842,55	5,2
Świętokrzyskie	6 135	7 644	7 252	6,0	29 929 053,80	38 959 920,92	32 738 436,35	2,5
Pozostałe województwa Polski Wschodniej								
Lubelskie	11 322	14 802	14 813	12,3	93 005 973,58	129 456 867,26	117 083 756,63	9,0
Podlaskie	7 044	9 713	10 721	8,9	78 061 155,80	103 714 729,10	105 535 716,15	8,1
Warmińsko-mazurskie	6 236	8 110	9 255	7,7	115 898 264,49	147 308 854,01	138 532 504,15	10,7
Polska	88 690	116 240	120 173	100,0	1 074 960 972,46	1 439 277 217,34	1 294 373 046,79	100,0

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia 21.03.2014 r., <http://www.arimr.gov.pl/>, data dostępu 14.04.2014 r.

Rolnicy z województwa podkarpackiego w ostatnich trzech latach sięgali po środki w ramach tego programu z większą intensywnością aniżeli rolnicy z województwa świętokrzyskiego, a ci ostatni w 2013 roku złożyli mniej wniosków aniżeli w roku poprzednim, co w sposób zasadniczy przełożyło się również na wielkość przyznanych środków, które w 2013 roku nie osiągnęły nawet połowy poziomu środków oddanych do dyspozycji rolnikom w województwie podkarpackim.

¹⁶ A. Boltromiuk, *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, [w:] idem, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2, *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011, s. 74-75.

kim. Można zatem wysnuć wniosek, że w obu analizowanych województwach program rolnośrodowiskowy nie cieszył się dużym zainteresowaniem, porównywalnym do pozostałych trzech województw Polski Wschodniej. Należałoby zatem rozpoznać przyczyny tego zjawiska. Może zbyt duże wymagania w zakresie ochrony środowiska są tu główną przyczyną? Z tego powodu przeanalizowano dwa nowe pakiety w ramach programu rolnośrodowiskowego, tj. pakiet czwarty: ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 i pakiet piąty: ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000. Na podstawie danych zawartych w tabeli 6. można stwierdzić, że w latach 2010-2011 obserwowano tendencję wzrostową w zakresie składanych wniosków, jednakże nie były to zaskakująco duże wielkości. Dodatkowo w przypadku trzech powiatów województwa świętokrzyskiego wystąpił spadek w liczbie składanych wniosków przez gospodarstwa zlokalizowane na obszarach Natura 2000, co może potwierdzać tezę o wysokich wymaganiach w zakresie ochrony środowiska i zasad, jakim muszą podlegać gospodarstwa, które zdecydowały się na pakiet 5.

Tabela 6. Liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych na pakiet: ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000 w województwie świętokrzyskim i poza tymi obszarami w latach 2010-2011

Wyszczególnienie	Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami NATURA 2000		Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000		Zmiana 2010/2011	
	Pakiet 4		Pakiet 5		Pakiet 4	Pakiet 5
	2010	2011	2010	2011		
Województwo świętokrzyskie	40	121	67	180	81	113
Powiaty						
Busko Zdrój	16	56	15	54	40	39
Jędrzejów	1	2	4	8	1	4
Kazimierza Wielka	7	9	25	6	2	-19
Kielce	3	6	8	5	3	-3
Końskie	2	9	3	5	7	2
Opatów	0	0	0	0	0	0
Ostrowiec Świętokrzyski	0	1	1	0	1	-1
Pińczów	3	12	5	83	9	78
Sandomierz	1	3	1	3	2	2
Skarżysko Kamienna	1	1	0	1	0	1
Starachowice	0	0	0	0	0	0
Staszów	0	3	0	2	3	2
Włoszczowa	6	19	5	13	13	8

Źródło: M. Szałda, *Realizacja programów rolnośrodowiskowych w województwie świętokrzyskim w 2011 roku ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000*, referat wyg-

łoszony na Międzynarodowych Targach Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki Agrotavel 2012, Modliszewice

W 2010 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat „Wspólna Polityka Rolna – w stronę 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. Identyfikuje w nim wyzwania, którym rolnictwo i WPR będą musiały sprostać w przyszłych latach¹⁷. Szczególny akcent został położony na silną produkcję rolną dobrej jakości, ochronę zasobów naturalnych oraz na utrzymanie sektora rolniczego na wszystkich terenach. Zdaniem KE, zreformowana WPR powinna obejmować bardziej ekologiczny i opierający się na sprawiedliwym podziale środków pierwszy filar, podczas gdy w ramach drugiego filaru należy koncentrować się bardziej na konkurencyjności i innowacji, zmianie klimatu i środowisku naturalnym. Dzięki temu stałoby się możliwe uwolnienie ukrytego potencjału produkcyjnego rolnictwa UE, przede wszystkim w nowych państwach członkowskich, oraz wniesienie pozytywnego wkładu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”¹⁸.

Zakończenie

Wysokie walory środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich województw podkarpackiego i świętokrzyskiego są wynikiem utrzymania tradycyjnej gospodarki rolnej, która pozwoliła zachować wiele cennych siedlisk o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych oraz ugruntowanego systemu ochrony przyrody, funkcjonującego w naszym kraju na długo przed tym, jak staliśmy się członkami UE i wprowadziliśmy do naszego prawa ochrony przyrody europejską sieć Natura 2000.

Jednak te cenne walory przyrodnicze nie przekładają się na wysokie wskaźniki społeczno-ekonomiczne, a co za tym idzie na jakość życia mieszkańców tych terenów. W dalszym ciągu zarówno województwo świętokrzyskie, jak i podkarpackie cechują się: największym zatrudnieniem w rolnictwie i wysokim bezrobociem na obszarach wiejskich.

Optymistyczne jest jednak to, że w obu badanych województwach w analizowanych latach odnotowano wzrost aktywności zawodowej oraz najwyższy współczynnik aktywności zawodowej na obszarach wiejskich (wyższy od średniego dla kraju, jak również dla pozostałych województw Polski Wschodniej), co może być nie bez znaczenia w realizacji zrównoważonego rozwoju.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska KOM (2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18.11.2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0672_/com_com\(2010\)0672_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0672_/com_com(2010)0672_pl.pdf), data dostępu 14.04.2014 r. Podstawy prawne, regulujące nową WPR, zostały zaakceptowane przez ministrów rolnictwa UE w dniu 16 grudnia 2013 roku, co zakończyło proces decyzyjny w zakresie propozycji legislacyjnych z października 2011 roku. Teksty przyjętych rozporządzeń zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej numer L 347 z 20 grudnia 2013 roku (rozporządzenia od numeru 1305/2013 do 1308/2013).

¹⁸ Ibidem, s. 3.

Aktywni i świadomi obywatele, odpowiednio ukształtowane relacje międzyludzkie, sieci powiązań społecznych stanowią bowiem bardzo ważny kapitał, ułatwiający jednostkom i grupom realizację celów, tworzenie dóbr czy sprawne rozwiązywanie pojawiających się problemów. Zatem dla powodzenia implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego jest konieczne zapewnienie odpowiedniego poziomu rozwoju kapitału społecznego¹⁹.

Bibliografia

1. Adamczyk P., *Aktywność ekonomiczna ludności ekonomicznej w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. 11, z. 4.
2. Adamska H., *Aktywność ekonomiczna mieszkańców obszarów wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. 12, z. 5.
3. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, GUS, Warszawa 2012.
4. Bołtromiuk A., *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, [w:] A. Bołtromiuk, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2. *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
5. Bołtromiuk A., Kłodziński M., *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Pluc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
6. Bołtromiuk A., *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2. *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011.
7. *Charakterystyka obszarów wiejskich*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2004.
8. Decyzja Komisji Europejskiej Nr 2011/64/UE z 10.01.2011 r., Dz. Urz. UE Nr L 33 z 08.02.2011 r.
9. Krasowicz S. et al., *Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, No. 7.
10. Kucharska A., *Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym*, MRiRW, Warszawa 2010.
11. Kulińska-Sadłocha E., *Idea zrównoważonego rozwoju a ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 4 (52).
12. Makiela Z., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. podkarpackim*, [w:] *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, t. 133, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011.
13. Michna W., *Polityka gospodarcza Polski w pierwszych dekadach XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2009.

¹⁹ E. Kulińska-Sadłocha, *Idea zrównoważonego rozwoju a ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 4 (52), s. 37.

14. „Rocznik Statystyczny Województw”, GUS, Warszawa 2011.
15. *Stan wdrażania sieci Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa, luty 2010 (maszynopis).
16. Szalda M., *Realizacja programów rolnośrodowiskowych w województwie świętokrzyskim w 2011 roku ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000*, referat wygłoszony na Międzynarodowych Targach Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki Agrotavel 2012, Modliszewice.
17. Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2010.

Źródła internetowe

1. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, Komisja Europejska KOM (2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18.11.2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0672_/com_com\(2010\)0672_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0672_/com_com(2010)0672_pl.pdf), data dostępu 14.04.2014 r.
2. *Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, <http://natura2000.gdos.gov.pl>, data dostępu 14.04.2014 r.
3. System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia 21.03.2014 r., <http://www.arimr.gov.pl/>, data dostępu 14.04.2014 r.

Paulina Szyja¹

ZNACZENIE ZIELONYCH PRZEDSIĘBIORSTW DLA KSZTAŁTOWANIA ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Streszczenie

Artykuł przybliża zagadnienie funkcjonowania zielonych przedsiębiorstw. Opracowanie zawiera wyjaśnienie kwestii terminologicznych, dane dotyczące aktywności tego rodzaju podmiotów. Nie mniej istotne jest wskazanie na praktykę ich funkcjonowania w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Ponadto zwrócono uwagę na znaczenie zielonych przedsiębiorstw dla kształtowania rozwoju gospodarczego.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwa, zielone przedsiębiorstwa, rozwój gospodarczy, innowacje, wydajność

SIGNIFICANCE OF GREEN ENTERPRISES FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract

The present paper examines the issue of the functioning of green businesses. The study contains a clarification of terminology, data on the activity of these entities. No less important is the indication of the practice of their functioning in a free market economy. In addition, the author highlights the importance of green businesses for achieving economic development.

Key words: enterprises, green business, economic development, innovation, efficiency

Wstęp

Przedsiębiorstwa stanowią ważny element gospodarki każdego państwa, bez względu na formę organizacyjną i prawną. Ich znaczenie wynika z udziału w tworzeniu produktu krajowego brutto. W tym znaczeniu istotna jest ilość produkowanych dóbr lub świadczonych usług. Jednak potencjał podmiotów gospodarczych nie ogranicza się tylko do wielkości mierzalnych, ale również czynników jakościowych, które oddziałują na rozwój gospodarczy. Należy tutaj wskazać na wzrost wydajności procesów wytwórczych dzięki wykorzystywaniu nowoczesnych technologii i inwestowaniu w innowacje zarówno procesowe, jak i produktowe.

¹ dr Paulina Szyja – Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii

Celem opracowania jest przybliżenie nowego, w aspekcie przedmiotowym, rodzaju przedsiębiorstw, tj. zielonych przedsiębiorstw. Wskazane zostaną ujęcia terminologiczne, dane dotyczące aktywności tego typu podmiotów gospodarczych. Ponadto podkreślone zostaną kwestie dotyczące szans i zagrożeń dla ich funkcjonowania. Istotne będzie również wskazanie na elementy oddziaływania na rozwój gospodarczy poprzez zaangażowanie tych przedsiębiorstw na rzecz środowiska naturalnego.

1. Przedsiębiorstwo – pojęcie

W polskim ustawodawstwie określenie *przedsiębiorstwo* jest zastępowane nazwą *przedsiębiorca*², czego najlepszym przykładem jest podstawowy akt prawny w tej płaszczyźnie, czyli *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, w której czytamy: „przedsiębiorcą (...) jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą” (art. 4, ust. 1)³. W tym samym dokumencie wyróżnia się następujące rodzaje przedsiębiorstw: mikro, małe i średnie w oparciu o kryteria ilościowe⁴. Szczegółowo definicje brzmią następująco (art. 104-106)⁵:

„Za mikroprzedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:

- 1) zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz
- 2) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro” (art. 104).

„Za małego przedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:

- 1) zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz
- 2) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro” (art. 105).

² *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, J. Famielec (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 48.

³ *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807.

⁴ *Definicja MŚP*, <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Polityki+przedsiębiorczosci+i+innowacyjności/Definicja+MSP>, data dostępu 18.04.2015 r.

⁵ *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej*, op. cit.

„Za średniego przedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:

- 1) zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz
- 2) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro” (art. 106).

Wskazane definicje zostały przyjęte w oparciu o rekomendację Komisji Europejskiej, która weszła w życie 1 stycznia 2005 roku. Jej użycie przez poszczególne państwa jest dobrowolne⁶.

Warto również zwrócić uwagę na definicję, którą przyjęto dla potrzeb statystycznych Wspólnoty: „Przedsiębiorstwo definiuje się jako najmniejszą kombinację jednostek prawnych, tzn. jednostkę organizacyjną produkującą towary lub usługi, która osiąga korzyści z pewnego stopnia samodzielności w podejmowaniu decyzji, zwłaszcza w zakresie alokacji bieżących zasobów. Przedsiębiorstwo prowadzi jeden lub więcej rodzajów działalności w jednym lub więcej miejscach”⁷.

Z kolei Główny Urząd Statystyczny przyjmuje definicje poprzez wyróżnienie sektorowe⁸. Przedsiębiorstwa są to podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie:

- leśnictwa i pozyskiwania drewna;
- rybołówstwa w wodach morskich;
- górnictwa i wydobywania;
- przetwórstwa przemysłowego;
- wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych;
- dostawy wody;
- gospodarowania ściekami i odpadami oraz działalności związanej z rekultywacją;
- budownictwa;
- handlu hurtowego i detalicznego;
- naprawy pojazdów samochodowych, włączając motocykle;

⁶ *The new SME definition. User guide and model declaration*, European Commission, Enterprise and Industry Publications, s. 5, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme_definition/sme_user_guide_en.pdf, data dostępu 17.04.2014 r.; Commission Recommendation 2003/361/EC as published in the “Official Journal of the European Union” L 124, of 20 May 2003, s. 36.

⁷ Council Regulation (EEC) No 696/93 of 15 March 1993 on the statistical units for the observation and analysis of the production system in the Community, OJ No L 76, s. 1, section III/A of the annex za: *Glossary of Statistical Terms. Enterprise Eurostat*, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=805>, data dostępu 17.04.2014 r.

⁸ *Pojęcie stosowane w badaniach statystycznych statystyki publicznej. Sektor przedsiębiorstw w statystyce rynku pracy i wynagrodzeń*, http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-3258.html, data dostępu 16.04.2014 r.

- transportu i gospodarki magazynowej;
- działalności związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi;
- informacji i komunikacji;
- działalności związanej z obsługą rynku nieruchomości;
- działalności prawniczej, rachunkowo-księgowej i doradztwa podatkowego, działalności firm centralnych (*head offices*);
- doradztwa związanego z zarządzaniem;
- działalności w zakresie architektury i inżynierii;
- badań i analiz technicznych;
- reklamy, badania rynku i opinii publicznej;
- pozostałej działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej;
- działalności w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej;
- działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją;
- naprawy i konserwacji komputerów i artykułów użytku osobistego i domowego;
- pozostałej indywidualnej działalności usługowej.

Szczegółowy wykaz rodzajów działalności przedsiębiorstw jest zawarty w Polskiej Klasyfikacji Działalności⁹.

Tabela 1. Liczba przedsiębiorstw w Polsce w 2012 roku w podziale na mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa

Wyszczególnienie	2012			
	mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające 0-9 pracowników)	małe przedsiębiorstwa (zatrudniające 10-49 pracowników)	średnie przedsiębiorstwa (zatrudniające 50-249 pracowników)	duże przedsiębiorstwa (zatrudniające 250 i więcej pracowników)
Liczba (w tys.)	1 719 187	57 071	15 484	3 201

Źródło: *Działalność przedsiębiorstw niefinansowanych w 2012 r.*, GUS, s. 49, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pgwf_dzialalnosc_przedsiębiorstw_niefinansowych_w_2012.pdf, data dostępu 18.04.2014 r.

W 2012 roku w Polsce funkcjonowało 1 794 943 tys. przedsiębiorstw (tabela 1.), przy czym dane obrazujące ten stan rzecz, opracowane przez Główny Urząd Statystyczny, nie uwzględniają jednostek prowadzących działalność w zakresie: rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa, rybactwa, działalności finansowej i ubezpieczeniowej, administracji publicznej i obrony narodowej, a także obowiązkowego zabezpieczenia społecznego¹⁰.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz. U. 2007, nr 251, poz. 1885 oraz 2009, nr 59, poz. 489.

¹⁰ *Działalność przedsiębiorstw niefinansowanych w 2012 r.*, op. cit., s. 10 i 49.

Tabela 2. Liczba przedsiębiorstw w Unii Europejskiej 28 państwa w 2011 roku w podziale na klasy wielkości

Wyszczególnienie	UE-28			
	mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające 0-9 pracowników)	małe przedsiębiorstwa (zatrudniające 10-49 pracowników)	średnie przedsiębiorstwa (zatrudniające 50-249 pracowników)	duże przedsiębiorstwa (zatrudniające 250 i więcej pracowników)
Liczba (w tys.)	20 448 910	1 380 272	225 357	43 817

Źródło: *Number of enterprises in the non-financial business economy by size class of employment*, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00145&plugin=1>, data dostępu 18.04.2014 r.

Natomiast dostępne dane dla Unii Europejskiej dotyczą roku 2011 (tabela 2.). Według nich w UE we wskazanym roku funkcjonowało ogółem 22 098 356 tys. przedsiębiorstw, w Polsce w tym samym czasie 1 523 418 tys.

2. Zielone przedsiębiorstwa – pojęcie

Zasadnicza kwestia związana z pojęciem *zielone przedsiębiorstwo* dotyczy terminologii i ujęcia definicyjnego. Dzięki precyzyjnemu określeniu tych elementów możliwe jest dokonanie analizy stanu funkcjonowania tego rodzaju organizacji na gruncie praktyki gospodarczej.

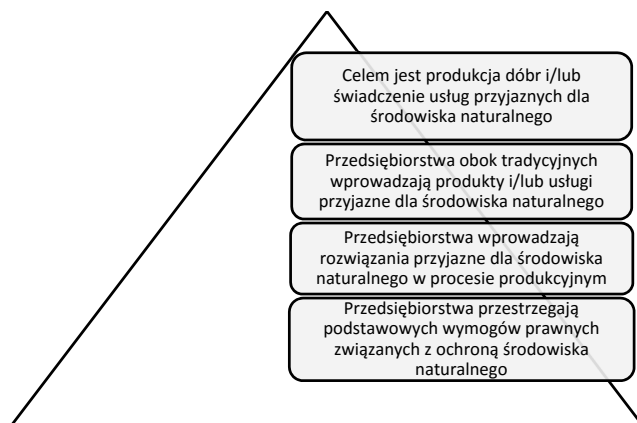
Geneza pojęcia jest złożona i powiązana z praktyką gospodarczą, której w rezultacie towarzyszy rozwój terminów. W tym aspekcie najlepiej posłużyć się przykładem postępu w zakresie inkorporowania na grunt przedsiębiorstwa elementów środowiskowych. Można wskazać na cztery szczeble tego rodzaju działań, zaprezentowane za pomocą rysunku-piramidy (rysunek 1.).

Piramidę można interpretować jako szczeble wdrażania przez przedsiębiorstwa elementów związanych z praktyką działań przyjaznych dla środowiska naturalnego bądź rodzaje podmiotów gospodarczych w zakresie działań ekologicznych. Przy czym osiągając kolejny stopień w piramidzie, należy w pełni realizować elementy ze szczebla poniżej.

W pierwszym przypadku wyróżniamy przedsiębiorstwa, które dokładają starań w zakresie przestrzegania podstawowych uregulowań prawnych, związanych z ochroną środowiska naturalnego. Działania te podyktowane są w głównej mierze obawą przed karami finansowymi bądź kosztami ponoszonymi z tytułu opłat środowiskowych. Kolejno w piramidzie odnotowano przedsiębiorstwa, które obok przestrzegania przepisów wprowadzają rozwiązania przyjazne dla środowiska naturalnego w procesach produkcyjnych, np. związane z ograniczeniem emisji dwutlenku węgla czy też zwiększeniem energooszczędności. Działania te mogą być powodowane odpowiednio podleganiem Europejskiemu Systemowi Handlu Emisjami (*European Trading Scheme*) lub względami oszczędności i wydajności produkcji. Wyżej w pi-

ramidzie znajdują się te podmioty, które wprowadzają do swojej oferty produkty lub usługi ekologiczne, np. producent z branży motoryzacyjnej obok pojazdów o tradycyjnym napędzie spalinowym wprowadza modele elektryczne lub hybrydowe. Takie działania mogą być podyktowane chęcią sprostania oczekiwaniom klientów lub, jak w przypadku amerykańskiej branży motoryzacyjnej w okresie kryzysu gospodarki realnej 2008-2010, koniecznością spełnienia warunków dla uzyskania publicznego wsparcia. Najwyższe miejsce w piramidzie zajmują przedsiębiorstwa, których oferta obejmuje tylko produkty i usługi przyjazne dla środowiska naturalnego. Ich głównym celem jest ochrona środowiska naturalnego w toku prowadzonej działalności.

Rysunek 1. Postęp w zakresie inkorporacji rozwiązań przyjaznych dla środowiska naturalnego w przedsiębiorstwach



Źródło: opracowanie własne

W odniesieniu do nazewnictwa należy zwrócić uwagę na następujące określenia: przedsiębiorstwa przyjazne dla środowiska naturalnego, przedsiębiorstwa ekologiczne, zielone przedsiębiorstwa, zrównoważony biznes. Przywołując rysunek piramidy, za przyjazne dla środowiska naturalnego można uznać te przedsiębiorstwa, które wprowadzają odpowiednie zmiany w procesie produkcyjnym. W tym sensie będziemy mogli użyć zamiennie określenia *ekologiczne*. Przymiotnik *ekologiczny* potocznie identyfikujemy m.in. z towarami, usługami, działaniami przyjaznymi dla środowiska naturalnego takimi jak: ekologiczne kosmetyki, ekologiczna myjnia samochodowa, ekologiczna produkcja. Tym mianem określa się zatem te produkty czy różnego rodzaju aktywności, które w ograniczonym zakresie wpływają na środowisko naturalne, natomiast te, które są na najwyższym miejscu w piramidzie uznamy za przedsiębiorstwa zielone. W opracowaniach anglosaskich pojawia się także termin *zazielenione (greening up)*, który jednak odnosi się do kwestii włączania elementów środowiskowych do prowadzonej działalności gospodarczej. Przedsiębiorstw, które są położone na najniższym szczeblu, nie można

uznać za ekologiczne, gdyż przestrzeganie przepisów prawnych, a w szczególności ustawy *Prawo ochrony środowiska*¹¹, jest obowiązkiem. Z kolei *zrównoważony biznes* to określenie przyjęte na oznaczenie przedsiębiorstw realizujących koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibilities* – CSR)¹².

Pojęcie *zielone przedsiębiorstwa* wiąże się ze zmianami strukturalnymi, ukie-
runkowanymi na tworzenie zielonej gospodarki (*green economy*), tj. gospodarki,
którą charakteryzują trzy cechy:

- niska emisyjność gazów cieplarnianych, w szczególności dwutlenku wę-
gla;
- wysoka energooszczędność i zasobooszczędność;
- zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii¹³.

Uwzględniając powyższe, należy uznać, że zielone przedsiębiorstwa to takie,
których działalność charakteryzuje się spełnianiem wymogów dotyczących emi-
syjności, wydajności energetycznej oraz instalowaniem urządzeń lub technologii
pozwalających uniezależnić się od tradycyjnych źródeł energii. Pojawia się jed-
nak pytanie o zakres i wymiar zmian ekologicznych wdrażanych w takich pod-
miotach i ich ewentualne certyfikowanie. Czy zatem muszą one spełniać odpo-
wiednie normy krajowe, czy też są zobowiązane do wprowadzania zintegrowa-
nego systemu zarządzania środowiskiem ISO 14 000¹⁴ lub EMAS (*Eco-Management
and Audit Scheme*), a następnie, po uzyskaniu odpowiednich certyfikatów, mogą
być uznane za zielone? W praktyce za zielone przedsiębiorstwa niekoniecznie
muszą być uznane te, które dysponują odpowiednimi poświadczającymi doku-
mentami; tym bardziej, że w 2009 roku w Polsce było jedynie 19 podmiotów ze
środowiskowym systemem ek zarządzenia i EMAS¹⁵.

W polskich warunkach zielone przedsiębiorstwa są najczęściej identyfikowane
z ochroną środowiska naturalnego. To ostatnie pojęcie jest definiowane, zgodnie
z ustawą, jako „podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub
przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami śro-
dowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom;

¹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627.

¹² T. Gasiński, G. Piskalski, *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 12-15, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7904/podrecznik.pdf>, data dostępu 03.05.2014 r.

¹³ Por. B. Ryszawska, *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 54-60.

¹⁴ Szerzej: R. Karaszewski, K. Skrzypczyńska, *Zarządzanie jakością*, TNOiK, Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 365 i nast.

¹⁵ *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, GUS, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2011, s. 111.

c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego¹⁶.

Szczegółowy zakres działań, mających związek z ochroną środowiska naturalnego, zawarty został w Polskiej Klasyfikacji Statystycznej, dotyczącej działalności i urzędzeń związanych z ochroną środowiska¹⁷, tj.:

- ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu;
- gospodarka ściekowa i ochrona wód;
- gospodarka odpadami;
- ochrona gleb i wód podziemnych;
- zmniejszenie hałasu i wibracji;
- ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu;
- ochrona przed promieniowaniem jonizującym;
- działalność badawczo-rozwojowa;
- pozostała działalność związana z ochroną środowiska (np. zarządzanie środowiskiem).

Na uwagę zasługuje fakt, iż klasyfikacja uwzględnia tylko działania, które bezpośrednio dotyczą ochrony środowiska, a pomija pośrednie. Tymczasem za takie należy uznać m.in. podejmowanie przez producenta instalacji związanych z pozyskiwaniem energii słonecznej.

Główny Urząd Statystyczny również nie dostarcza nam kompletnych informacji, gdyż nie zajmuje się *stricte* analizą zielonych przedsiębiorstw. Wskazuje natomiast na wielkość nakładów na ochronę środowiska w wymienionych powyżej obszarach działań, m.in. w odniesieniu do sektora gospodarczego definiowanego jako „sektor przedsiębiorstw, instytucji finansowych i ubezpieczeniowych oraz instytucji niekomercyjnych, w sektorze tym wyróżnia się producentów wyspecjalizowanych w ochronie środowiska (PKD 38), których główną działalnością jest świadczenie usług ochrony środowiska, tj. gromadzenie i unieszkodliwianie odpadów oraz oczyszczanie ścieków”¹⁸.

Należy wskazać, że przedsiębiorstwa są główną grupą inwestorów w obszarze ochrony środowiska naturalnego (dotyczy to jednak ogółu przedsiębiorstw bez precyzowania, czy są to zielone przedsiębiorstwa). Ich udział w roku 2012 stanowił ok. 56%, gdy udział gmin był na poziomie 32%, a jednostek budżetowych przekraczał 12%¹⁹. W porównaniu z rokiem 2011 nastąpił wzrost inwestycji podejmowanych przez przedsiębiorstwa o blisko 4% z poziomu 51,84%²⁰.

Z kolei w oparciu o Statystyczną Klasyfikację Działalności Gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej (*Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne* – NACE) w wersji uaktualnionej, obowiązują-

¹⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, op. cit., art. 3 pkt 13.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej Dotyczącej Działalności i Urzędzeń Związanych z Ochroną Środowiska, Dz. U. 1999, nr 25, poz. 218.

¹⁸ *Ochrona środowiska 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 389.

¹⁹ *Ibidem*, s. 47 i 415.

²⁰ *Ochrona środowiska 2012 r.*, GUS, Warszawa 2012, s. 414.

cej od stycznia 2008 roku (NACE Revision 2, Rev. 2), wyróżniono kategorię E, obejmującą większość rodzajów działalności powiązanych ze środowiskiem naturalnym: dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związaną z rekultywacją.

Omawiając zagadnienie zielonych przedsiębiorstw, warto zwrócić uwagę na ich potoczne rozumienie, tj. utożsamianie z taką działalnością jak: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo.

Tymczasem w publikacjach, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, podkreśla się dwa rodzaje przedsiębiorstw identyfikowanych z określeniem *zielone*:

- zielone przedsiębiorstwa – takie, które zajmują się produkcją technologii środowiskowych bądź związanych z odnawialnymi źródłami energii;
- zazielenione przedsiębiorstwa (*greening up*) – takie, w których wprowadza się elementy przyjazne dla środowiska naturalnego, głównie w procesie produkcyjnym.

Pierwsze określenie jest związane z podmiotami, dla których głównym obszarem działań jest ochrona środowiska, natomiast drugi typ jest powiązany z tradycyjnymi sektorami gospodarki jak: przemysł hutniczy, stalowy, motoryzacyjny itd.²¹

Funkcjonuje również określenie *zielenienie biznesu (greening business)*, które dotyczy działalności prośrodowiskowej w takich obszarach jak: rachunki narodowe, księgowość, zielone miejsca pracy, standardy i programy międzynarodowe, systemy zarządzania środowiskowego, instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska, rozwiązania BAT, BATNEC, BPEO, środowiskowe przeglądy przedsiębiorstw, oceny oddziaływania na środowisko, analiza cyklu życia produktów²².

Obok wskazanych nazw przedsiębiorstw, związanych z ochroną środowiska lub wdrażających pewne jego elementy, w literaturze funkcjonuje określenie eko-przemysłów (*eco-industries*) i dla ich oznaczenia Eurostat przyjmuje dwie definicje. Pierwsza obejmuje sektory, które produkują dobra lub świadczą usługi związane z mierzaniem, zapobieganiem i ograniczaniem zanieczyszczeń wody, powietrza, gleby, a także służą redukcji odpadów czy obniżeniu poziomu hałasu. To ujęcie bezpośrednio koreluje z uznaniem za ekologiczne tych branż, które są powiązane z wydatkami na cele ochrony środowiska naturalnego (*Environmental Protection Expenditures – EPE's*). W ich oparciu wyróżniono 10 obszarów: kontrola zanieczyszczenia powietrza, gospodarka ściekowa, gospodarka odpa-

²¹ Podobne rozróżnienie podaje się odnośnie do zielonych miejsc pracy (*green jobs*). Wyróżnia się miejsca pracy z sektorami powiązanymi ze środowiskiem naturalnym i zazielenione miejsca pracy, a więc takie, które występują w tradycyjnych sektorach, ale są związane z procesami produkcyjnymi bardziej przyjaznymi dla środowiska naturalnego. Zob. P. Szyja, *Tworzenie „zielonych” miejsc pracy w sytuacji kryzysu gospodarki realnej*, [w:] *Teorie kryzysu*, S. Partycki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 193-204.

²² L. Preisner, *Wpływ koncepcji ekorozwoju na politykę i działalność przedsiębiorstw*, [w:] *Aplikacyjne aspekty trwałego rozwoju*, G. Dobrzański (red.), Wydział Zarządzania Politechniki Białostockiej, Białystok 2002, s. 185-186.

dami, gleby i wody podziemne, kontrola hałasu i wibracji, różnorodność i krajobraz, wodociągi, recykling, produkcja energii odnawialnej, inne (zarządzanie ochroną środowiska w sferze publicznej i prywatnej). Druga definicja natomiast podkreśla jako cel podstawowy takich gałęzi rozwój technologii oraz produkcję dóbr i usług, realizujących powyższe zadania, związane ze środowiskiem naturalnym²³. Eurostat prowadzi analizy w odniesieniu do tych przedsiębiorstw, stosując nazwę sektora dóbr i usług środowiskowych (*The environmental goods and services sector – EGSS*)²⁴. Sektor ten może być podzielony na dwie kategorie: ochrona środowiska naturalnego i zarządzanie surowcami²⁵. Unijny urząd, zajmujący się statystyką, proponuje ponadto wyróżnić sektor zrównoważonych działań (*sustainable activities*), obejmujący przedsiębiorstwa, które nie realizują celów środowiskowych, ale poprzez używanie w procesie wytwórczym produktów i/lub technologii środowiskowych przyczyniają się do ograniczenia emisji szkodliwych substancji lub zwiększenia wydajności w zakresie wykorzystywanych surowców²⁶.

3. Potencjał i znaczenie zielonych przedsiębiorstw dla kształtowania rozwoju gospodarczego

Zarówno GUS, jak i Eurostat nie opracowują danych dotyczących liczebności zielonych przedsiębiorstw. Ten stan rzeczy wynika ze złożoności form zaangażowania podmiotów gospodarczych w działalność powiązaną z ochroną środowiska naturalnego. Dostępne informacje dotyczą, w przypadku GUS, wielkości nakładów ponoszonych przez przedsiębiorstwa na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, natomiast unijny urząd prezentuje informacje dotyczące sektora dóbr i usług środowiskowych (tabela 3.).

Tabela 3. Wartość produkcji sektora dóbr i usług środowiskowych (w mln euro) w latach 2008-2011

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Unia Europejska (28 państw)	558 188 914	547 418 209	609 976 042	667 231 840

Źródło: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_egss2&lang=en, data dostępu 15.04.2014 r.

²³ K. Rademaekers et al., *The number of Jobs dependent on the Environment and Resource. Efficiency improvements*, Under the Framework Contract No. ENV.G.1/FRA/2006/0073, Ecorys, Rotterdam 2012, s. 16-18, <http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/pdf/jobs.pdf>, data dostępu 28.04.2014 r.; P. Szyja, *Tworzenie „zielonych” miejsc pracy...*, op. cit., s. 201.

²⁴ *The environmental goods and services sector*, Eurostat Methodologies and Working Papers, Luksemburg 2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-012/EN/KS-RA-09-012-EN.PDF, data dostępu 28.04.2014 r.; *Data Collection Handbook on Environmental Goods and Services Sector*, Final Draft, ICEDD for Eurostat – Unit E3, s. 31-40, http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/londongroup/meeting14/LG14_Bk6a.pdf, data dostępu 01.05.2014 r.

²⁵ *Data Collection Handbook...*, op. cit., s. 45.

²⁶ *Ibidem*, s. 116.

Warto jednak zwrócić uwagę na dane dotyczące działań na rzecz zielonej gospodarki, realizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej. Zakres aktywności w tym obszarze badano, biorąc pod uwagę trzy elementy: zielone miejsca pracy (*green jobs*), wydajność w zakresie wykorzystania surowców (*resource efficiency*), zielone rynki (*green markets*) (tabela 4.)²⁷.

Tabela 4. Dane dotyczące zaangażowania małych i średnich przedsiębiorstw na rzecz zielonej gospodarki (2012-2013) w oparciu o procentowy udział zielonych miejsc pracy, wydajność surowcową i aktywność na zielonym rynku

Wyszczególnienie	Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej	
	2012	2013
Zielone miejsca pracy	37%	42%
Wydajność surowcowa	93%	93%
Zielone rynki	26%	26%

Źródło: opracowanie własne w oparciu o badania ankietowe, przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej; *SMEs, Resource efficiency and Green markets. Report*, Flash Eurobarometer 342, European Commission, 2012, s. 5-8; *SMEs, Resource efficiency and Green markets. Report*, Flash Eurobarometer 381, European Commission, 2013, s. 6-8 i 121-122

Na zlecenie Komisji Europejskiej przeprowadzono badania ankietowe wśród małych i średnich przedsiębiorstw w UE. W 2012 roku badaniu poddano blisko 11 tys. przedsiębiorstw, a w 2013 – 11 207. 37% małych i średnich przedsiębiorstw w UE w 2012 i 42% w 2013 roku dysponowało przynajmniej jednym zielonym miejscem pracy. W zakresie wydajności zarówno w 2012, jak i w 2013 roku 93% małych i średnich przedsiębiorstw deklarowało przynajmniej jedną formę działań w tym zakresie. 64% podmiotów w 2012 roku wprowadzało rozwiązania energooszczędne, 62% deklarowało ograniczanie odpadów. W 2013 roku 67% przedsiębiorstw potwierdzało oszczędzanie energii i zmniejszenie ilości odpadów. Z kolei w odniesieniu do zielonych rynków podkreślono rolę zielonych produktów i usług, oferowanych przez przedsiębiorstwa. 26% małych i średnich przedsiębiorstw oferowało w 2012 i 2013 roku tego rodzaju dobra i usługi. 51% spośród nich (52% w 2012 roku) dostarczało produkty lub świadczyło usługi, posiadające właściwości środowiskowe, np. produkcja ekologiczna, oznakowanie ekologiczne.

Kwestie powiązań przedsiębiorstw i elementów, związanych z działaniami na rzecz środowiska naturalnego, to nie tylko wskazane trzy elementy. Zwrócono uwagę na inne zagadnienia, odnoszące się zarówno do wymiaru regulacyjnego działalności gospodarczej, jak i praktyki funkcjonowania. W tym zakresie bada-

²⁷ Eurobarometer survey, *How green are European SMEs?*, European Commission – MEMO/13/1152, 17/12/2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1152_en.htm, data dostępu 02.05.2014 r.

nia ankietowe uwzględniły pytania dotyczące przestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska, a także udział przedsiębiorstw w procedurze zielonych zamówień publicznych (wyniki za 2013 rok). W pierwszym przypadku 92% przedsiębiorstw deklaruje przestrzeganie odpowiednich przepisów prawnych, w tym 19% informowało o podejmowaniu kroków wyprzedzających zakres uregulowań. Z kolei 11% uznawało cele środowiskowe za jeden z głównych priorytetów działalności, a 8% twierdziło, że mimo iż robi więcej aniżeli wymagają tego odpowiednie przepisy, to troska o środowisko naturalne nie jest najważniejsza dla tych przedsiębiorstw²⁸.

Zielone zamówienia publiczne (*Green Public Procurement – GPP*) są definiowane przez Komisję Europejską jako „proces, w którym władze publiczne starają się uzyskać towary, usługi i prace o ograniczonym oddziaływaniu na środowisko naturalne w całym cyklu ich życia w stosunku do towarów, usług i prac o tych samych funkcjach, które w innym przypadku byłyby popierane”²⁹. W 2013 roku 13% spośród badanych podmiotów deklaruje uczestnictwo w procedurach GPP, a oferty 7% z nich odniosły sukces.

Obok wspomnianych elementów, należy zwrócić uwagę na uzasadnienie działań związanych ze środowiskiem naturalnym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Przede wszystkim podejmują one działania, mając na względzie zasobooszczędność, szczególnie w procesie produkcyjnym, dzięki której mogą ograniczyć koszty. Na tle całej Unii Europejskiej deklaruje to 63%, dla Polski odpowiednio 51%, Niemiec 70%, Estonii 83%, a tylko dla Luksemburga 35%³⁰.

Zielone przedsiębiorstwa, choć ich liczba nie jest dokładnie określona, odgrywają coraz większą rolę w gospodarce. Wynika to z ogromnego potencjału ekoinnowacyjnego, który polega na wprowadzaniu produktów lub usług przyjaznych dla środowiska naturalnego bądź modyfikacji ich tradycyjnych odpowiedników, mając na względzie m.in. ograniczenie emisji dwutlenku węgla czy bardziej wydajne wykorzystanie zasobów³¹. Szczęólnego znaczenia nabiera fakt zaangażowania *green business* w zwiększanie wydajności, dzięki wdrażanym technologiom. Ponadto pośrednio lub bezpośrednio, w zależności od rodzaju działalności i przyjętych priorytetów środowiskowych, tworzą warunki dla poprawy jakości życia ludności. Odbywa się to poprzez: tworzenie zielonych miejsc pracy, poprawę warunków pracy z uwagi na ochronę środowiska naturalnego, wdrażanie zintegrowanych systemów zarządzania środowiskiem, realizację koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Wszystkie te uwarunkowania przyczyni-

²⁸ *SMEs, Resource efficiency and Green markets. Report*, Flash Eurobarometer 381, op. cit., s. 6 i 10.

²⁹ *Public procurement for a better environment*, Communication from Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 16.7.2008, COM (2008) 400 final, s. 4; zob. też P. Szyja, *Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej i w Polsce*. „Aura” 2012, nr 9 (I część), s. 14-16, „Aura”, 2012, nr 10 (II część), s. 18-19.

³⁰ *SMEs, Resource efficiency and Green markets Report*, Flash Eurobarometer 381, op. cit., s. 33.

³¹ Por. *The Programme – The ecoinnovation initiative*. http://ec.europa.eu/environment/eco-innovation/discover/programme/index_en.htm, data dostępu 04.05.2014 r.

nią się z kolei do kształtowania rozwoju gospodarczego³², bowiem główną cechą rozwoju jest dokonywanie się zmian jakościowych, które umożliwiają osiąganie wzrostu gospodarczego. Działania zielonych przedsiębiorstw przyczyniają się do zmian strukturalnych w gospodarce, głównie za sprawą unowocześniania procesów produkcyjnych i oferowania nowych produktów i usług. Wspomniana nowość polega na kompleksowym podejściu do cyklu życia produktu, tj. zapewnieniu, aby każdy jego etap był jak najmniej uciążliwy dla środowiska naturalnego.

4. Szanse i zagrożenia dla zielonych przedsiębiorstw

Powodzenie zielonych przedsiębiorstw zależy od uwarunkowań rynkowych, wyznaczanych przez popyt i podaż, sytuację gospodarczą państwa, a także regulacje prawne.

W Unii Europejskiej w kontekście strategii „Europa 2020” kładzie się ogromny nacisk na tworzenie zielonej lub niskoemisyjnej gospodarki, głównie za sprawą jednego z trzech priorytetów, tj. kształtowania rozwoju zrównoważonego, polegającego na wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej³³.

Unia Europejska wspiera rozwój zielonych przedsiębiorstw poprzez udzielanie wsparcia małym i średnim przedsiębiorstwom z uwagi na ich liczbę, tj. blisko 23 mln i zatrudnienie ok. 90 mln osób. Jednocześnie tego rodzaju podmioty emitują do środowiska 64% zanieczyszczeń, co wymaga przeciwdziałania³⁴. Stąd też Wspólnota rozwija szereg możliwości wsparcia, włączając dofinansowanie za pośrednictwem unijnych funduszy i odpowiednich programów. Nie mniej istotne są inicjatywy takie jak Program Działania w zakresie Technologii Środowiskowych (*The Environmental Technologies Action Plan – ETAP*), przyjęty w 2004 roku dla ograniczenia finansowych, ekonomicznych i instytucjonalnych barier dla rozwoju technologii przyjaznych dla środowiska naturalnego. Obecnie sukcesorem tego projektu jest Plan Działania na rzecz Ekoinnowacji (*The Eco-innovation Action Plan – EcoAP*) z 2011 roku.

Ta pomoc ma zaowocować wprowadzaniem zmian strukturalnych w małych i średnich przedsiębiorstwach, i ich zazielenianiu, a także tworzeniu zielonych organizacji gospodarczych. Jednocześnie Unia Europejska wspiera firmy związane z ekoprzemysłem. Według danych Komisji Europejskiej ich roczny obrót to 227 mld euro i bezpośrednie zatrudnienie 3,4 mln osób³⁵.

³² G. W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 259-261.

³³ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, s. 11-12.

³⁴ Eurobarometer survey, *SMEs are important for a smooth transition to a greener economy*, MEMO/12/218, Brussels, 27 March 2012.

³⁵ *EcoInnovation Action Plan. Objectives and methodology*, http://ec.europa.eu/environment/eoap/about-action-plan/objectives-methodology/index_en.htm, data dostępu 05.04.2014 r.

Nie mniej istotna jest pomoc udzielana małym i średnim przedsiębiorstwom przez poszczególne państwa członkowskie w postaci instrumentów ekonomicznych czy odpowiednich regulacji prawnych, a także programów wspierania innowacji. W Polsce funkcjonuje Akcelerator Zielonych Technologii GreenEvo, którego celem jest pomoc przedsiębiorstwom, produkującym technologie przyjazne dla środowiska naturalnego w zaistnieniu na rynkach zagranicznych³⁶.

Obok wymienionych szans należy wskazać na zagrożenia dla rozwoju zielonych przedsiębiorstw. Są one związane zarówno z polityką gospodarczą państwa, jak i sytuacją na rynku. Polskie władze w ograniczonym zakresie wspierają prywatne podmioty. Inicjatywy związane z wdrażaniem innowacji mają źródła oddolne, czyli ze strony samych przedsiębiorstw. Decydują się na proekologiczne inwestycje głównie z uwagi na wprowadzenie oszczędności w zakresie wykorzystania energii. Sytuację tę najlepiej prezentuje raport „Proekologiczne zachowania małopolskich przedsiębiorstw”³⁷. Jednocześnie badane podmioty wskazywały na bariery, jakie napotykają w swych działaniach, tj. brak środków finansowych, zbyt wysokie koszty wdrażania, trudności w znalezieniu partnerów, niechęć do podejmowania ryzyka czy problemy z nawiązaniem kontaktów z ośrodkami naukowo-badawczymi. Pewnym sposobem ograniczania tych przeciwności jest nawiązywanie współpracy poprzez klastry środowiskowe³⁸.

Ograniczone zaangażowanie krajowych władz publicznych jest związane z dążeniem do utrzymania dynamiki wzrostu gospodarczego, przy czym główny nacisk jest położony na kształtowanie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w oparciu o modernizację poszczególnych sektorów. Nie podkreśla się roli zielonych przedsiębiorstw, natomiast wskazuje się na tworzenie „zachęt przyspieszających rozwój zielonej gospodarki” poprzez:

- bardziej efektywne korzystanie z zasobów naturalnych;
- wdrożenie programów rozwoju innowacyjnych technologii środowiskowych;
- wsparcie wiodących w tym obszarze ośrodków badawczych oraz przedsiębiorstw³⁹.

³⁶ GreenEvo, <http://greenevo.gov.pl/pl/informacje-ogolne/greenevo>, data dostępu 05.04.2014 r.

³⁷ *Proekologiczne zachowania małopolskich przedsiębiorstw. Raport z badania*, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki, Kraków 2011, s. 19-21.

³⁸ Przy czym należy tutaj wskazać na pewne rozróżnienie, tj. klastry, które powstały ze względów ekologicznych i służą ich rozwijaniu we współpracy przedsiębiorstw oraz już istniejące klastry, które wprowadzają dodatkowy aspekt kształtowania kooperacji w postaci działań przyjaznych dla środowiska naturalnego. Jako przykład tego pierwszego można wskazać Śląski Klastr Rewitalizacji i Technologii Środowiskowych, który oferuje wsparcie w zakresie inwestycji związanych z rekultywacją terenów przemysłowych, zagospodarowaniem odpadów wydobywczych. Natomiast drugi rodzaj reprezentuje *Polish Wood Cluster*, który z kolei wspiera podmioty uczestniczące we wprowadzaniu technologii przyjaznych dla otoczenia. Oba klastry są zlokalizowane na terenie Śląska. Zob. P. Szyja, *Model współpracy sieciowej w zakresie wdrażania rozwiązań przyjaznych dla środowiska naturalnego w gospodarce*, [w:] *Meandry współpracy sieciowej w Europie Środkowej i Wschodniej*, S. Partycki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 233-242.

³⁹ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 115.

Podkreśla się również rolę zielonych miejsc pracy, ale jedynie w powiązaniu z rozwojem odnawialnych źródeł energii. Wspomniane cele zostały zawarte w dokumencie o charakterze strategicznym pt. „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” z 2012 roku. Wadą opracowania jest brak jednoznacznego wskazania na dążenie do przekształceń na rzecz zielonej gospodarki. Podkreśla się natomiast konieczność pogodzenia dwóch kwestii, tj. krajowego uzależnienia od węgla i realizacji celów klimatycznych.

Kolejnym ograniczeniem są podatki i opłaty ekologiczne⁴⁰. W Polsce są one niskie, co sprawia, że przedsiębiorstwa wolą ponosić tego rodzaju koszty niż zdecydować się na wyższe nakłady, związane z inwestycjami przyjaznymi dla środowiska naturalnego. Nie mniej istotna jest sytuacja na rynku, kształtowana przez relację popytu i podaży. W Polsce nie ma zbyt dużego zainteresowania produktami i usługami, oferowanymi przez zielone przedsiębiorstwa. Wynika to głównie z uwagi na wysokie ceny oferowanych dóbr. W tym miejscu warto wskazać na pewne działania ze strony samorządów w zakresie mobilizowania zmian. Widoczne jest to szczególnie przy przetargach na zakup taboru transportu miejskiego. W procedurach bowiem coraz częściej przyjmuje się kryteria środowiskowe. Przedsiębiorstwa sektora motoryzacyjnego, które chcą zaproponować sprzedaż produkowanych autobusów, muszą sprostać tym wymaganiom, wprowadzając udoskonalenia przyjazne dla środowiska naturalnego, głównie w zakresie ograniczenia poziomu emisji spalin.

Zdecydowanie większą rolę na rynku odgrywają technologie środowiskowe, związane ze zwiększaniem wydajności produkcyjnej, przy jednoczesnej oszczędności w zakresie wykorzystania energii czy surowców naturalnych. Czynniki środowiskowe jest też pewnego rodzaju kryterium przy ubieganiu się o dofinansowanie z Unii Europejskiej.

Zakończenie

Pojęcie zielonych przedsiębiorstw nie zostało zdefiniowane na gruncie rozważań teoretycznych. Nie przyjęto również określonej terminologii dla badań statystycznych. Działalność tego rodzaju przedsiębiorstw jest możliwa do analizowana w oparciu o różne formy zaangażowania na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Unia Europejska identyfikuje zielone przedsiębiorstwa, posiłkując się ich rozróżnieniem w zakresie rodzaju działalności w grupie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Ogólnie wyróżniamy zielone przedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa wdrażające elementy przyjazne dla środowiska. Komisja Europejska, Eurostat przyjmują tutaj określenia sektora dóbr i usług środowiskowych, a także ekoprzemysłu.

⁴⁰ P. P. Małecki, *Podatki i opłaty ekologiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.

Zielone przedsiębiorstwa to takie, których głównym celem działania jest dbałość o środowisko naturalne. Są to podmioty, które produkują ekologiczne dobra lub świadczą usługi bez negatywnego oddziaływania na otoczenie.

Rola zielonych przedsiębiorstw dla rozwoju gospodarczego jest związana z kształtowaniem wydajności energetycznej, surowcowej dzięki wykorzystaniu odpowiedniego potencjału technologicznego. Ponadto wprowadzają dobra i usługi, które nie są szkodliwe dla środowiska naturalnego. Tego rodzaju przedsiębiorstwa przyczyniają się do rozwoju innowacji, a także tworzenia nowego rodzaju miejsc pracy – zielonych miejsc pracy.

Wymienione elementy świadczą o korzyściach płynących z działania zielonych przedsiębiorstw. Jest jednak cały szereg czynników, które utrudniają ich funkcjonowanie, tj. koszty wdrażanych innowacji, uregulowania prawne, mały popyt na produkty i usługi, zgłaszany przez rynek. Bariery te wydają się jednak być stopniowo ograniczane przez dążenia przedsiębiorców do ograniczania kosztów procesów produkcyjnych. Jest to możliwe właśnie dzięki nowoczesnym, wydajnym i ekologicznym technologiom.

Bibliografia

1. Commission Recommendation 2003/361/EC as published in the “Official Journal of the European Union” L 124, of 20 May 2003.
2. Eurobarometer survey, *SMEs are important for a smooth transition to a greener economy*, MEMO/12/218, Brussels, 27 March 2012.
3. Karaszewski R., Skrzypczyńska K., *Zarządzanie jakością*, TNOiK, Dom Organizatora, Toruń 2013.
4. Kołodko G. W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
5. Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.
6. Małecki P. P., *Podatki i opłaty ekologiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
7. *Ochrona środowiska 2012 r.*, GUS, Warszawa 2012.
8. *Ochrona środowiska 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013.
9. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.
10. Preisner L., *Wpływ koncepcji ekorozwoju na politykę i działalność przedsiębiorstw*, [w:] *Aplikacyjne aspekty trwałego rozwoju*, G. Dobrzański (red.), Wydział Zarządzania Politechniki Białostockiej, Białystok 2002.
11. *Proekologiczne zachowania małopolskich przedsiębiorstw. Raport z badania*, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki, Kraków 2011.
12. *Public procurement for a better environment*, Communication from Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 16.7.2008, COM (2008) 400 final.

13. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)*, Dz. U. 2007, nr 251, poz. 1885 oraz 2009, nr 59, poz. 489.
14. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej Dotyczącej Działalności i Urzędzeń Związanych z Ochroną Środowiska*, Dz. U. 1999, nr 25, poz. 218.
15. Ryszawska B., *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
16. *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, J. Famielec (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.
17. Szyja P., *Model współpracy sieciowej w zakresie wdrażania rozwiązań przyjaznych dla środowiska naturalnego w gospodarce*, [w:] *Meandry współpracy sieciowej w Europie Środkowej i Wschodniej*, S. Partycki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.
18. Szyja P., *Tworzenie „zielonych” miejsc pracy w sytuacji kryzysu gospodarki realnej*, [w:] *Teorie kryzysu*, S. Partycki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
19. Szyja P., *Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Aura” 2012, nr 9 (I część).
20. Szyja P., *Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Aura” 2012, nr 10 (II część).
21. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627.
22. *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807.
23. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, GUS, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2011.

Źródła internetowe

1. Council Regulation (EEC) No 696/93 of 15 March 1993 on the statistical units for the observation and analysis of the production system in the Community, OJ No L 76, section III/A of the annex za: *Glossary of Statistical Terms. Enterprise Eurostat*, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=805>, data dostępu 17.04.2014 r.
2. *Data Collection Handbook on Environmental Goods and Services Sector*, Final Draft, ICEDD for Eurostat – Unit E3, http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/londongroup/meeting14/LG14_Bk6a.pdf, data dostępu 01.05.2014 r.
3. *Definicja MŚP*, <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Polityki+przedsiębiorczosci+i+innowacyjnosci/Definicja+MSP>, data dostępu 18.04.2015 r.
4. *Działalność przedsiębiorstw niefinansowanych w 2012 r.*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pgwf_dzialalnosc_przedsiębiorstw_niefinansowych_w_2012.pdf, data dostępu 18.04.2014 r.
5. *EcoInnovation Action Plan. Objectives and methodology*, http://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-action-plan/objectives-methodology/index_en.htm, data dostępu 05.04.2014 r.
6. Eurobarometer survey, *How green are European SMEs?*, European Commission – MEMO/13/1152, 17/12/2013, http://europa.eu/rapid/press-rele-ase_MEMO-13-1152_en.htm, data dostępu 02.05.2014 r.

7. Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_egss2&lang=en, data dostępu 15.04.2014 r.
8. Gasiński T., Piskalski G., *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7904/podrecznik.pdf>, data dostępu 03.05.2014 r.
9. *GreenEvo*, <http://greenevo.gov.pl/pl/informacje-ogolne/greenevo>, data dostępu 05.04.2014 r.
10. *Number of enterprises in the non-financial business economy by size class of employment*, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00145&plugin=1>, data dostępu 18.04.2014 r.
11. *Pojęcie stosowane w badaniach statystycznych statystyki publicznej. Sektor przedsiębiorstw w statystyce rynku pracy i wynagrodzeń*, http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-3258.htm, data dostępu 16.04.2014 r.
12. Rademaekers K. et al., *The number of Jobs dependent on the Environment and Resource. Efficiency improvements*, Under the Framework Contract No. ENV.G.1/FRA/2006/0073, Ecorys, Rotterdam 2012, <http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/pdf/jobs.pdf>, data dostępu 28.04.2014 r.
13. *SMEs, Resource efficiency and Green markets. Report*, Flash Eurobarometer 342, European Commission, 2012.
14. *SMEs, Resource efficiency and Green markets. Report*, Flash Eurobarometer 381, European Commission, 2013.
15. *The environmental goods and services sector*, Eurostat Methodologies and Working Papers, Luksemburg 2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-012/EN/KS-RA-09-012-EN.PDF, data dostępu 28.04.2014 r.
16. *The new SME definition. User guide and model declaration*, European Commission, Enterprise and Industry Publications, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme_definition/sme_user_guide_en.pdf, data dostępu 17.04.2014 r.
17. *The Programme – The ecoinnovation initiative*, http://ec.europa.eu/environment/ecoinnovation/discover/programme/index_en.htm, data dostępu 04.05.2014 r.

Katarzyna Przybyła¹

PRZEKSZTAŁCENIA FUNKCJI TURYSTYCZNEJ JAKO CZYNNIK WZROSTU POTENCJAŁU MIASTA. STUDIUM PRZYPADKU WARSZAWY

Streszczenie

W artykule przeanalizowane zostały przekształcenia funkcji turystycznej Warszawy po 1989 roku oraz podjęta została próba oceny tych zmian pod kątem wpływu na możliwości rozwojowe miasta. Przeprowadzono badania nad wielkością, strukturą i zmianami zatrudnienia. Badanie wykonane zostało na gruncie teorii bazy ekonomicznej miasta przy wykorzystaniu dwóch mierników – wskaźnika nadwyżki pracowników (WNP) i współczynnika specjalizacji Florence'a (WSF). Badanie może być przydatne w planowaniu rozwoju i w zarządzaniu miastem.

Słowa kluczowe: funkcje miasta, baza ekonomiczna miasta

TOURIST FUNCTION AS FACTOR OF INCREASING CITY'S POTENTIAL: THE CASE OF WARSAW

Abstract

In the paper, the evolution of the tourist function of Warsaw after 1989 is investigated and an attempt is made to assess these changes in terms of their influence on the development potential of the city. The author analyses the changes in employment size and structure. The examination is carried out by means of the theory of the economic base of the city, with the use of two measures: the index of surplus employees and Florence's coefficient of specialisation. The result of the analysis can be useful in urban development planning and management of cities.

Key words: functions of city, economic base of city

Wstęp

Województwo mazowieckie położone jest w środkowo-wschodniej części Polski, obejmuje powierzchnię 35,6 tys. km², co stanowi ok. 11,4% obszaru całego państwa. Na jego terenie, wg stanu z 2012 roku zamieszkuje ponad 5,3 mln osób, co daje mu pierwsze miejsce w kraju pod względem liczby mieszkańców. Stolicą regionu, a jednocześnie Polski, jest licząca ok. 1 715,5 tys. mieszkańców i zajmu-

¹ dr Katarzyna Przybyła – Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wydział Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji

jąca powierzchnię 517 km² Warszawa. Miasto jest siedzibą władz centralnych i województwa mazowieckiego; wraz z otaczającymi ją obszarami zurbanizowanymi koncentruje istotną część, mierzonego PKB, potencjału gospodarczego kraju. Poziom PKB *per capita* w 2011 roku w województwie mazowieckim wyniósł 64 790 zł, przekraczając przeciętną w kraju o 63,3%. Jednocześnie członkowie gospodarstw domowych w województwie mazowieckim osiągnęli najwyższe w skali kraju nominalne dochody do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca – w 2011 roku wyniosły one 32 632 zł i przewyższyły średnią o 34,6%². Zgodnie z szacunkiem wartości PKB *per capita*, w latach 2009-2011 wyniósł on w mieście stołecznym Warszawa 113 028 zł, ponad trzykrotnie przewyższając średnią właściwą dla Polski³. Warto zauważyć, że na tle miast wojewódzkich Polski Warszawa cechuje się bardzo korzystnymi wartościami również innych mierników rozwoju społeczno-gospodarczego, m.in. niską stopą bezrobocia czy poziomem dochodów budżetowych w przeliczeniu na mieszkańca. Posiada również specyficzne – jak dla metropolii – sąsiedztwo w postaci Kampinoskiego Parku Narodowego. Utworzony w 1959 roku obszar chroniony stanowi niemal granicę Warszawy od strony północno-zachodniej, wpływając tym samym na zagospodarowanie przestrzenne i budowę infrastruktury liniowej (szczególnie dróg), a także na jakość życia mieszkańców stolicy (przeważający kierunek wiatru powoduje nawiewanie nad miasto czystego powietrza znad obszaru chronionego)⁴.

W latach 1989-2012 na terenie miasta miały miejsce interesujące przemiany jego bazy ekonomicznej. Celem artykułu jest identyfikacja funkcji egzogenicznych oraz analiza ich przekształceń ze szczególnym uwzględnieniem zmian funkcji turystycznej. Dokonano też próby oceny tych zmian pod kątem wpływu na możliwości rozwojowe miasta.

1. Metoda badań

Jak już wspomniano, w badaniu odparto się o teorię bazy ekonomicznej. Jest to jedna z popularniejszych koncepcji wyjaśniających procesy rozwojowe, zachodzące w skali regionalnej czy lokalnej, np. miasta. Jej podstawowym założeniem jest oparcie rozwoju obszaru na działalności eksportowej, tzn. zaspakajającej potrzeby mieszkańców innych, krajowych i zagranicznych, jednostek terytorialnych. Najistotniejszym elementem stymulującym wzrost gospodarczy jest, zgodnie z kon-

² *Produkt krajowy brutto – Rachunki regionalne w 2011 r.*, 2013, Urząd Statystyczny w Katowicach, GUS, Katowice, s. 24, 35, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RN_pkb_rachunki_regionalne_2011.pdf, data dostępu 10.03.2014 r.

³ *Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 października 2013 r. w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w latach 2009-2011*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_14807_PLK_HTML.htm, data dostępu 11.03.2014 r.

⁴ A. Kulczyk-Dynowska, *Diversified spatial neighbourhood based on the example of a metropolis and a national park*, [w:] *Regional Economy in Theory and Practice*, E. Sobczak, A. Raszkowski (ed.), Publishing House of Wrocław University of Economics, Wrocław 2013, s. 83-84.

cepcją, popyt zewnętrzny na towary lub usługi, wytwarzane na danym obszarze. Firmy i sektory gospodarcze, produkujące na eksport, tworzą tzw. bazę ekonomiczną regionu czy też bazę ekonomiczną miasta. Rozwój tej bazy zapewnia efekty mnożnikowe w postaci rozwinięcia się pokrewnych sektorów, podwykonawców oraz rynku usług lokalnych i regionalnych⁵.

Zgodnie z teorią, osoby zatrudnione w danym mieście można podzielić na dwie grupy: grupę endogeniczną, którą tworzą osoby pracujące na potrzeby samego miasta i jego mieszkańców oraz grupę egzogeniczną, do której zaliczymy tych pracowników, którzy pracują poniekąd „na eksport”, czyli zaspakajają potrzeby mieszkańców innych obszarów.

Taki podział zatrudnionych w mieście pozwala na wyodrębnienie dwóch podstawowych grup funkcji miasta:

- funkcje endogeniczne: spełniają je te działy gospodarki miasta, które służą głównie ludności miejscowej, decydując w istotnym zakresie o atrakcyjności miasta dla jego mieszkańców;
- funkcje egzogeniczne (miastotwórcze, wyspecjalizowane): spełniają je te działy gospodarki miasta, które służą nie tylko ludności miejscowej, a przede wszystkim ludności zamieszkującej obszary zewnętrzne; działy te stanowią bazę ekonomiczną miasta, ich rozwój prowadzi do szybkiego przyrostu działalności o charakterze endogenicznym, a w efekcie do rozwoju miasta⁶.

W artykule zostały zastosowane dwie metody pomiaru bazy ekonomicznej miasta – wskaźnik nadwyżki pracowników (WNP) i współczynnik specjalizacji Florence’a (WSF).

Za pomocą WNP wyznaczyć można wielkość zatrudnienia w grupie egzogenicznej. Dokonuje się tego poprzez porównywanie rzeczywistej struktury zatrudnienia w mieście ze strukturą przyjętą za podstawę odniesienia, może nią być np. struktura zatrudnienia w kraju czy w regionie⁷. Ujemna wartość miernika oznacza, że w zakresie danej dziedziny występują niedobory, które muszą być uzupełnione importem produktów z zewnętrznych obszarów. Dodatnia wartość miernika wskazuje liczebność grupy egzogenicznej w ramach danej dziedziny działalności. Doprowadzając ją do porównywalnej formy względnej, otrzymujemy wskaźniki struktury zatrudnienia w grupie egzogenicznej i tym samym miary poszczególnych rodzajów funkcji miastotwórczych w badanym obiekcie.

WSF pozwala na identyfikację funkcji wyspecjalizowanych ($WSF > 1$), decydujących o znaczeniu miasta w regionie czy w kraju. Im wyższa wartość współczynnika, tym wyższy poziom specjalizacji miasta w danym dziale gospodarki. Uzu-

⁵ T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), s. 26.

⁶ J. Słodczyk, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001, s. 64.

⁷ Ibidem, s. 70.

pełnić należy, że WSF i WNP kompleksowo omówiono we wcześniejszych pracach⁸.

Transformacja systemowa w Polsce rozpoczęła się w 1989 roku. Wyjściowa analiza przeprowadzona została dla roku 1992. Był to pierwszy w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej rok, dla którego można było pozyskać komplet niezbędnych do obliczeń danych. Drugim momentem, dla którego wykonano obliczenia, jest rok 2005. Wynika to w zasadniczej mierze z faktu, iż w maju 2004 roku Polska przystąpiła do struktur UE – jest to więc istotny z punktu widzenia prowadzonych badań punkt odniesienia. Następnie analizę przekształceń w strukturze funkcjonalnej miasta wykonano dla 2012 roku.

Należy zauważyć, że od 1989 do 2012 roku kilkakrotnie zmieniały się systemy (sposoby klasyfikacji) gromadzenia danych na temat wielkości zatrudnienia w gospodarce. W 1992 roku liczbę pracujących podano wg KGN (Klasyfikacji Gospodarki Narodowej), tzn. działów gospodarki narodowej z podstawowym podziałem na sferę produkcji materialnej i sferę poza produkcją materialną. Dane dla 2005 i 2012 roku ukazane zostały zgodnie z PKD (Polską Klasyfikacją Działalności) 2007. Warto też dodać, że dopiero dla 2005 roku udało się pozyskać dane zgodnie z tą klasyfikacją, a nie wg obowiązującej poprzednio PKD 2004. Umożliwiło to dokonywanie bezpośrednich porównań pomiędzy 2005 i 2012 rokiem; niestety w relacji do 1992 roku możliwa jest tylko pośrednia, oparta na wiedzy eksperckiej, analiza.

2. Przekształcenia funkcjonalne ze szczególnym uwzględnieniem funkcji turystycznej miasta

Na podstawie danych zawartych w tabelach 1. i 3. obliczono WNP i WSF dla Warszawy w 1992, 2005 i 2012 roku (tabele 2., 4.). Strukturą przyjętą za podstawę odniesienia w badaniu została struktura zatrudnienia w kraju. Doprowadzono też postać WNP do porównywalnej formy względnej, tym samym otrzymano miarę poszczególnych rodzajów funkcji miastotwórczych w stolicy Polski, tzn. strukturę zatrudnienia w grupie egzogenicznej (tabele 2., 4.).

Na wstępie zauważyć można, że liczba pracujących ogółem w Warszawie (tabele 1., 3.) od 1992 do 2012 roku stale wzrastała. Jednocześnie zwiększała się liczebność grupy egzogenicznej miasta (tabele 2., 4.).

⁸ Por. K. Przybyła, *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na kształtowanie się bazy ekonomicznej miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 294; eadem, *Przekształcenia funkcji turystycznej w niektórych miastach powiatu jeleniogórskiego – wybrane aspekty*, [w:] *Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca*, A. Rapacz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011, s. 894-902; eadem, *Przekształcenia struktur funkcjonalnych wybranych miast powiatu jeleniogórskiego*, [w:] *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, K. Heffner, A. Halama (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 42-49.

Ze względu na fakt, iż rolnictwo i leśnictwo z natury nie mają charakteru miasto twórczego, zrezygnowano z ujmowania tych działów w dalszym badaniu. Jak wynika z tabeli 2., w 1992 roku Warszawa była wyspecjalizowana w 16 z 17 analizowanych działów gospodarki narodowej, tzn. nie wykazywała wyspecjalizowania wyłącznie w zakresie przemysłu. Analizując wartości WSF, stwierdzić można, że miasto wykazywało niski poziom specjalizacji ($1 < WSF \leq 1,5$) w pięciu działach (budownictwie, transporcie, handlu, oświacie i wychowaniu oraz ochronie zdrowia i opiece społecznej), średni jej poziom ($1,5 < WSF \leq 2$) w dwóch działach (gospodarce komunalnej i „pozostałych branżach usług niematerialnych”), w pozostałych zaś dziewięciu poziom wyspecjalizowania był wysoki ($WSF > 2$).

Tabela 1. Pracujący wg działów gospodarki narodowej w 1992 roku (w tys.)

Działy gospodarki narodowej	Polska	Warszawa
	1992 rok	
Ogółem	15 494,5	544,3
Sfera produkcji materialnej ogółem	12 439,7	311,9
Przemysł	3 898,4	124,7
Budownictwo	1 078,7	50,0
Rolnictwo i leśnictwo	4 563,5	2,2
Transport	593,7	27,3
Łączność	179,4	13,4
Handel	1 617,3	59,3
Pozostałe gałęzie produkcji materialnej	120	13,1
Gospodarka komunalna	388,7	21,9
Sfera poza produkcją materialną ogółem	3 054,7	232,4
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	175,8	16,0
Nauka i rozwój techniki	70,3	25,8
Oświata i wychowanie	1 112,0	58,2
Kultura i sztuka	94,0	15,4
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	849,8	42,8
Kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek	62,4	9,2
Pozostałe branże usług niematerialnych	182,1	11,7
Administracja państwowa i wymiar sprawiedliwości	254,3	24,4
Finanse i ubezpieczenia	209,2	25
Organizacje polityczne, związków zawodowych i inne	44,8	3,9

Źródło: *130 lat statystyki Warszawy 1864-1994*, Wojewódzki Urząd Statystyczny w m.st. Warszawie, Warszawa 1994; „Rocznik Statystyczny Województwa 1993”, GUS, Warszawa 1993

Warto zwrócić uwagę, że w działach „kultura i sztuka” oraz „kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek”, które mogą być pośrednio lub bezpośrednio utożsamiane z realizacją przez miasto funkcji turystycznej, poziom specjalizacji na tle kraju był szczególnie wysoki. Pierwszy z działów osiągnął wartość WSF wynoszącą 4,66, drugi zaś 4,2. W zakresie poziomu specjalizacji działów gospodarki Warszawy jest to drugi i trzeci wynik.

Analiza struktury zatrudnienia w grupie egzogenicznej pokazuje, że łącznie działy związane z turystyką kumulowały 11,2% pracujących w tej grupie. Uznając więc istotne znaczenie omawianych działów dla gospodarki miasta, podkreślić należy, że nie dominowały one w krajobrazie gospodarczym Warszawy.

Przyjąć można, że w 1992 roku Warszawa była miastem polifunkcyjnym, z dominującym znaczeniem usług ulokowanych poza produkcją materialną.

Tabela 2. Wartości WNP i WSF oraz wskaźniki struktury zatrudnienia w grupie egzogenicznej w 1992 roku

Działy gospodarki narodowej	WSF	WNP	Struktura zatrudnienia w grupie egzogenicznej
	1992 rok		
Sfera produkcji materialnej			
Przemysł	0,91	-12 277,3	x
Budownictwo	1,32	12 156,1	7,10%
Transport	1,31	6 410,3	3,80%
Łączność	2,13	7 096	4,20%
Handel	1,04	2 515,9	1,50%
Pozostałe gałęzie produkcji materialnej	3,12	8 928,6	5,20%
Gospodarka komunalna	1,61	8 270,6	4,90%
Sfera poza produkcją materialną			
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	2,59	9 795,4	5,70%
Nauka i rozwój techniki	10,46	23 362,5	13,70%
Oświata i wychowanie	1,49	19 093,3	11,20%
Kultura i sztuka	4,66	12 093,9	7,10%
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	1,43	12 954,9	7,60%
Kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek	4,2	7 004,0	4,10%
Pozostałe branże usług niematerialnych	1,83	5 316,1	3,10%
Administracja państwowa i wymiar sprawiedliwości	2,73	15 447,9	9,10%
Finanse i ubezpieczenia	3,4	17 655,2	10,40%
Organizacje polityczne, związków zawodowych i inne	2,51	2 372,3	1,40%
Liczebność grupy egzogenicznej	–	17 0473,0	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, <http://stat.gov.pl/>, data dostępu 10.03.2014 r.

Tabela 3. Pracujący w gospodarce narodowej wg sekcji PKD 2007 w 2005 i 2012 roku (w tys.)

Sekcje PKD 2007 / symbol sekcji	Polska		Warszawa	
	2005	2012	2005	2012
Ogółem	12 890,7	14 172	746,07	813,36
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo / A	2 134,1	2 378	1,42	0,49
Przemysł ogółem / B + C + D + E	2 857,6	2 867,8	90,14	72,01
Budownictwo / F	661,5	867	37,09	40,24
Handel; naprawa pojazdów samochodowych / G	2 068,5	2 122,9	127,78	130,06
Transport i gospodarka magazynowa / H	633,1	730	47,97	52,77
Zakwaterowanie i gastronomia / I	219,4	246,4	18,80	20,58
Informacja i komunikacja / J	183,2	259,1	54,54	61,10
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa / K	296,6	349,4	57,44	85,76
Obsługa rynku nieruchomości / L	174,2	195,2	27,48	24,19
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna / M	408,2	531,4	63,26	76,23
Administrowanie i działalność wspierająca / N	327,2	425,4	43,55	45,12
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne / O	871,4	958,2	60,66	73,72
Edukacja / P	1 043,0	1 086	59,21	67,85
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna / Q	689,0	790,6	37,23	43,06
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją / R	130,9	147	15,82	15,38
Pozostałe / S, T, U	192,8	217,6	3,69	4,79

Źródło: „Rocznik Statystyczny Warszawy 2013”, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2014, s. 158-159; „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013”, GUS, Warszawa 2013, s. 238-239

Na podstawie danych zawartych w tabeli 4. stwierdzić można, że w 2005 i 2012 roku miasto osiągnęło co najmniej średni poziom specjalizacji w 6 sekcjach PKD (J, K, L, M, N, R). Z realizowaną przez miasto funkcją turystyczną istotny związek mają sekcje I i R: „zakwaterowanie i gastronomia” oraz „działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją”. Skoro Warszawa na tle kraju była wyspecjalizowana w zakresie tych sekcji, wnioskować można o niskiej specjalizacji w zakresie „zakwaterowania i gastronomii” oraz o średniej (w 2012 roku) w przedmiocie „działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją”. Jednocześnie zaznaczyć należy, że mierzony WSF poziom specjalizacji omawianych sekcji w 2012 roku w relacji do 2005 roku spadł; znacznie w przypadku sekcji R. Analiza struktury zatrudnienia w grupie egzogenicznej pokazuje, że w 2005 roku łącznie sekcje te kumulowały 6,84% pracujących w tej grupie, zaś w 2012 roku 5,4%. Tak więc znaczenie tych sekcji dla skierowanej „na zewnątrz” części gospodarki miasta spada.

Stwierdzić można, że w badanym okresie Warszawa pozostawała ośrodkiem usługowym o zróżnicowanej strukturze działalności.

Tabela 4. Wartości WNP (w tys.) i WSF oraz wskaźniki struktury zatrudnienia w grupie egzogenicznej w 2005 i 2012 roku

Sektory PKD 2007 / symbol sekcji	WSF		WNP		Struktura zatrudnienia w grupie egzogenicznej	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012
Przemysł ogółem / B + C + D + E	0,55	0,44	-75,25	-92,58	x	x
Budownictwo / F	0,97	0,81	-1,19	-9,52	x	x
Handel; naprawa pojazdów samochodowych / G	1,07	1,07	8,06	8,22	3,84%	3,31%
Transport i gospodarka magazynowa / H	1,31	1,26	11,32	10,88	5,40%	4,38%
Zakwaterowanie i gastronomia / I	1,48	1,46	6,10	6,44	2,91%	2,60%
Informacja i komunikacja / J	5,14	4,11	43,94	46,22	20,94%	18,63%
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa / K	3,35	4,28	40,28	65,71	19,20%	26,48%
Obsługa rynku nieruchomości / L	2,73	2,16	17,39	12,99	8,29%	5,24%
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna / M	2,68	2,50	39,63	45,73	18,89%	18,43%
Administrowanie i działalność wspierająca / N	2,30	1,85	24,61	20,71	11,73%	8,35%
Administracja publiczna i obrona narodu; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne / O	1,20	1,34	10,22	18,73	4,87%	7,55%
Edukacja / P	0,98	1,09	-1,16	5,53	x	2,23%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna / Q	0,93	0,95	-2,65	-2,32	x	x
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją / R	2,09	1,82	8,25	6,95	3,93%	2,80%
Pozostałe / S, T, U	0,33	0,38	-7,47	-7,70	x	x
Liczebność grupy egzogenicznej	-	-	209,81	248,11	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, op. cit.

Zakończenie

W całym badanym okresie Warszawa była miastem polifunkcyjnym, przy czym pierwszoplanową rolę grał sektor usług. Badanie wykazało, że (przynajmniej) od 1992 roku istotne znaczenie dla gospodarki miasta miały dziedziny związane z usługami finansowymi oraz nauką, transportem i komunikacją. Decydująca w znacznej mierze o randze miasta w sieci osadniczej kraju funkcja polityczno-administracyjna, choć znacząca w Warszawie, nie zdominowała jej gospodarki.

Znaczenie miastotwórcze miała też funkcja turystyczno-rekreacyjna, obecna w krajobrazie gospodarczym miasta przynajmniej od 1992 roku, choć na podstawie literatury przedmiotu uznać można, że również wcześniej przyczyniała się do rozwoju społeczno-gospodarczego badanego obszaru. Ciekawe jest to, że pomimo zrealizowania w ostatnich latach inwestycji wpływających na poziom atrakcyj-

ności turystycznej Warszawy (m.in. Muzeum Powstania Warszawskiego, Centrum Nauki Kopernik) oraz uczestnictwa miasta w międzynarodowych imprezach takich jak m.in. UEFA EURO 2012, znaczenie tej funkcji nieznacznie spadło. Przyjąć można, że wynika to z dwóch czynników: istotnego przyrostu liczby pracujących w sekcjach I i R PKD 2007 w całej Polsce, będącej w badaniu punktem odniesienia, oraz z dynamicznego przyrostu zatrudnienia w Warszawie w innych sekcjach PKD, budujących bazę ekonomiczną miasta.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że jednostki osadnicze, które na swym obszarze skupiają kilka lub wszystkie typy funkcji, posiadają większe szanse przetrwania i szybkiego rozwoju⁹. W tym kontekście warto stwierdzić, że dywersyfikacja bazy ekonomicznej Warszawy, w tym o działalności związanej z turystyką, sprzyja budowaniu potencjału rozwojowego obszaru. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż od 1992 do 2012 roku systematycznie zwiększała się liczebność grupy egzogenicznej miasta, pomiędzy 2005 a 2012 rokiem aż o 18%. Przyjąć można, że wynik ten jest pochodną dynamicznych procesów rozwojowych zachodzących w stolicy, w tym również struktury jej gospodarki.

Bibliografia

1. *130 lat statystyki Warszawy 1864-1994*, Wojewódzki Urząd Statystyczny w m.st. Warszawie, Warszawa 1994.
2. Dziewoński K. et al., *Rozmieszczenie i migracje ludności a system osadniczy Polski Ludowej*, „Prace Geograficzne IG PAN” 1977, nr 117.
3. Grosse T. G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8).
4. Kulczyk-Dynowska A., *Diversified spatial neighbourhood based on the example of a metropolis and a national park*, [w:] *Regional Economy in Theory and Practice*, E. Sobczak, A. Raszkowski (ed.), Publishing House of Wrocław University of Economics, Wrocław 2013.
5. Przybyła K., *Przekształcenia funkcji turystycznej w niektórych miastach powiatu jeleniogórskiego – wybrane aspekty*, [w:] *Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca*, A. Rapacz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011.
6. Przybyła K., *Przekształcenia struktur funkcjonalnych wybranych miast powiatu jeleniogórskiego*, [w:] *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, K. Heffner, A. Halama (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.
7. Przybyła K., *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na kształtowanie się bazy ekonomicznej miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
8. „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013”, GUS, Warszawa 2013.

⁹ K. Dziewoński et al., *Rozmieszczenie i migracje ludności a system osadniczy Polski Ludowej*, „Prace Geograficzne IG PAN” 1977, nr 117, s. 268.

9. „Rocznik Statystyczny Warszawy 2013”, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2014.
10. „Rocznik Statystyczny Województw 1993”, GUS, Warszawa 1993.
11. Słodczyk J., *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001.

Źródła internetowe

1. GUS, <http://www.stat.gov.pl/>, data dostępu 10.03.2014 r.
2. *Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 października 2013 r. w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w latach 2009-2011*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_14807_PLK_HTML.htm, data dostępu 11.03.2014 r.
3. *Produkt krajowy brutto – Rachunki regionalne w 2011 r.*, 2013, Urząd Statystyczny w Katowicach, GUS, Katowice, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RN_pkb_rachunki_regionalne_2011.pdf, data dostępu 10.03.2014 r.

Vieroslava Holková¹

SHAPING QUALITY OF LIFE IN SLOVAKIA AFTER EU ACCESSION²

Abstract

Quality of life is one of the most frequently mentioned issues in today's Europe. It is used as a measuring criterion for assessing the economic development of a society, but has also become synonymous with the challenge to ensure a decent life for all the EU citizens. Quality of life can be applied both to society as a whole and to individual persons, or to specific areas of life. Consumption is an important component of quality of life. From a microeconomic perspective, the level of consumption does not only indicate the degree in which human needs are met. Its structure and level are a significant factor influencing the quality of life. If the quality of life is monitored in terms of consumption, its existential side is evaluated using three spheres, namely the sphere of non-working time, leisure time and cross-cutting areas. The present contribution focuses on the analysis of these spheres and offers an assessment of the quality of life of Slovak households after joining the EU. The aim of the paper is to depict the changes in life quality after joining the EU, as well as to provide a prediction of possible developments in this area.

Key words: quality of life, consumption, model of consumption, quality life model, spheres of quality of life, indicators of life quality

KSZTAŁTOWANIE JAKOŚCI ŻYCIA NA SŁOWACJI PO AKCESJI DO UE

Streszczenie

Pojęcie *jakość życia* ma wiele znaczeń. Jest ono używane przy określaniu poziomu rozwoju gospodarczego danego społeczeństwa, a także jest traktowane jako wyzwanie do podnoszenia poziomu jakości życia, umożliwiające godnie żyć każdemu z obywateli UE. Zjawisko to możemy odnieść do całego społeczeństwa bądź też do konkretnej jednostki lub konkretnego obszaru. Jednym z ważniejszych elementów, decydujących o jakości życia, jest konsumpcja. Z makroekonomicznego punktu widzenia nie tylko ważny jest stopień nasycenia potrzeb człowieka, ale również struktura i poziom związany z ich zaspokojeniem. Celem niniejszego opracowania jest opis jakości życia gospodarstw domowych na Słowacji po wejściu do UE.

Słowa kluczowe: jakość życia, konsumpcja, model konsumpcji, model jakości życia, wskaźniki jakości życia

¹ Vieroslava Holková, PhD, Eng. – Ekonomická Univerzita v Bratislave, NHF.

² The report is part of scientific project VEGA no. 1/0368/14 (KET NHF) “Heterodox and orthodox approaches in economic theory and possibilities of their use in solving economic problems of today (with emphasis on global economic crisis)”.

Introduction

The current quality of life in Slovak households is the result of a long-term process of creating socio-economic, social, political and other conditions in society. Slovakia is a country that, in the past two decades, has undergone major political and economic changes which have had a significant impact on the quality of life of our residents. As the most significant changes can be regarded the transformation process, entering the EU and entering the EMU.

The transformation of the Slovak economy into a market economy triggered the process of considerable stratification of our society. Although many households have experienced an improvement of their living standards, most of Slovakia's population face a socio-economic situation which means a drastic reduction in the quality of life.

After Slovakia had entered the EU, the quality of life of our households began to be assessed and evaluated in a wider European context, which indicated that Slovak households lagged far behind the developed countries of the EU in terms of their standard of living. The integration process propelled us onto a path of copying the developed countries, where the level of quality of life is founded on the basis of technological innovation and higher economic performance, and is mainly influenced by the material status, which in these countries guarantees a high degree of material security. This trend in Slovakia is not fully implemented; the enhancement of life quality is occurring in a highly inconsistent and non-homogenous manner.

The current quality of life of the majority of Slovak population is a compromise between relatively limited real possibilities and relatively large aspirations and needs. The discrepancies between possibilities and aspirations are indeed getting smaller, which can be assessed as a positive phenomenon, but for the greater part of our population, the structure of consumption and the level of quality of life still lag far behind those of the developed countries.

1. Definition of quality of life

A systematic review of quality of life was conducted in the second half of the previous century, when economists, sociologists and politicians started to show interest in this concept. Snoek attributed the introduction of the notion into professional discussions to Ordwayovi and Osborn, who used the term in 1953 in the context of highlighting the ecological dangers of unlimited economic growth³.

A vital role in research into the concept was played by Galbraith, who treated quality of life as a counterbalance to the mass consumerism of the affluent American society of the 1960s, thus highlighting the importance of this notion⁴. He wrote

³ F. J. Snoek, *Quality of Life: A Closer Look at Measuring Patients' Well-Being*, "Diabetes Spectrum" 2000, Vol. 13, <http://journal.diabetes.org/diabetesspectrum>, retrieved 20.04.2014.

⁴ J. K. Galbraith, *Společnost' hojnosti*, Svoboda, Praha 1967.

about a mass phenomenon which diverts people from activities that might contribute to their development and orients them to meaningless consumption.

At that time, quality of life was used in relation to the criticism of mass consumption but also in relation to the evolution of society, i.e. the anticipated shift from materialist to post-materialist values and a search for the meaning of life which gives priority to self-reflection. According to Rostow, the stage of high mass consumption should be followed by a search for new quality of life⁵.

Although the debate about the meaning and content of the concept in question has a justification in the theoretical and empirical areas, no adequate response to mass consumption has been identified as yet. This does not mean that the problem of mass consumption and its impact on the quality of life in advanced economies does not exist. It has just acquired new forms and is accompanied by the new challenges of today.

Among such challenges is a new concept of consumption, the so-called productive consumption, and its role in meeting the needs of individuals wishing to develop their personal and professional skills. In this context, the productive components of consumption could play an important role in shaping the quality of life in terms of sustainable development of developed countries but also in terms of ensuring a certain level of quality of life for the rest of the world so that the achieved quality of life could become an indicator of a decent life of the entire global population.

With the deepening knowledge about quality of life and its diverse perceptions, numerous definitions of the terms have been created, of which we select several definitions ranging from subjective feelings of experiencing life to understanding the quality of life as a set of objective criteria for the life of an individual or of a social group.

In the broadest meaning, quality of life can be defined as a specific, achieved standard of human life, which takes into account important social values and goals. According to WHO experts, quality of life is defined as “the perception of one’s own position in life in the context of culture and value judgments with regard to life goals, expectations, standards and concerns”⁶. Quality of life is defined as individual perception of one’s own life situation in relation to certain cultures, value systems or expectations.

Quality of life is often characterized as a multidimensional notion, because it captures the material, spiritual, cultural, social, political, family and other aspects of life, and also has its internal dimension. In this context, Massam describes quality of life as a product of interplay between social, health, economic and environmental conditions that affect human and social development⁷.

⁵ W. W. Rostow, *Politics and the Stages of Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971 citované podľa: “Způsob života společnosti II”, [w:] *Zborník príspevkov UFAS ČSAV*, Praha 1982.

⁶ WHOQoL, *Measuring quality of life*, World Health Organization, Geneva 1997.

⁷ B. H. Massam, *Quality of life: public planning and private living*, “Progress in Planning” 2002, Vol. 58, No. 3.

Thirion understands quality of life as a result of interrelated conditions which include fair and equal access to available social resources, recognition of human dignity, recognition of diversity, personal and collective autonomy and responsible participation⁸.

According to Tokárová, quality of life can be established and interpreted by means of three groups of indicators (social indicators, economic indicators and indicators of so-called subjective psychological well-being) that apply to the respective sub-domains of quality of life and are connected by economic, socio-psychological, sociological, environmental and other bonds⁹.

Laluha defines quality of life as historically contingent upon the level of life processes in which a person or society reproduces and develops its existence. This view stems from the fact that man is a biosocial entity that has an individual structure of needs and value orientations¹⁰. Since life processes (work, family, leisure activities etc.) of every individual take place in specific circumstances and living conditions, which may be more or less favourable, a very important part is played by an active attitude of an individual.

A significant shift in the opinions regarding the quality of life was brought by the report on the measurement of economic performance and social progress drafted by Stiglitz, Sen and Fitoussi, which expresses the need for better interpretation of statistical data and indicators of quality of life. Quality of life is defined in terms of those aspects of life that contribute to human prosperity using available economic resources. According to these authors, quality of life depends on objective conditions and the capabilities of people¹¹.

The OECD Compendium of indicators of economic and social progress (2011) also deals with quality of life, saying that it is necessary to distinguish between material conditions and quality of life. Material conditions of life are seen as economic well-being, whereas quality of life is defined as a set of non-financial, non-monetary attributes of individuals that determine their life opportunities and life chances, and its values vary across cultures and contexts.

The definition of life quality presented at the OECD conference in Paris (October 2011) took into account the following eight dimensions: material well-being, health, education, personal activities, political opinion and governance, social relationships and boundaries, environmental conditions, and personal and economic uncertainty.

⁸ S. Thirion, *Social cohesion indicators and the contribution of a solidarity – based economy*, “Trends in Social Cohesion” 2004, No. 12.

⁹ A. Tokárová, *K metodologickým otázkam výskumu a hodnotenia kvality života*, [w:] *Kvalita života v kontexte globalizácie a výkonnej spoločnosti*, Prešov 2005.

¹⁰ I. Laluha, *Kvalita života*, [w:] V. Stanek a kol., *Sociálna politika*, Sprint dva, Bratislava 2008.

¹¹ J. E. Stiglitz, A. Sen, J. O. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 2009, http://www.stiglitz-sen-litoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf, retrieved 20.04.2014.

Eurostat also investigates the dimensions of quality of life, taking into account the following constituent parts of the notion in question: material standard of living, health, education, personal activities, political opinion and ruling power, social connections, environmental conditions, personal insecurity, and economic uncertainty.

Although the views on the dimensions of quality of life seem quite uniform nowadays, the scales and criteria for the evaluation of each dimension in the general model still remain an open issue.

Currently there is no uniform opinion on the content of the concept of quality of life. It is still an abstract and complex concept whose definition requires a multidisciplinary approach and cooperation of several disciplines. Research into quality of life from the point of view of single sciences uses different methods of examination and results in fundamentally different theoretical definitions of that category. The varying approaches to the investigation of the notion have led to a number of interpretations, and therefore the actual content of the term is not particularly clearly and uniformly defined.

The diversity of opinions on the definition of quality of life and different methodological approaches to its quantification stem mainly from the selected points of view in this category. Scientific studies offer different methods of examining the quality of life and its measurement tools. Their selection and use depend on the content of this concept, chosen areas (dimensions), as well as the purpose which the results will serve.

2. Quality of life and consumption

If quality of life is associated with innovation and modernization of the structure of needs, along with the possibility of their satisfaction in society, it means that it is analyzed in terms of consumption. Examining quality of life in the context of consumption has both a historical and intrinsic justification – from the 1960s, quality of life has been associated with consumption.

Quality of life is perceived, on the one hand, as an expression of the desires of man for a better and fairer life, and on the other hand with consumption as its inherent part. Although consumption is an important component and a natural part of life quality, they are not synonymous. There is a very important interaction between quality of life and consumption. The latter does not only concern the degree of needs satisfaction, but its structure and level are an important factors in moulding the quality of life. In order to reach a relatively high quality of life, a balanced relationship between consumption and quality of life should be established. Focusing only on the material side of consumption, reflected by the trend towards meaningless consumerism, can be described as an adverse development.

The basis for the solution of the mentioned relationship should be the achievement of such consumption patterns and quality of life that would contribute to the fulfilment of not merely the reproductive but mainly the developmental needs and human values. This trend in real life activities of our households is not well con-

tained. In certain extreme situations, for example in emergencies, consumption can have a detrimental effect. In general terms, a functional balance between consumption and quality of life is considered to be the desirable state.

The main five components of life quality comprise: the needs, living conditions, social environment, value orientations and life activities¹². A person's needs are a pivotal category: it is the satisfaction of needs that creates impulses for the emergence of new needs of a diverse nature. Meeting the needs is one of the main priorities of human existence, but also of the functioning of the economy. The degree in which people's needs are met testifies to the economic maturity of a society, the standard of living of its individual members, and also reflects the quality of their lives.

In relation to quality of life, consumption is irreplaceable because it reflects the material side of the needs and desires of a person. Comparison of data on the quality of life of households in relation to their consumption creates an image of the existential quality of life. For this purpose, monetary expenditures of households are used, according to the basic spheres of lifestyle, i.e. in division into work time, leisure time and other expenditures¹³.

The structural composition of expenditures on leisure time is dominated by activities that are focused on meeting the basic material and reproductive needs. These consist of expenditure on food and non-alcoholic beverages, alcoholic beverages and tobacco, clothing and footwear, housing, water, gas and electricity, furniture and household equipment as well as health. The second sphere of quality of life is leisure time, generally seen as the time of day when a person focuses on matters of their choice and pursues such activities which contribute to relaxation, self-realization and self-improvement. Here, expenditure patterns consist of recreation and culture, education, hotels, cafes and restaurants. The third sphere of quality of life regards cross-sectional areas that include other activities from overlapping spheres of life, contributing to the modernization of lifestyle. In terms of expenditures, this area comprises expenditures on transport, communications and various services.

Table 1. Cash expenditures of households in Slovakia by spheres of quality of life in %

Quality of life spheres	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Non-working sector	62.8	62.3	61.8	61.7	61.5	62.1	61.9	61.8	61.9
Sphere of leisure time	16.6	17.0	17.3	17.5	17.6	16.8	16.9	16.5	16.5
Cross-sectional areas	20.6	20.7	20.9	20.8	20.9	21.1	21.2	21.7	21.6

Source: collected and calculated from the Statistical Office of the Slovak Republic, 2013, <http://slovak.statistics.sk/>, retrieved 20.04.2014

¹² I. Lалуha, op. cit.

¹³ V. Holková, I. Láluha, *Nerovnosti kvality života domácností Slovenskej republiky z pohľadu ich spotreby*, "Nová Ekonomika" 2009, č. 4.

The data in Table 1 indicate that the cash expenditures of households Slovak by defined spheres of quality are allocated primarily to non-working time, express a high financial demand of meeting the basic needs. Expenditures on leisure time are very low and have been declining since 2008, while spending on modernization of lifestyle is insufficient. The low level of expenditures on the cross-sectional area suggests limited opportunities of our citizens to improve the standard of their lives.

On the basis of expenditures on those spheres of quality of life, we can distinguish three models of consumer behaviour of our households, namely: economical, luxurious and restorative¹⁴. The majority of Slovak households are characterized by economical patterns of consumption and the resulting reproductive model of quality of life, which is aimed at meeting the basic needs and requirements, is a manifestation of postponed consumer aspirations and lack of personal development of household members. This model of consumption limits the improving of the quality of life in our households, as evidenced by a relatively high proportion of expenditure on leisure time.

To measure quality of life we can use quite a large number of indicators with different explanatory values. The best known and most widely used indicator is the Human Development Index (HDI), which makes it possible to express quality of life in a broader context, to monitor its objective side.

Table 2. Development of HDI in selected countries since 2006

Country	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-28	0.850	0.855	0.858	0.857	0.860	0.862	0.862
Germany	0.905	0.907	0.909	0.914	0.916	0.919	0.920
Slovakia	0.821	0.830	0.833	0.833	0.836	0.838	0.840

Source: *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, United Nations Development Programme, New York 2013

The data in Table 2 show that the quality of life in Slovakia during the studied period increased, but in each year, our country had a lower HDI than the EU-28 average and lags far behind Germany. In the global ranking for 2012, we ranked in the 35th position and Germany in the 5th position.

Another possibility to assess quality of life is offered by the Happy Planet Index (HPI), which involves measuring the effectiveness of the welfare level obtained per unit of environmental impact. It shows the development of a country in the context of real ecological limits. The index contains three separate indicators: ecological footprint, life satisfaction and life expectancy. An increasing value of HPI means that a country is better able to use its limited natural resources to enhance the welfare of its inhabitants. If the well-being of a country is achieved at a high cost to the environment, the HPI value is low.

¹⁴ Ibidem.

Table 3. Development of HPI and its indicators in selected countries in years 2006, 2009 and 2012

Country	HPI			Ecological footprint			Satisfaction with life			Life expectancy		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
EU-28	39.6	42.3	40.9	4.7	4.8	5.1	6.5	6.9	6.2	76.6	77.0	78.3
Germany	43.8	48.1	47.2	4.8	4.2	4.6	7.2	7.2	6.7	78.7	79.1	80.4
Slovakia	35.8	43.5	40.1	3.6	3.3	4.7	5.4	6.1	6.1	74.0	74.2	75.4

Source: Happy Planet Index 2014, <http://www.happyplanetindex.org/>, retrieved 20.04.2014

The assessment of quality of life by means of the HPI shows that Slovakia has a significantly lower value of this index than Germany, and is slightly behind the EU-28 average. Based on these data, we can conclude that our living standards are worse than those in Germany. However, if we take into account the indicator of life satisfaction, we find that in Germany, life satisfaction decreases, whereas Slovakia retains the same level of life satisfaction.

3. Assumptions and starting points of improving the quality of life in Slovakia

One of the trends in changes of life quality in the long run could be the trend observed among the Slovak population to spread desired changes in consumption patterns, which would lead to an improvement in quality of life and overall development of the people, and thus to the development of the spiritual aspect of human life. It seems to be a realistic prospect to create economic conditions that would ensure a dynamic growth of household incomes. If this is attained, the following changes can be expected:

- the reproduction model of quality of life will no longer be dominant; the elements of the development model will gradually become more dominant: the model that applies mainly to the middle and upper part of the middle class;
- social basis of the restorative consumption pattern will be narrower, part of the population will move into the standby consumption model;
- social basis of prestigious and luxury models and consumer activities will broaden.

From the viewpoint of improving quality of life, such changes in consumption patterns should therefore take place that would contribute to the meeting of material and spiritual needs that would, in turn, lead to the development of the creative potential of our citizens, their self-realization and that would boost their well-being and happiness.

The key prerequisite for this vision of the quality of life of the population of the Slovak Republic is, in our opinion, economic growth and increased household incomes, which would lead to the creation of real material conditions for the gradual

transfer of the population from the reproductive model of quality of life and temporary preferences of the consumer trends to the so-called development model of quality of life.

Focusing on the development model of quality of life also assumes:

- changes in value orientations;
- balance between materialist and post-materialist values;
- penetration of technology into everyday activities and extension of the necessary non-working time;
- changes in the scope and content of free time, increased spending on education and culture;
- rational, healthy lifestyle;
- greener quality of life.

The interplay between these elements of quality of life is a motivational impulse for the momentum of the entire society. The Slovak society, despite various current assessments of its condition, is able to become involved in those transformations, because the current potential of life quality for Slovak households creates the pre-conditions. That alone, however, is not sufficient. For the practical realization of the trend of improving quality of life in terms of approaching the standards enjoyed by the citizens of developed EU countries, it is first necessary to substantially increase investment in science and research, to significantly increase investment in all forms of education, to satisfy the growing demand for the development of human resources and human capital in terms of global competition, which requires a comprehensive improvement of the infrastructure that our population needs in their everyday lives.

The aforementioned attempts at improving life quality and the transition from the reproductive to the development model of quality of life are based on the premise that a dynamic economic growth would increase the number of available jobs, lead to improved incomes and reduce social inequalities. In the selection of specific measures of economic and social policies aimed at ensuring the growth of the quality of life of our population, it is important to take into account the current state of the economy, the financial and capital situation of our households, as well as the positive and negative expectations of the future developments of the Slovak economy. Due to the global crisis and its negative impact on the Slovak economy, we can assume that the process of improving the overall quality of life of our households is likely to be slower for a transitional period.

Conclusions

The quality of life of the Slovak society is essentially part of European civilization, where the humanistic traditions of the European model paved the way for multicultural coexistence. We can conclude that it is indeed in tune with the fundamentals of the European model of quality of life that applies and specifies the subtype of the variety, but when compared with the standards of the developed countries of the

EU, the level of the quality of life in Slovakia fails to meet social expectations. This follows from our analysis, according to which the expenses of Slovak households are unacceptably high in the sphere of non-working time. About 61% of total expenditures are spent on non-working time, reflecting the high costs of meeting the basic needs. Our citizens spend only about 16% of their total expenditures on leisure time activities. This means that the majority of Slovak households are located in the reproductive model of quality of life, which is a manifestation of protracted consumer aspirations and lack of personal development of the members of our population. Meeting the needs of everyday life is very time-consuming and physically exhausting, so in the sphere of free time, people are more oriented towards leisure and less intensive forms of spending time.

In the process of improving quality of life, we must consciously strive for orientation of the majority of our households on the development model, focusing on both the material and spiritual needs, in order to satisfy not only the basic needs, but also to improve our compatriots and their lifestyles. In practical terms, this implies a shift in the composition of our households' expenditures in towards a significant reduction in resources spent on non-work time and an increase in expenditures on leisure time, and particularly on cross-sectional areas. Quality of life cannot therefore be merely a reflection of changes in the economy. It should also contribute to the development of human capital and thus to the development of the economy.

Enhancing the quality of life in Slovakia is a challenge that must be associated with the need to settle complex socio-economic problems, both at the micro and macro level. Our policy and practice attaches little attention to this problematic issue, despite the fact that in the EU, quality of life is declared as a criterion value of successful economic and social policies, serves as a target of economic development of a society, and has become a central notion of the new challenge to ensure a decent life for people in the EU.

References

1. *Compendium of Key Well-Being Indicators*, OECD, May 2011.
2. Galbraith J. K., *Společnost' hojnosti*, Svoboda, Praha 1967.
3. Holková V. et al., *Mikroekonomické súvislosti spotreby a kvality života domácností SR*, Ekonóm, Bratislava 2010.
4. Holková V., Fabuš M., *Social Quality and the Regional Problems*, Evropský Polytechnický Institut, s. r. o., Kunovice 2013.
5. Holková V., Lалуha I., *Nerovnosti kvality života domácností Slovenskej republiky z pohľadu ich spotreby*, "Nová Ekonomika" 2009, č. 4.
6. Holková V., Veselková A., Valach M., *Socio-economic Aspects of Income Disparity in Slovakia*, "Ekonomické rozhlady" 2012, č. 3.
7. *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, United Nations Development Programme, New York 2013.

8. Lалуha I., *Kvalita života*, [w:] V. Stanek a kol., *Sociálna politika*, Sprint dva, Bratislava 2008.
9. Massam B. H., *Quality of life: public planning and private living*, "Progress in Planning" 2002, Vol. 58, No. 3.
10. *Report as requested by the Franco-German Ministerial Council*, December 2010.
11. Rostow W. W., *Politic and the Stages of Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971 citované podľa, "Způsob života společnosti II", [w:] *Zborník príspevkov UFaS ČSAV*, Praha 1982.
12. Thirion S., *Social cohesion indicators and the contribution of a solidarity – based economy*, "Trends in Social Cohesion" 2004 , No. 12.
13. Tokárová A., *K metodologickým otázkam výskumu a hodnotenia kvality života*, [w:] *Kvalita života v kontexte globalizácie a výkonnej spoločnosti*, Prešov 2005.
14. WHOQoL, *Measuring quality of life*, World Health Organization, Geneva 1997.

Internet resources

1. Happy Planet Index 2014, <http://www.happyplanetindex.org/>, retrieved 20.04.2014.
2. Snoek F. J., *Quality of Life: A Closer Look at Measuring Patients' Well-Being*, "Diabetes Spectrum" 2000, Vol. 13, <http://journal.diabetes.org/diabetesspectrum>, retrieved 20.04.2014.
3. Statistical Office of the Slovak Republic, 2013, <http://slovak.statistics.sk/>, retrieved 20.04.2014.
4. Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J. O., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 2009, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf, retrieved 20.04.2014.

KREACJA POTENCJAŁU PRZEZ LOKALNE SPOŁECZNOŚCI WIEJSKIE NA PRZYKŁADZIE MAŁOPOLSKI

Streszczenie

Lokalna działalność społeczna to ważny element rozwoju regionu. Aktywni obywatele tworzą kapitał społeczny, który jest bazą do pozytywnych zmian w całym województwie. Polska utrzymuje się stale na niskich lokatach w rankingach oceniających poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jednak w ostatnim czasie bardzo rozwinął się aktywizm miejski, podejmuje się coraz więcej inicjatyw, mieszkańcy chcą mieć wpływ na rozwój miasta. W tym kontekście ciekawa jest sytuacja na obszarach wiejskich. Turystyka, sprzedaż lokalnych wyrobów – każda z tego typu specjalizacji aktywizuje mieszkańców wsi, a dodatkowo zwiększa potencjał gospodarczy regionu.

W województwie małopolskim aktualnie funkcjonuje 39 Lokalnych Grup Działania (LGD) – jest to rodzaj partnerstwa terytorialnego, zrzeszającego mieszkańców danej gminy oraz przedstawicieli lokalnych organizacji (sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego). Celem artykułu jest ocena wpływu działalności LGD-ów na rozwój regionu. W artykule przedstawiono jak aktualnie radzą sobie organizacje powstałe kilka lat temu na fali euroentuzjazmu oraz jaki mają wpływ na wzmacnianie kapitału ludzkiego w Małopolsce. Artykuł powstał w oparciu o przegląd literatury oraz analizę danych, zawartych w raportach i strategiach rozwoju, dotyczących województwa małopolskiego.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, lokalne grupy działania, zaufanie społeczne

CREATION OF POTENTIAL BY LOCAL RURAL COMMUNITIES: THE CASE OF MAŁOPOLSKIE

Abstract

Local social activity is an important element of regional development. Active citizens create social capital, which is the basis for positive change throughout the region. Poland ranks relatively low as regards the development of civil society. Recently, however, a rise in urban activism can be observed: there are more and more initiatives, as residents want to have an impact on the development of their cities. In this context, the situation in rural areas seems interesting. Tourism, sale of local products – each of this type of specialisation – activates the rural population, and further enhances the economic potential of regions.

In Małopolskie Voivodeship, there are currently thirty-nine Local Action Groups, which are a kind of partnerships of the residents of municipalities and the representatives of local organisations (public, private and non-governmental). The purpose of this paper is to assess the impact of LAGs on the development of the region. The author assesses how organisations created several years ago on the wave

¹ mgr Elżbieta Kuchta – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Zarządzania

of Euro-enthusiasm are faring nowadays and how they contribute to the strengthening of human capital in Małopolskie. The paper is based on a literature review and analysis of data contained in the reports and the development strategy for Małopolskie.

Key words: social capital, Local Action Groups, social trust

Wstęp

Na rozwój danego regionu składa się wiele czynników, zarówno ekonomicznych, jak i społecznych. W analizie często zwraca się uwagę tylko na zasoby materialne, jednak nie możemy zapominać o fundamencie rozwoju, jaki zapewniają zasoby intelektualne oraz troska o dobro wspólne. Jednym z ważniejszych elementów rozwoju, na który należy zwrócić uwagę jest kapitał społeczny: „zestaw (często nieformalnych) norm, wartości i sieci wzajemnych zależności umożliwiających bardziej efektywne wspólne działanie”². Kapitał społeczny wpływa bezpośrednio na rozwój gospodarczy wspólnoty, ponieważ „ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny (zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżania kolejnych decyzji władz administracyjnych), zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność międzygrupową, a także poprzez rozwój trzeciego sektora sprzyja społecznej kontroli działania władz”³. Aktywne społeczeństwo buduje silne i stabilne państwo. Na rozwój społeczeństwa obywatelskiego mają wpływ zarówno kapitał społeczny, jak i poziom zaufania społecznego. W Polsce odnotowujemy niski poziom obywateli tych wskaźników. W badaniu *European Social Survey* Polska zajęła ostatnie miejsce pod względem zaufania społecznego. Także w statystykach dotyczących wolontariatu zajmujemy ostatnie miejsce w Europie. Porównując skrajne wartości, w Holandii 57% obywateli angażuje się w wolontariat, natomiast w Polsce odsetek ten wynosi zaledwie 9% (badanie Eurobarometru z 2011 roku)⁴.

Jednak można zaobserwować pewne pozytywne tendencje. Jak wskazuje Czapiński w *Diagnozie społecznej 2013*, na przestrzeni lat maleje obojętność Polaków na naruszanie dobra publicznego. Na potrzeby badania ankietowego, prowadzonego w ramach *Diagnozy społecznej*, stworzono wskaźnik: skalę wrażliwości na dobro wspólne. Tworzy go ocena następujących kategorii zachowań: unikanie płacenia podatków czy opłat za transport publiczny, niesłuszne pobieranie zasiłku dla bezrobotnych czy renty inwalidzkiej, a także wyłudzenie odszkodowania z ubezpieczenia. W 2007 roku 27,8% respondentów określiło, że w ogóle nie obchodzi ich

² *Zaufanie społeczne jako nowoczesna forma patriotyzmu i obywatelskości. Raport z badań i konsekt warsztatów*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008, s. 9.

³ J. Czapiński, *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014, s. 320.

⁴ *Specjalne badanie Eurobarometru 75.2. Praca wolontariacka*, Parlament Europejski, Bruksela 2011, s. 7.

fakt unikania przez kogoś płacenia podatków, natomiast w roku 2013 odsetek ten wyniósł 22,9%; nieznaczny, ale jednak spadek. Podobna tendencja utrzymuje się we wszystkich pozostałych kategoriach zachowań. Wskaźnik wrażliwości na dobro publiczne (im wyższy, tym większa wrażliwość) w wybranych grupach społeczno-demograficznych prezentuje tabela 1. Na podstawie przedstawionych danych statystycznych można określić, iż mieszkańcy wsi w mniejszym stopniu interesują się dobrem wspólnym. Jednak sami autorzy badań wysnuli wniosek, iż to wykształcenie ma największy wpływ na nasze postrzeganie wartości wspólnotowych. W miastach statystycznie mieszka więcej ludzi z wyższym wykształceniem, stąd różnice w wynikach badania⁵. Jest to kolejny dowód na znaczenie edukacji obywatelskiej⁶ w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Lekcje wiedzy o społeczeństwie są niewystarczające i nie budują poczucia wspólnotowości, które powinno być kształtowane już od najmłodszych lat.

Tabela 1. Wskaźnik wrażliwości na dobro publiczne

Grupa społeczno-demograficzna	Średnia
Miejsce zamieszkania	
Miasta ponad 500 tys.	2,87
Miasta 200-500 tys.	2,91
Miasta 100-200 tys.	2,86
Miasta 20-100 tys.	2,69
Miasta <20 tys.	2,65
Wieś	2,59
Wykształcenie	
Podstawowe i niższe	2,52
Zasadnicze zawodowe	2,59
Średnie	2,75
Wyższe i policealne	2,91

Źródło: *Diagnoza społeczna 2013...*, op. cit., s. 269

W kontekście Lokalnych Grup Działania (LGD) kolejnym ważnym czynnikiem, mającym wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, jest stopień „zrzeszania się”. Odsetek obywateli, należących do dobrowolnych organizacji, to jedna z najprostszych miar aktywności obywatelskiej. Również w tym przypadku można zauważyć podobne zależności: im wyższe wykształcenie, tym większa chęć dzia-

⁵ J. Czapiński, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013...*, op. cit., s. 268-269.

⁶ Zinstytucjonalizowane (zorganizowane przez szkoły i uczelnie) formy nauczania postaw obywatelskich, odpowiedzialności za państwo.

łania na rzecz społeczności, co bezpośrednio przekłada się na członkostwo w organizacjach. W 2013 roku w Polsce 13,7% badanych deklarowało przynależność do „organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół”⁷. Wzrost wskaźnika jest niewielki, gdyż w 2003 roku odsetek ten wyniósł 12,2%⁸.

Tabela 2. Struktura zbiorowości badanych organizacji trzeciego sektora w 2012 roku

Wyszczególnienie		Polska	Województwo małopolskie	
		w tys.		Polska = 100
Ogółem		83,5	7,4	8,9
w tym OPP		8,0	0,6	7,9
Stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne	razem	69,5	6,0	8,7
	typowe stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne	32,4	2,6	7,9
	stowarzyszenia kultury fizycznej, związki sportowe	19,8	2,0	10,0
	ochotnicze straże pożarne	14,9	1,3	8,8
	koła łowieckie	2,4	0,2	7,8
Fundacje		8,5	0,8	9,0
Społeczne podmioty wyznaniowe		1,8	0,3	15,5
Samorząd gospodarczy i zawodowy, organizacje pracodawców	razem	3,6	0,3	8,3
	kółka rolnicze	1,5	0,2	10,8
	pozostałe	2,1	0,1	6,5

Źródło: *Działalność organizacji non-profit w województwie małopolskim w 2012 r.*, GUS, Kraków 2014, s. 3

Statystyki dotyczące województwa małopolskiego, które jest przedmiotem analizy w niniejszym artykule, jasno wykazują, iż stopień „zrzeszania się” Małopolan jest na dobrym poziomie, w porównaniu z pozostałymi regionami Polski. Analizując dane dotyczące organizacji pozarządowych, Małopolska zajmuje trzecie miejsce w kraju pod względem ich liczby, a gdy weźmiemy pod uwagę liczbę mieszkańców, plasuje się na ósmym miejscu (na 10 tys. ludności przypadają 22 organizacje, a średnia dla całego kraju wynosi 21,7). Porównanie struktury organi-

⁷ A. Sułek, *Doświadczenie, działania dla społeczności i kompetencje obywatelskie*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013...*, op. cit., s. 278.

⁸ Ibidem, s. 279.

zacji pozarządowych występujących w województwie małopolskim oraz w całej Polsce prezentuje tabela 2. Małopolska zajmuje wysokie drugie miejsce w kraju (po województwie mazowieckim) pod względem ilości społecznych podmiotów wyznaniowych oraz fundacji – odpowiednio 15,5% oraz 9,0%⁹.

Celem artykułu jest ocena aktualnego stanu Lokalnych Grup Działania w Małopolsce oraz ich wpływu na rozwój województwa małopolskiego. W opracowaniu dokonano prezentacji ogólnej idei towarzyszącej powstaniu LGD-ów, stanu początkowego organizacji tego typu w Małopolsce oraz ich obecnej sytuacji. Na zakończenie wskazano kierunki, w jakich powinny podążać strategie zarządzania obszarami wiejskimi w kontekście aktywności obywatelskiej.

1. Lokalne Grupy Działania

Potrzeba aktywizacji obszarów wiejskich została dostrzeżona w roku 1991, kiedy to powstała inicjatywa Leader, finansowana w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, mająca na celu zwiększanie potencjału terenów wiejskich za pomocą lokalnych inicjatyw i zdolności. Inicjatywa ta była wdrażana w trzech generacjach: Leader I (1991-1993), Leader II (1994-1999) oraz Leader+ (2000-2006). Od 2007 roku inicjatywa ta stała się częścią ogólnej polityki unijnej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Środki finansowe, przeznaczone na realizację programu Leader, pochodzą więc z ogólnej puli, jaką dostaje każde państwo członkowskie w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Wsi (EAFRD). Leader to podejście przekrojowe, które realizowane jest przez Lokalne Grupy Działania. Społeczność wiejska wypracowuje lokalną strategię rozwoju, a następnie realizuje innowacyjne projekty, które łączą zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe i historyczne oraz wykorzystują potencjał przedstawicieli sektora publicznego, gospodarczego i społecznego. Dany LGD decyduje, jakiego rodzaju działania będą realizowane na jego terenie. Skład organu decyzyjnego jest ściśle określony: powinno się w nim znajdować po 50% partnerów społecznych i gospodarczych, a zwłaszcza przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego: rolnicy, kobiety wiejskie oraz młodzi ludzie. LGD-y przybierają formę stowarzyszenia, mają osobowość prawną, a ich obszar działania powinien obejmować gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie i liczyć od 10 do 150 tys. mieszkańców¹⁰. W Polsce działa aktualnie 335 Lokalnych Grup Działania (najwięcej spośród pozostałych państw UE objętych programem).

2. Lokalne Grupy Działania w Małopolsce – informacje ogólne

Na terenie Małopolski zarejestrowanych jest 39 Lokalnych Grup Działania, których wybranymi celami ogólnymi są:

⁹ *Działalność organizacji non-profit...*, op. cit., s. 2.

¹⁰ Leader, <http://www.partnerstwowrozwoju.pl/leader.html>, data dostępu 17.05.2014 r.

1. „Beskid Gorlicki” – poprawa jakości życia na obszarach wiejskich.
2. „Jaksa” – „wartość dodana” do życia na wsi.
3. „Dolina Karpia” – poprawa jakości życia na obszarze Doliny Karpia.
4. „Korona Północnego Krakowa” – waloryzacja zasobów przyrodniczych i kulturowych.
5. „Perły Beskidu Sądeckiego” – rozwój lokalnej przedsiębiorczości, m.in. poprzez rozwój agroturystyki.
6. „Turystyczna Podkowa” – zapewnienie nowych/uzupełniających źródeł dochodu dla mieszkańców.
7. „Gościniec 4 Żywiołów” – ochrona i wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych.
8. „Przyjazna Dolina Raby” – aktywni, przedsiębiorczy i zintegrowani mieszkańcy obszaru.
9. „Wielicka Wieś” – waloryzacja zasobów przyrodniczych i kulturowych.
10. „Między Dalinem i Gością” – waloryzacja zasobów przyrodniczo-kulturowych – podniesienie atrakcyjności turystycznej obszaru LGD.
11. „Partnerstwo na Jurze” – waloryzacja i wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych w kierunku zrównoważonego rozwoju regionu.
12. „ProKoPaRa” – wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich.
13. „LGD dla Obszarów Wiejskich Gminy Olkusz” – rozwój turystyki w oparciu o walory przyrodnicze, kulturowe oraz historyczne obszaru Olkuskiej Lokalnej Grupy Działania.
14. „Jurajska Kraina” (brak celu ogólnego).
15. „Piękna Ziemia Gorczańska” – rozwój turystyki w oparciu o walory przyrodnicze, kulturowe oraz historyczne obszaru.
16. „Wadoviana” – poprawa jakości środowiska i przestrzeni.
17. „Nad Białą Przemszą” – rozwój turystyki obszaru LGD, podkreślenie jego unikalności, podniesienie rozpoznawalności, promocja walorów środowiska naturalnego i zasobów dziedzictwa kulturowego.
18. „LGD Stowarzyszenie Rozwoju Orawy” – zachowanie i mądre wykorzystanie zasobów kulturowo-przyrodniczych.
19. „Na Śliwkowym Szlaku” – wzmocnienie kapitału społecznego, poprawa samoorganizacji mieszkańców i lepsze zarządzanie zasobami na poziomie lokalnym.
20. „Podhalańska LGD” – ochrona i udostępnianie unikalnych walorów Podhala.
21. „Stowarzyszenie Rozwoju Spisza i Okolicy” – polepszenie jakości życia mieszkańców Spisza i okolicy głównie poprzez rozwój turystyki.
22. Nadwiślańska Grupa Działania „E.O.CENOMA” – wykorzystane turystycznie walory przyrodnicze i kulturowe obszaru Nadwiślańskiej Grupy Działania E.O.CENOMA.

23. „Dunajec-Biała” – rozwój turystyki bazującej na walorach przyrodniczych i kulturowych obszaru LGD Dunajec-Biała.
24. „Brama Beskidu” – rozwój turystyki w oparciu o bogactwo przyrodnicze i kulturowe obszaru.
25. „Zielony Pierścień Tarnowa” – waloryzacja zasobów przyrodniczych i kulturowych.
26. LGD „Dolina Soły” – waloryzacja lokalnych zasobów przyrodniczych i kulturowych.
27. LGD „KORONA SĄDECKA” – wzmocnienie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców i budowanie potencjału społecznego na terenie objętym jej działaniem.
28. LGD „Klimas” – dobrze zorganizowane, dynamiczne rolnictwo i agroturystyka.
29. LGD „Blisko Krakowa” – dobre warunki sprzyjają aktywności kulturalnej, sportowej i rekreacyjnej mieszkańców.
30. LGD „Gorce-Pieniny” – waloryzacja zasobów przyrodniczych i kulturowych.
31. Stowarzyszenie „Kwartet na Przedgórzu” – ochrona i podniesienie jakości zasobów naturalnych z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju obszaru LGD.
32. „Podbabiogórze” – wzrost konkurencyjności gospodarczej obszaru LGD Podbabiogórze.
33. „Wspólnota Królewskiej Puszczy” – wzmocnienie tożsamości lokalnej, waloryzacja i rewitalizacja dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.
34. „Korzenna” – rozwój biznesu – mikro-, małych i średnich lokalnych przedsiębiorstw.
35. „Dolina Raby” – waloryzacja lokalnych zasobów przyrodniczych i kulturowych.
36. Stowarzyszenie Białych Górali i Lachów Sądeckich – stała poprawa warunków życia ludności oraz atrakcyjności turystycznej Gminy Łącko.
37. Podgórzeńskie Stowarzyszenie Rozwoju – opracowanie i wdrożenie kompleksowej oferty turystycznej Pogórza, opartej na lokalnych walorach kulturowych oraz przyrodniczych.
38. „Przyjazna Ziemia Limanowska” – rozwój regionu poprzez rozwój turystyki w oparciu o wykorzystanie zasobów przyrodniczych obszaru LGD.
39. „Zdrój” – walory krajoznawcze i turystyczne obszaru są zagospodarowane i odpowiednio wypromowane¹¹.

Ich główne obszary działania ogniskują się wokół: turystyki (zwłaszcza agroturystyki), kultywowania tradycji, edukacji oraz sportu i rekreacji. Lokalne Grupy Działania starają się także wpływać na rozwój regionu poprzez podnoszenie jego atrakcyjności inwestycyjnej, zabiegają o pozytywny wizerunek danego regionu.

¹¹ *Katalog LGD – Lokalne grupy działania i ich działalność na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012, s. 111-150.

Wykazują również chęć współpracy z zagranicznymi grupami.

3. Lokalne Grupy Działania w Małopolsce – stan aktualny

Na potrzeby niniejszego artykułu skupiono się na działalności agroturystycznej oraz sprzedaży lokalnych produktów, prowadzonych przez Lokalne Grupy Działania w Małopolsce.

Agroturystyka często wymieniana jest na pierwszym miejscu w Lokalnych Strategiach Rozwoju. Obszar ten już od jakiegoś czasu postrzegany jest jako gałąź gospodarki, w którą warto inwestować. Zdrowy tryb życia zyskuje coraz więcej zwolenników, stąd powodzenie podobnych inicjatyw. Tak samo jak szybko zwiększa się rynek ekologicznej żywności, również w kwestii wypoczynku coraz więcej osób stawia na relaks na łonie natury oraz oderwanie się od rzeczywistości miasta.

Agroturystyka ma także pozytywny wpływ w kontekście wdrażania założeń zrównoważonego rozwoju. Najważniejszymi cechami ekologicznymi agroturystyki są:

- ochrona środowiska przyrodniczego poprzez promocję takich form turystyki, które są ekonomicznie produktywne, społecznie odpowiedzialne i przyjazne środowisku;
- podejmowanie działalności turystycznej i rolniczej w dostosowaniu do środowiska i krajobrazu;
- rozwój produkcji żywności o podwyższonych parametrach ekologicznych;
- rozwój infrastruktury wspierającej ekologiczne wzory turystyki (transport, wytwarzanie energii, gospodarka odpadami, ściekami, wodami itp.);
- utrzymanie integralności krajobrazu, wartości kulturowych oraz atrakcyjności miejscowości i okolicy¹².

Badania ankietowe, przeprowadzone przez Arkadiusza Niedziółkę w 2006 roku wśród 365 gospodarstw agroturystycznych z Małopolski, wykazały, iż właściciele tego typu działalności współpracują ze sobą. Niekoniecznie łączą się przy tym w jakiegokolwiek organizacje, chociaż sami zorientowali się, że działając wspólnie, mogą osiągnąć więcej (głównie poprzez prowadzenie spójnej polityki promocyjnej, „podsyłanie” sobie klientów).

Na fali popularności zdrowego trybu życia czy chęci wspierania lokalnych producentów wznoszą się także produkty regionalne. W 1992 roku przyjęto w Unii Europejskiej system regulacji prawnych, chroniących produkty regionalne. Założenia reformy MacSharry’ego to położenie nacisku na potrzebę wspierania różnorodności produkcji rolnej oraz realizację celów środowiskowych w rolnictwie

¹² A. Niedziółka, *Partycypacja lokalna właścicieli kwater agroturystycznych warunkiem zrównoważonego rozwoju wsi*, [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworna, P. Ruzkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 234-235.

i na obszarach wiejskich. Producentom zapewnia to m.in. jednakowe warunki konkurencji, a konsumentom dostęp do rzetelnej informacji na temat sposobów i metod produkcji. Produkty regionalne i tradycyjne mogą być oznaczone następującymi rodzajami oznaczeń:

- chroniona nazwa pochodzenia (PDO – *protected designation of origin*);
- chronione oznaczenie geograficzne (PGI – *protected geographical indication*);
- specjalność gwarantowana tradycją (TSG – *traditional speciality guaranteed*).

W celu otrzymania odpowiedniego znaku należy wykazać, że dany produkt jest mocno związany z danym regionem i jego kulturą, a także poświadczyć, iż procedura produkcyjna jest niezmienna w czasie (aczkolwiek każde z oznaczeń ma nieco inne wytyczne)¹³.

Małopolska zajmuje piąte miejsce w Polsce pod względem liczby produktów tradycyjnych (110); najwięcej znajduje się w województwie podkarpackim: 158. Wśród małopolskich produktów tradycyjnych znajdują się m.in.: bunc, bryndza podhalańska, oscypek, kiełbasa lisiecka, boczek gotowany z Podstolic, karp zatorski wędzony, łukowicka śliwka suszona, bajgiel z Kazimierza, śliwowica łączka czy balsam kapucyński¹⁴.

Lokalne Grupy Działania cały czas funkcjonują, podejmując różnego typu inicjatywy, głównie związane z promocją swojej działalności (np. targi lokalnego rzemiosła) bądź aktywizacją mieszkańców regionu – w zależności od założeń zawartych w Lokalnych Strategiach Rozwoju. W maju i czerwcu 2014 roku można było składać wnioski o przyznanie pomocy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 z dwóch działań: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W przekazywaniu wniosków pośredniczyły wybrane Lokalne Grupy Działania w Polsce. LGD-y, współpracując z Samorządami Województw, wyznaczają terminy i miejsca składania wniosków, które muszą być zgodne z kryteriami określonymi w Lokalnych Strategiach Rozwoju, opracowanych przez same LGD-y. Jako organizacje działające lokalnie najlepiej orientują się one w potrzebach inwestycyjnych danego regionu¹⁵.

¹³ W. Łuczka-Bakuła, *Znaczenie produktów regionalnych i tradycyjnych w dobie globalizacji*, [w:] *Gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie wobec procesu globalizacji*, W. Łuczka-Bakuła (red.), Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2004, s. 85-89.

¹⁴ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/view/full/308>, data dostępu 15.05.2014 r.

¹⁵ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly/lokalne-grupy-dzialania-przyjmujaja-wnioski-o-wsparcie-inwestycji-z-prow-2007-13-kopiu-1-1.html>, data dostępu 17.05.2014 r.

Zakończenie

Na podstawie dostępnych danych trudno jednoznacznie stwierdzić, w jakim kierunku potoczyłby się rozwój regionu bez inicjatywy programu Leader i czy rozwinąłby się tak samo. Inicjatywy oddolne powstawały od zawsze, bez ingerencji czy rekomendacji władzy. Program Leader mógł być impulsem, który przyspieszył i ułatwił (w postaci wsparcia finansowego) konkretne działania. Można postawić tezę, iż w przypadku rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego w danym państwie inicjatywy tego typu nie byłyby potrzebne. Natomiast do zbudowania społeczeństwa obywatelskiego potrzebna jest przede wszystkim konsekwentnie prowadzona edukacja obywatelska. W przypadku jednak, gdy nie mamy rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego, inicjatywy tego typu są niezbędne, aby pokazać kierunki działań, przekonać do aktywności oraz naprowadzić na konkretne rozwiązania.

W Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 widać dostrzeżenie problemu obszarów wiejskich. Jednym z czynników uzasadniających celowość aktualizacji założeń dotychczasowej polityki stały się „przemiany funkcjonalne obszarów wiejskich oraz ich wysoki, wciąż niedostatecznie wykorzystywany potencjał rezydencjonalny”¹⁶. Zwrócono także znaczną uwagę na różnice subregionalne i związaną z nimi potrzebę terytorialnego zróżnicowania polityki. Jest to prognoza dająca nadzieję na to, iż obszary wiejskie nie zostaną zapomniane.

Rekomendacja, która wynika z całości rozważań, zawartych w niniejszym artykule, to prowadzenie dalszych badań w zakresie działalności lokalnej na obszarach wiejskich w województwie małopolskim, co pozwoli na wypracowanie długofalowej strategii rozwoju tego typu działalności. Poznanie potrzeb i oczekiwań mieszkańców pozwoli na określenie kierunków prowadzonej polityki oraz wdrożenie konkretnych rozwiązań.

Bibliografia

1. Czapiński J., *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
2. Czapiński J., *Stan społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
3. *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
4. *Dylematy przestrzennego rozwoju wsi polskiej na tle Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013/15*, A. Stasiak (red.), Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2007.

¹⁶ *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2011, s. 7.

5. *Działalność organizacji non-profit w województwie małopolskim w 2012 r.*, GUS, Kraków 2014.
6. *Gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie wobec procesu globalizacji*, W. Łuczka-Bakuła (red.), Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2004.
7. *Katalog LGD – Lokalne grupy działania i ich działalność na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.
8. Łuczka-Bakuła W., *Znaczenie produktów regionalnych i tradycyjnych w dobie globalizacji*, [w:] *Gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie wobec procesu globalizacji*, W. Łuczka-Bakuła (red.), Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2004.
9. Niedziółka A., *Partycypacja lokalna właścicieli kwater agroturystycznych warunkiem zrównoważonego rozwoju wsi*, [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
10. *Nowoczesne kierunki w rozwoju lokalnym i regionalnym*, R. Barcik (red.), Wydawnictwo Naukowe ATH w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.
11. *Raport podsumowujący Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Województwo Małopolskie 2000-2005*, Departament Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2005.
12. *Specjalne badanie Eurobarometru 75.2. Praca wolontariacka*, Parlament Europejski, Bruksela 2011.
13. *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
14. *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2011.
15. Sulek A., *Doświadczenie, działania dla społeczności i kompetencje obywatelskie*, [w:] *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
16. *Zaufanie społeczne jako nowoczesna forma patriotyzmu i obywatelskości. Raport z badań i konspekt warsztatów*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.

Źródła internetowe

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly/lokalne-grupy-dzialania-przyjmujaj-wnioski-o-wsparcie-inwestycji-z-prow-2007-13-kopiu-j-1-1.html>, data dostępu 17.05.2014 r.
2. Leader, <http://www.partnerstwowrozwoju.pl>, data dostępu 17.05.2014 r.
3. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/view/full/308>, data dostępu 15.05.2014 r.

Dorota Burzyńska¹

KLASTRY EKOLOGICZNE INSTRUMENTEM POLITYKI INNOWACYJNEJ I OCHRONY ŚRODOWISKA

Streszczenie

Klasy powstają we wszystkich sektorach gospodarki. Klasy ekologiczne to ciągle nowa inicjatywa w ochronie środowiska. Podejmując problematykę funkcjonowania klastrów ekologicznych w Polsce, przedstawione zostały prawne uwarunkowania tego typu inicjatyw. Szczególnie jednak zwrócono uwagę na ich specyfikę w wykorzystywaniu innowacyjnych i zaawansowanych technologii służących ochronie środowiska. Ochrona środowiska jest tą dziedziną, która wymaga szerokiej współpracy i zaangażowania wielu podmiotów i kapitałów. Klasy ekologiczne mogą być odpowiedzią na potrzeby współdziałania w realizacji celów polityki innowacyjnej i ekologicznej.

Słowa kluczowe: klasy, innowacje, polityka innowacyjna, instrumenty ochrony środowiska

ECO-CLUSTERS AS INSTRUMENTS OF INNOVATION POLICY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract

Clusters appear in all sectors of the economy. Eco-clusters are still a new phenomenon in the field of environmental protection. The paper presents the legal aspects of eco-clusters in Poland. Particular focus is on the usage of innovative and advanced technologies for environmental protection in clusters. Environmental protection is a domain which demands broad cooperation and involvement of many entities and capital providers. Eco-clusters might be the answer to the need for cooperation in fulfilling the goals of innovation and ecological policy.

Key words: clusters, innovation, innovation policy, environment protection tools

Wstęp

Wyzwaniem dla współczesnych pokoleń w zakresie ochrony środowiska jest m.in. ograniczanie zużycia energii, poszukiwanie alternatywnych źródeł jej wytwarzania oraz oszczędne i racjonalne jej wykorzystanie. W dokumencie *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku – krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł*

¹ dr hab. Dorota Burzyńska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Finansów i Rachunkowości MSP

*odnawialnych*² wskazano na wagę rozwoju odnawialnych źródeł energii. Sektor odnawialnych źródeł energii jest istotnym elementem przemysłu produkcji nowoczesnych urządzeń, innowacyjnych rozwiązań oraz badań w zakresie zielonych technologii. Klasy ekologiczne są odpowiednim instrumentem na potrzeby współdziałania w realizacji celów polityki w tym zakresie oraz bazą do tworzenia innowacyjnych rozwiązań procesowych, produktowych, technologicznych itp.

Celem artykułu jest zarówno przedstawienie teoretycznych podstaw funkcjonowania klas w współczesnym otoczeniu, jak i zidentyfikowanie czynników sprzyjających powstawaniu i rozwojowi klas ekologicznych jako nowych form i sposobów działalności, podejmowanych przez tego rodzaju podmioty gospodarcze. Do przygotowania artykułu wykorzystano materiały ogólnodostępne Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz własne obserwacje procesów funkcjonowania klas, zaczerpnięte z bazy danych klas w Polsce.

1. Pojęcie i istota klas

Pojęcie klastra nie jest jednoznaczne i w zależności od rodzaju prowadzonych analiz i badań definiowane jest w różny sposób³. Klasy są elastycznym rodzajem współpracy horyzontalnej między trzema grupami podmiotów, tj. przedsiębiorstwami, jednostkami naukowo-badawczymi oraz władzami publicznymi. Stanowią przestrzeń umożliwiającą kooperację między poszczególnymi podmiotami. Jedną z najczęściej cytowanych definicji jest definicja Michaela Portera: „Grona są to geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących ze sobą, ale także współpracujących”⁴. Można spotkać w literaturze też liczne definicje, konstruowane w zależności od działań i inicjatyw mających na celu wspieranie klas. Wielorakość definicji i ich pojemność wynika z faktu, że każda z nich kładzie nacisk na inne czynniki warunkujące istnienie klastra.

W szczególności przyjmuje się definicję klas na potrzeby różnych działań i programów wspierania rozwoju klas. Za przykład można podać definicję zawartą w *Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi*⁵, w którym „przez klastę rozumie się przestrzenną i sektorową koncentrację podmiotów działających na rzecz rozwoju

² *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku – krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, strategia uchwalona przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r., Warszawa 2010.

³ M. Slepko, *Umędzynarodowienie klas gospodarczych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s.11.

⁴ M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 246.

⁵ Dz. U. 2006, nr 226, poz. 1651.

gospodarczego lub innowacyjności oraz co najmniej dziesięciu przedsiębiorców, wykonujących działalność gospodarczą na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw, konkurujących i współpracujących w tych samych lub pokrewnych branżach oraz powiązanych rozbudowaną siecią relacji o formalnym i nieformalnym charakterze, przy czym co najmniej połowę podmiotów funkcjonujących w ramach klastra stanowią przedsiębiorcy”⁶. Definicję klastra wprowadziła też Komisja Europejska: „klastry oznaczają skupiska niezależnych przedsiębiorstw – nowopowstałych firm innowacyjnych, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw oraz organizacji badawczych – działających w określonym sektorze i regionie oraz mających na celu stymulowanie działalności innowacyjnej przez promowanie intensywnych kontaktów, współdziałanie zaplecza technicznego oraz wymianę wiedzy i doświadczeń oraz poprzez skuteczne przyczynianie się do transferu technologii, tworzenia sieci powiązań oraz rozpowszechniania informacji wśród przedsiębiorstw wchodzących w skład danego klastra”⁷.

Wśród definicji można wyodrębnić pewne stałe cechy klastra. Należą do nich:

- koncentracja geograficzna, skupienie lokalizacyjne jednostek tworzących klastry;
- koncentracja sektorowa, podmioty działają w jednym lub kilku pokrewnych sektorach;
- jednoczesna konkurencja i współpraca czyli *co-operation*;
- występowanie silnych i stabilnych związków między jednostkami;
- specjalizacja, podział pracy i najistotniejszych kompetencji, wymiana komplementarnych zasobów;
- istnienie sieci instytucji prywatnych i publicznych wspierających klastry;
- funkcjonowanie na tym samym rynku pracy, co pozwala na mobilność pracowników wewnątrz klastra;
- poczucie więzi, wypracowanie wspólnych norm działania;
- wspólna wizja rozwoju klastra i ponadsektorowy wymiar obejmujący swym zasięgiem zarówno horyzontalne, jak i wertykalne powiązania⁸.

Często równoległe do pojęcia klastra funkcjonuje definicja inicjatywy klastrowej. Oznacza to zorganizowanie działania mającego na celu przyspieszenie rozwoju oraz konkurencyjności klastrów w regionie, obejmujące firmy funkcjonujące w ramach klastra, rząd oraz środowisko badawcze. Inicjatywy klastrowe są aktualnie jednym z istotnych elementów prowadzenia polityki regionalnej, przemysłowej i w dziedzinie innowacji. Mają też znaczenie w ożywieniu nieefektywnie działających klastrów i regionów oraz rozwijaniu branż opartych na nauce. Mimo iż inicjatywy klastrowe są tworzone w oparciu o specyfikę danego regionu, to można wskazać wspólne ich elementy:

⁶ Ibidem.

⁷ *Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną*, 2006/C 323/01.

⁸ S. Szultka, *Klastry – innowacyjne wyzwanie dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 7.

- większe skupienie się na środowisku biznesowym mikroekonomicznym w przeciwieństwie do tradycyjnego ukierunkowania na makroekonomię;
- plan działań długofalowych dla poprawy konkurencyjności całych klastrów, a nie sektorów czy poszczególnych firm;
- zaakcentowanie znaczenia terenów lokalnych i regionalnych;
- działania na rzecz zwiększenia zaufania, usprawnienia relacji między członkami;
- połączenie konkurencji i współpracy dla rozwoju innowacji.

Istotnym czynnikiem kształtowania się klastra jest powstanie oddolnej inicjatywy przedstawicieli biznesu. Najczęściej dominującymi jednostkami w klastrze są przedsiębiorstwa lokalne, a aktywność państwa powinna mieć charakter pomocniczy i skupiać się na stwarzaniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej w otoczeniu klastra. Kluczowym uwarunkowaniem rozwoju klastra jest obecność lidera oraz określenie wizji i sprecyzowanie celów, co usprawnia prowadzenie przyszłych działań. Często przytacza się warunki, jakie powinny być spełnione do kreacji klastra. Mogą pojawiać się inicjatywy oddolne i odgórne. Przy inicjatywach oddolnych powiązania między podmiotami tworzą się samoistnie i najczęściej wynikają z naturalnych potrzeb przedsiębiorstw do chęci rozwoju, poszukiwania nowych partnerów biznesowych, udoskonalania technologii produkcyjnej. Klaster formułowany w ten sposób jest niezależny od struktur administracyjnych. Proces podejmowania decyzji jest związany z uczestnikami, którzy planują i realizują główne przedsięwzięcia.

W podejściu oddolnym występuje silna identyfikacja pojedynczej jednostki z całym procesem budowania klastra. Firmy funkcjonujące w takim typie klastra koncentrują się na udoskonalaniu swoich mocnych stron, a współpraca skupia się na redukcji kosztów i rozwijaniu innowacyjności. Z kolei inicjatywy odgórne wynikają z szeroko rozumianego interesu publicznego oraz posiadania określonej strategii, która wiąże ideę klastra z możliwością rozwoju gospodarki regionalnej. Inicjatorem jest jeden podmiot, a system organizacyjny ma postać regionalnej struktury administracyjnej. Finansowanie klastra w takim podejściu ma charakter publiczny; występuje też silna koncentracja strategiczna ze względu na realizowane cele regionalne.

Mnogość definicji klastra w literaturze przedmiotu przekłada się na różnorodność ich klasyfikacji. Często przytaczanymi kryteriami podziału są: stadium rozwoju, zdolność do kreowania miejsc pracy, zasięg terytorialny klastra, liczba horyzontalnie powiązanych sektorów, stadia łańcucha produkcji, pozycja konkurencyjna⁹, pomiar zaawansowania technologicznego czy też wielkość i struktura własności podmiotów wchodzących w skład klastra¹⁰. Typy klastrów ze względu na różne kryteria podziału przedstawia tabela 1.

⁹ Ibidem, s. 14.

¹⁰ Ł. Prysiński, D. Urban, *Miejsce przemysłu włókienniczego w rozwoju regionu łódzkiego*, [w:] *Restrukturyzacja regionów przemysłowych*, H. Godlewska-Majkowska (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 98.

Tabela 1. Klasyfikacja klastrów

Kryterium podziału	Typy klastrów
Stadium rozwoju	Embrionalne Wzrostowe Dojrzałe Schyłkowe
Zdolność do kreowania miejsc pracy	O wzrastającym zatrudnieniu O stabilnym zatrudnieniu O malejącym zatrudnieniu
Zasięg terytorialny klastra	Lokalne Regionalne Krajowe Ponadnarodowe
Liczba horyzontalnie powiązanych sektorów	Wąskie Szerokie
Liczba stadiów łańcucha produkcji	Głębokie (obejmujące kilka lub wszystkie etapy procesu produkcji) Płytke (jeden lub kilka etapów)
Pomiar zaawansowania technologicznego	Wysokich technologii (wysoko innowacyjne) Średnich technologii Nisko innowacyjne
Pozycja konkurencyjna	Liderzy światowi lub krajowi o przeciętnej lub słabej pozycji konkurencyjnej
Wielkość i struktura własności podmiotów wchodzących w skład klastra	Dominacja małych i średnich przedsiębiorstw Typu <i>hub and spoke</i> Satelitarne Instytucjonalne

Źródło: Ł. Prysiński, D. Urban, op. cit., s. 98

Z kolei rozpatrując typologie klastrów wg fazy rozwoju, trzeba zwrócić uwagę na ideę cyklicznego ich rozwoju. Zgodnie z nią, klastry tak jak gospodarki, przedsiębiorstwa, produkty posiadają cykl życia. W tym kryterium wyróżnia się¹¹:

1. Klastry załączkowe (embrionalne), które są na początkowym etapie rozwoju. Istotną rolę odgrywają w tej fazie rząd oraz inne instytucje wspomagające klastry. Wsparcie ze strony tych podmiotów pozwala na utrzymanie konkurencyjności tradycyjnych klastrów oraz promuje rozwijanie się nowych przemysłów.
2. Klastry wzrostowe, posiadające potencjał rozwojowy. W tym stadium działania na rzecz rozwoju klastra powinny być indywidualnie dopasowane do jego profilu.
3. Klastry dojrzałe mają stabilną pozycję lub napotykają problemy w dalszym rozwoju.

¹¹ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klastry na świecie. Studia przypadków*, Difin, Warszawa 2009, s. 19.

4. Klasy schyłkowe to jednostki, które przeszły już maksimum rozwoju, a ich siła zaczyna słabnąć.

Kolejny podział, stworzony przez A. Markusena, wyodrębnia na podstawie wielkości i struktury własności następujące rodzaje klastrów¹²:

1. Klaster sieciowy – składa się z wielu małych firm, które działają w tym samym albo powiązonym przemyśle. Przedsiębiorstwa potrafią szybko dostosowywać się do zmian zachodzących na rynku, mogą przy użyciu nowych technologii i dzięki współpracy zaspokoić popyt. Wyższość jednostek działających w klastrze nad podmiotami poza nim polega m.in. na nieustannej współpracy, zaufaniu, dostępie do lokalnych zasobów wiedzy i zasobów ludzkich, niskich kosztach transakcyjnych i transportowych.
2. Klaster typu *hub and spoke*, w którym działa jedna lub kilka dużych firm otoczonych przez mniejsze (dostawców, jednostki świadczące powiązane usługi) – małe przedsiębiorstwa mogą się rozwijać przez handel z główną firmą lub inne działania, jakie wynikają z jej obecności. Współpraca jest obserwowana głównie na linii mała firma – firma dominująca. Inaczej niż w klastrze sieciowym, dominacja większych firm powoduje, że wszelkie usługi są skierowane na zaspokojenie ich potrzeb. Występuje niższa elastyczność rynku pracy. Rozwój regionalny jest zdeterminowany kondycją firmy centralnej i danej branży.
3. Klaster satelitalny – jest w dużej mierze stworzony z oddziałów firm, których centrale działają poza klastrzem. Oddziały posiadają niezależność względem firm głównych. Większą część relacji tworzą dostawy i usługi z zewnętrzną jednostką. W minimalnym stopniu można zaobserwować współpracę między oddziałami różnych firm w klastrze.
4. Klasy instytucjonalne – są w przeważającej części zbudowane z instytucji publicznych i organizacji *non profit*. Nadrzędnym zadaniem małych przedsiębiorstw jest zaspokojenie popytu, jaki zgłaszają jednostki publiczne, co w długookresowej perspektywie może sprzyjać rozwojowi gospodarki lokalnej. W cyklu rozwoju klastra dominacja dużych instytucji traci na znaczeniu. Firmy stają się równorzędnymi partnerami.

Koncepcja klastrów staje się coraz bardziej popularna i coraz częściej jest stosowana jako efektywna forma organizacji działalności gospodarczej. Klasy stanowią formę współpracy horyzontalnej między trzema grupami podmiotów: przedsiębiorstwami, jednostkami naukowo-badawczymi oraz władzami publicznymi, dzięki czemu tworzą środowisko ułatwiające intensywne procesy interakcji i kooperacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami na poziomie narodowym i regionalnym.

¹² Ibidem, s. 19-22.

2. Korzyści i bariery tworzenia klastra

Cechą charakterystyczną klastrów przemysłowych jest to, że przedsiębiorstwa w nich skupione konkurują ze sobą, ale jednocześnie współpracują w tych obszarach, gdzie możliwe jest wyzwolenie efektów synergicznych wspólnych działań. Konkurencja nie wyklucza wzajemnych, korzystnych interakcji z innymi firmami, a może stać się motorem ich rozwoju. Taka sytuacja jest możliwa, gdy skoncentrowanie specyficznych w danym sektorze zasobów i kompetencji osiągnie taką wartość, przy której klastery stają się atrakcyjnym ośrodkiem oraz przyciąga dalsze zasoby.

Oprócz przedsiębiorstw w sieć klastra włącza się również inne instytucje i organizacje takie jak: ośrodki naukowe, jednostki badawczo-rozwojowe czy organizacje prywatne. Wyzwala to znaczny potencjał innowacyjny takiej formy organizacyjno-przestrzennej przemysłu. Zwiększony potencjał innowacyjny wyzwala efekt synergiczny, który polega przede wszystkim na dyfuzji *know-how* oraz rotacji kadr w ramach klastra, zwiększeniu produktywności w ramach klastra poprzez skupienie zasobów, otwartości na innowacje i zdolności ich absorpcji, przyciąganiu nowych zasobów i przedsiębiorstw¹³.

Rozwój i tworzenie klastrów w regionie wiąże się ze zjawiskami, które wpływają pozytywnie na konkurencyjność i innowacyjność zarówno na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw, jak i całego regionu. Z perspektywy mikroekonomicznej głównymi korzyściami, wynikającymi z funkcjonowania w ramach klastra, są:

- wzrost produktywności dzięki dostępowi do wyspecjalizowanych czynników produkcji i redukcji kosztu dostępu do wspólnych zasobów;
- korzyści zewnętrzne w zakresie dyfuzji technologii i przepływów wiedzy, wynikające z bezpośrednich kontaktów między przedstawicielami klastra;
- możliwość podejmowania wspólnych działań marketingowych czy realizacji zakupów;
- możliwość korzystania przez przedsiębiorstwa, w szczególności MSP, z pomocy biznesowej, oferowanej przez koordynatorów klastra.

Z perspektywy gospodarki kraju i regionu powstawanie i rozwój klastrów wpływa na:

- tworzenie kultury innowacyjności i przedsiębiorczości w regionie;
- wzrost stopnia specjalizacji oraz rozwój rozbudowanych sieci produkcji, składających się z wyspecjalizowanych poddostawców i kooperantów;
- rozwój infrastruktury naukowej w regionie, a także stymulowanie przepływu wiedzy, procesów uczenia się oraz absorpcji i generowania nowych innowacji;

¹³ G. Pawłowski, *Klasy jako determinanty przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na rynku*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce, nr 6, Ostrołęka 2008, s. 164-165.

- powstawanie w regionie nowych podmiotów gospodarczych oraz włączanie w struktury klastrowe MSP, co prowadzi do ich wyższej specjalizacji i efektywności funkcjonowania, dzięki pośredniej realizacji korzyści skali;
- tworzenie atrakcyjnego rynku pracy, przyciągającego wykwalifikowanych pracowników;
- zwiększanie atrakcyjności lokalizacyjnej dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ).

W literaturze przedmiotu uwagę skupia się na korzyściach płynących z tworzenia struktur klastrowych, natomiast bardzo małą uwagę poświęca się zagrożeniom, które mogą się pojawiać¹⁴. Do takich zagrożeń można zaliczyć np. rosnące koszty procy, rosnące zróżnicowanie dochodów, zbyt wąską specjalizację działalności, naciski otoczenia. Efektywne działanie struktur klastrowych może napotkać na szereg barier, zarówno tzw. twardych (fizycznych, technicznych, regulacyjno-administracyjnych i legislacyjnych), jak i miękkich (przede wszystkim natury mentalnościowej). W polskich specyficznych uwarunkowaniach szczególną rolę odgrywają szeroko definiowane bariery miękkie, w szczególności niska skłonność do współpracy polskich przedsiębiorstw między sobą, ze sferą nauki i otoczeniem przedsiębiorstw¹⁵. Dzieje się tak najczęściej z powodu braku zaufania pomiędzy partnerami biznesowymi oraz dominacji źle pojmowanej kultury konkurencji, nie dostrzegającej w kooperacji w wybranych obszarach działalności szans na wspólny rozwój. Wyeliminowanie lub ograniczenie negatywnego oddziaływania miękkich barier na proces kooperacji w gospodarce i nauce powinno być uznane za jedno z kluczowych obszarów działań podejmowanych w ramach inicjatyw klastrowych¹⁶. Pomimo faktu, że klastering w Polsce jest zjawiskiem nowym, w ostatnich latach można zauważyć dynamiczny przyrost inicjatyw klastrowych, o czym świadczą informacje zawarte w zestawieniach danych dotyczących klastrów, realizowane przez PARP.

3. Klasy w Polsce

W Polsce kreowanie powiązań kooperacyjnych między przedsiębiorstwami a podmiotami naukowymi miało początek dopiero w 2004 roku. Większy nacisk na wsparcie dla kooperacji został położony w dokumencie *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*. W jednej z części – *Infrastruktura dla innowacji* – zaakcentowano sfery, na jakich powinny skupiać się działania; są nimi¹⁷:

¹⁴ A. Wasiluk, *Ocena przesłanek rozwoju klastra w branży metalowej i maszynowej na Podlasiu*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 1, s. 42.

¹⁵ *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006, s. 79.

¹⁶ *Inicjatywy klastrowe: skuteczne działanie i strategiczny rozwój*, M. Koszarek (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 13-14.

¹⁷ J. Hołub-Iwan, M. Małachowska, *Rozwój klastrów w Polsce. Raport*, 2008, s. 7-8, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/ig_023.pdf, data dostępu 30.05.2014 r.

- podniesienie świadomości przedsiębiorców na temat zalet pochodzących ze współpracy z jednostkami naukowymi i innymi przedsiębiorstwami;
- stworzenie efektywnego partnerstwa publiczno-prywatnego;
- ustanowienie warunków do współpracy sieciowej;
- wsparcie rozwoju klastrów;
- wsparcie rozwoju platform technologicznych w zaawansowanych technologicznie sektorach;
- wspieranie wspólnych inicjatyw przedsiębiorców o charakterze sieciowym i sektora naukowego, nastawionych na realizowanie przedsięwzięć innowacyjnych.

W 2012 roku Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadziła drugą edycję badania klastrów w Polsce; pierwsza odbyła się w 2010 roku. Trzecia edycja badania zakończyła się w 2015 roku. *Benchmarking* klastrów ma za zadanie przedstawić stan ich rozwoju, określić kierunki zachodzących zmian, także wypracować rekomendacje do doskonalenia zarządzania¹⁸. Zrealizowane na podstawie badań analizy pozwoliły na wyszczególnienie następujących wniosków:

1. Inicjatorami utworzenia klastrów są najczęściej podmioty sektora prywatnego. Tworzą one klastry samodzielnie lub współuczestniczą w procesie formowania (w ten sposób powołano do życia 16 klastrów w badanej grupie raportu).
2. Nowo powstałe w Polsce klastry są rezultatem działania podmiotów ze sfery prywatnej, publicznej oraz B + R.
 - wśród badanych klastrów 29 powstało jako inicjatywy oddolne i mieszane;
 - dominującą formą są klastry sieciowe;
 - przeważającą formą organizacyjno-prawną jest stowarzyszenie (jednak liczba stowarzyszeń maleje na rzecz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych).

Koordinatorzy, którzy uczestniczyli w badaniu, wskazali główne obszary strategicznej działalności klastrów:

- wspólne projekty, ukierunkowane na stworzenie innowacyjnych rozwiązań i technologii;
- możliwość uzyskania zewnętrznych środków finansowych;
- zwiększenie rynkowego znaczenia marki klastra oraz regionu;
- wzmocnienie pozycji klastra jako partnera wobec otoczenia, tj. władz publicznych, instytucji otoczenia rynkowego;
- zwiększenie przepływu informacji i wiedzy.

Najwięcej klastrów powstało w latach 2006-2009. Głównymi branżami, w jakich działają klastry są: informatyka i ICT, lotnictwo, ekoenergetyka, budownictwo. Człon-

¹⁸ *Benchmarking klastrów w Polsce 2012*, http://polskieklastry.org/wp-content/uploads/2014/01/Benchmarking_klastrow_w_Polsce-PARP2012.pdf, data dostępu 01.06.2014 r. oraz *Benchmarking klastrów w Polsce edycja 2014*, http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/klastry/Benchmarking_klastrow/Benchmarking_2014.pdf, data dostępu 01.06.2014 r.

kami-przedsiębiorcami są w przeważającej części mikro- i małe przedsiębiorstwa (71% ogółu). Na podstawie obu edycji *benchmarkingu* można wnioskować, że klasy nie rozwinęły dostatecznie aktywności, jeżeli chodzi o wspólną ofertę, dystrybucję czy produkt. Odnoszone korzyści wiążą w większym stopniu się ze współpracą i rozwojem zasobów ludzkich. Istotne zmiany zaszły w internacjonalizacji klas, czyli działalności w międzynarodowym środowisku biznesowym, uczestnictwie w transferze technologii, projektach realizowanych z jednostkami zagranicznymi, w dużym stopniu B + R.

Do marca 2012 roku odnotowano w Polsce utworzenie w sumie 212 inicjatyw klasowych. Najwięcej umiejscowionych jest w województwie mazowieckim – 26. Licznie reprezentowane są również województwa: warmińsko-mazurskie i śląskie, odpowiednio – 18 i 17. Biorąc pod uwagę strukturę branżową, można zaobserwować, że polskie klasy działają zarówno w branżach innowacyjnych, jak i bardziej tradycyjnych. Najlichniesza jest branża ICT – 28 inicjatyw zlokalizowanych przede wszystkim w województwie mazowieckim, małopolskim i śląskim. W sektorze turystycznym działa 27 inicjatyw zlokalizowanych w 11 województwach. Do licznie reprezentowanych należą również branże: spożywcza (20), ekoenergetyczna (18) oraz przemysł drzewny (13). Klasy działające w sektorze spożywczym charakteryzują się dużym rozdrobnieniem, są rozproszone za terenie 12 województw. Uwagę zwraca województwo łódzkie, w którym dominuje branża włókienniczo-odzieżowa, działa w niej 5 inicjatyw klasowych. Jest to województwo z największą liczbą przedsiębiorstw zajmujących się produkcją wyrobów tekstylnych (21%) oraz produkcją odzieży (23,5%)¹⁹.

Klasy, jako katalizator procesów innowacyjnych, powstają przede wszystkim w zaawansowanych technologicznie sektorach, czego przykładami są: Wielkopolski Klaster Zaawansowanych Technik Automatyzacji ELPROTECH, Klaster Multimediiów i Systemów Informacyjnych w Nowym Sączu lub najczęściej występujące w Polsce klasy technologii informatycznych (m.in. w województwach: mazowieckim, podkarpackim, pomorskim lub zachodniopomorskim)²⁰.

Sztandarowym przykładem klastra wysokich technologii w Polsce jest Dolina Lotnicza w województwie podkarpackim, w którym występuje silna koncentracja zakładów przemysłu lotniczego, ośrodków szkolenia pilotów oraz specjalizujących się w tych dziedzinach uczelni wyższych i instytucji badawczo-rozwojowych²¹. Rozwój w takich regionach klas może przyczynić się do: szybkiego wzrostu gospodarczego, podniesienia produktywności, zwiększonych zysków, przyciągania zainteresowania badaniami i rozwojem, podwyższenia eksportu oraz kreowania nowych miejsc pracy dzięki dynamicznemu wzrostowi liczby przedsię-

¹⁹ PARP, *Katalog – polskie klasy*, http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klasy/Polskie_klasy/Katalogi/katalog_POL_PI.pdf, data dostępu 01.06.2014 r.

²⁰ *Kierunki i polityka rozwoju klas w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 12.

²¹ *EkoInnowacje w praktyce funkcjonowania MŚP*, J. Strojny, E. Wojnicka, L. Woźniak (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 39.

biorstw. Uzyskana przewaga konkurencyjna danej lokalizacji przejawia się w skali krajowej, a często także międzynarodowej.

Klasy powstają nie tylko w zaawansowanych technologicznie sektorach, ale również w sektorach tradycyjnych, np. Wielkopolski Klaster Meblarski, Klaster Budowlany w regionie świętokrzyskim, Dolina Ekologicznej Żywności w Lublinie, Kocioł Pleszewski – klaster branży kotlarskiej w Wielkopolsce, Klaster Budownictwo – Polska Centralna, Dolnośląski Klaster Surowcowy, Podlaski Klaster Obróbki Metali czy Gdańska Delta Bursztynu. Podmioty działające w ramach tych klastrów również wykorzystują nowoczesne technologie, następuje też dynamiczny przepływ wiedzy. Dzięki współpracy przedsiębiorstw w ramach klastrów otwierają się nowe możliwości takie jak włączenie w produkcję innowacyjnych rozwiązań, co podnosi produktywność i wydajność pracy²².

4. Klasy ekologiczne – zakres i cele ich funkcjonowania

Inwestycje w ochronę środowiska wymagają szerokiej współpracy i zaangażowania wielu podmiotów, często z różnych sektorów: przedsiębiorstw, samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych, jednostek naukowych i badawczych, a także instytucji okołobiznesowych. W dokumentach takich jak np. *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko Perspektywa 2020 r.*²³ podkreśla się fakt realizacji celów środowiskowych i energetycznych poprzez sprawne funkcjonowanie wielu podmiotów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Klasy są więc odpowiednią konstrukcją na podjęcie współdziałania w zakresie realizowania celów polityki energetycznej i rozszerzenia zakresu odnawialnych źródeł energii. Tak więc czynnikiem sprzyjającym ich powstawaniu są odpowiednie instrumenty prawne i finansowe.

Specjalistycznymi ekologicznymi klastrami i inicjatywami klastrowymi, które podają za swój obszar działalności: energetykę odnawialną, stosowanie technologii energooszczędnych i ochrony środowiska, są²⁴:

- Dolnośląski Klaster Ekoenergetyczny EEI;
- Sieć Naukowo-Gospodarcza „Energia”;
- Innowacyjny Klaster Generacji i Użytkowania Energii w Mega i Nano Skali;
- Dolnośląski Klaster Energii Odnawialnej;
- Lubelski Klaster Ekoenergetyczny;

²² *Przedsiębiorczość w Polsce. Raport*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 117.

²³ *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko Perspektywa 2020 r.*, Ministerstwo Gospodarki, http://bip.mg.gov.pl/files/upload/19680/2013-11-25_BEi%C5%9A_v.4.1.pdf, data dostępu 01.06.2014 r.

²⁴ *Benchmarking klastrów w Polsce 2012*, op. cit.; M. Feltynowski, A. Rzeńca, *Klasy energetyczne w Polsce – diagnoza stanu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 715, Szczecin 2012, s. 146-147.

- Bioenergia dla Regionu;
- Klaster Zaawansowanych Technologii Energetycznych „Ekoenergia”;
- Małopolski-Podkarpacki Klaster Czystej Energii;
- Mazowiecki Klaster Energetyczny;
- Mazowiecki Sojusz Energetyczny;
- Klaster Budownictwa Energooszczędnego „Termomax”;
- Klaster Zielonych Technologii;
- Bałtycki Klaster Ekoenergetyczny;
- Nadwiślański Klaster Energii Odnawialnej i Poszanowania Energii;
- Klaster Energetyczny;
- Innowacyjny Śląski Klaster Czystych Technologii Węglowych;
- Klaster Technologii Energooszczędnych Euro-Centrum;
- Klaster Producentów Biomasy – Konsorcjum „Biomasa Świętokrzyska”;
- Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Energetyczny;
- Warmińsko-Mazurski Klaster „Razem Ciepłej”;
- Kętrzyński Klaster Energii Odnawialnej;
- Wielkopolski Klaster Energii Odnawialnej.

Dokonując przeglądu klastrów, do najczęściej deklarowanych celów zaliczyć można:

- wytwarzanie energii z OZE oraz promowanie potencjału regionu w zakresie OZE;
- stymulowanie działań w zakresie efektywności energetycznej i poprawa bezpieczeństwa energetycznego;
- budowa i rozwój współpracy pomiędzy nauką a gospodarką;
- promocja i rozwój polskich technologii energetycznych i środowiskowych;
- pobudzanie innowacyjności w ochronie środowiska;
- organizowanie współpracy w zakresie rozwoju nowych technologii oraz zaplecza B + R;
- projektowanie, wytwarzanie i wdrażanie innowacyjnych produktów, rozwiązań oraz usług;
- kształcenie specjalistycznych kadr itp.

Interesującym przykładem może być powstały w 2007 roku Klaster Bioenergia dla Regionu. Celem klastra jest działalność na rzecz zrównoważonego rozwoju bioenergetycznego województwa łódzkiego w kontekście zintegrowanego pakietu działań Komisji Europejskiej w obszarze energii i zmian klimatu na rzecz redukcji poziomu emisji w XXI wieku. Klaster Bioenergia dla Regionu²⁵ jest otwartą inicjatywą kooperacyjną, skupiającą czterdzieści jeden przedsiębiorstw, jedenaście instytutów naukowo-badawczych, siedem jednostek samorządu terytorialnego oraz

²⁵ Klaster Bioenergia dla Regionu – Bioenergy for the Region, <http://www.bioenergiadlaregionu.eu/pl/o-klastrze/>, data dostępu 07.06.2014 r.

trzyście instytucji otoczenia biznesu, działających w obszarze odnawialnych źródeł energii. Swoją misję klastr realizuje przez:

- kompleksowe rozwiązanie zagadnień dotyczących uregulowania rynku biomasy na terenie województwa łódzkiego, w szczególności w zakresie metod jej pozyskiwania, przerobu oraz wykorzystania jako OZE;
- integrację działań członków klastra – przedsiębiorstw, jednostek naukowo-badawczych i władz lokalnych na rzecz zwiększenia udziału energii słonecznej i wiatrowej w bilansie energetycznym regionu;
- działalność edukacyjno-informacyjną, promującą wykorzystanie dostępnych odnawialnych źródeł energii oraz efektywność energetyczną.

W ramach klastra realizowano następujące projekty²⁶:

- Regionalne Koncepcje Energetyczne w Basenie Morza Bałtyckiego, których celem była wymiana wiedzy i doświadczeń między krajami w zakresie rozwoju rozproszonych technologii energetycznych;
- Zintegrowany Program Rozwoju Doktorantów, którego celem było zwiększenie udziału w transferze wiedzy i wzmocnienie powiązań sfery badawczo-rozwojowej z przedsiębiorstwami na rzecz rozwoju gospodarczego województwa łódzkiego w zakresie energetyki odnawialnej;
- Bioenergia dla Regionu – Manager Energetyki Odnawialnej, którego celem było podniesienie i dostosowanie kwalifikacji i umiejętności łódzian do potrzeb regionalnej gospodarki w zakresie zarządzania energetyką odnawialną;
- Bioenergia dla Regionu – rozwój sieci współpracy między nauką i gospodarką w obszarze odnawialnych źródeł energii, który obejmował ściśle współpracę między klastrem oraz deENet (DE) i poszczególnymi członkami sieci transferu w celu zintensyfikowania transferu pomiędzy nauką i gospodarką;
- Bioenergia dla Regionu – Badanie Zarządzania Zmianą Gospodarczą, którego celem była ocena stanu świadomości przedsiębiorstw oraz kluczowych interesariuszy województwa mazowieckiego na temat prognozowanych zmian, związanych z przechodzeniem do gospodarki niskoemisyjnej;
- Polsko-norweskie partnerstwo na rzecz rozwoju edukacji ekologicznej osób dorosłych, którego celem był transfer norweskich doświadczeń w zakresie metodologii, organizacji i logistyki edukacji w obszarze zrównoważonego rozwoju.

Wdrożono takie działania jak np.:

- Zarządzanie efektywnością energetyczną w mikro- i małej firmie – celem projektu była poprawa wykorzystania energii w przedsiębiorstwach, przy jednoczesnym rozwoju firmy, podniesieniu jej rentowności i potencjału, a także konkurencyjności;

²⁶ *Klasy w województwie łódzkim*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

- „Naukowcy dla gospodarki Mazowsza” – celem projektu było wzmocnienie powiązań nauki i gospodarki;
- *PRESOURCE Promotion of Resource Efficiency in SMEs in Central Europe* – celem projektu była promocja efektywnego wykorzystywania surowców, zwiększenie świadomości sektora MŚP o istotności tego problemu, zapoznanie go z innowacyjnymi narzędziami oceny własnego potencjału oraz przedstawienie możliwości finansowania inwestycji, które przyczyniłyby się do zwiększenia efektywności wykorzystania surowców;
- Budowa Centrum Transferu Technologii w Obszarze Odnawialnych Źródeł Energii – celem projektu było zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw funkcjonujących w klastrze oraz zwiększenie udziału innowacyjnych produktów i usług polskiej energetyki odnawialnej w rynku światowym;
- Przedstawiciel handlowy w branży OZE zawodem przyszłości – celem projektu było nabycie przez uczestników odpowiednich kwalifikacji umożliwiających pracę w zawodzie przedstawiciela handlowego w branży OZE.

5. Czynniki sprzyjające tworzeniu i rozwijaniu klastrów ekologicznych

W literaturze przedmiotu nie można odnaleźć jednej zgodnej i poświadczonej badaniami koncepcji wyjaśniającej mechanizm, uwarunkowania i czynniki kształtowania się klastrów. Kluczowym dla zrozumienia istoty klastra jest uwzględnienie roli i interakcji pomiędzy różnorodnymi czynnikami stanowiącymi naturalne atrybuty klastrów takie jak²⁷:

- koncentracja przestrzenna (bliskość geograficzna) – zwykle na niewielkim obszarze skupia się znaczna liczba przedsiębiorstw (małych i średnich, rzadziej dużych);
- systemowy, sieciowy charakter społecznie zakorzenionych powiązań²⁸;
- kooperencja (ang. *coopetition*) czyli jednoczesne konkurowanie i kooperacja podmiotów gospodarczych;
- wieloletnie tradycje danej działalności w danej lokalizacji (tzw. lokalne czy regionalne zagłębienia tradycji);
- atrakcyjny rynek wyspecjalizowanej siły roboczej;
- możliwości pozyskiwania odpowiedniej kadry specjalistycznej;
- efektywna dyfuzja tzw. wiedzy ukrytej (ang. *tacit knowledge*), której uzyskanie wymaga wchodzenia w bezpośrednie relacje międzyludzkie;
- dostępność usług w zakresie rozwoju technologii, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, usług prawniczych, księgowych itp.;

²⁷ *Jak stworzyć klaster*, W. Szajna (red.), WSzLiZ, Rzeszów 2011, s. 8.

²⁸ P. Maskell, *Towards a knowledge-based theory of the geographical cluster*, “Industrial and Corporate Change” 2001, Vol. 10 (4), s. 921-943.

- wspólna strategia działania;
- znaczące zasoby kapitału społecznego, przejawiające się m.in. wzajemnym zaufaniem, patriotyzmem regionalnym, dostrzeganiem wspólnych celów i przekładających się na efektywną współpracę w układzie potrójnej helisy (ang. *triple helix*) – tzn. między przedsiębiorcami, środowiskiem nauki oraz władzami publicznymi;
- branże współpracujące w klastrze powinny mieć dostęp do instytucji B + R;
- możliwość rozwoju innowacji i nowych technologii²⁹;
- sprzyjające otoczenie prawne i instytucjonalne, wpisane w regulacje prawne i programy promujące określoną formę i charakter działalności klastra.

6. Finansowanie klastrów w Polsce

Poprzez rosnące znaczenie i popularność koncepcji klastra oraz wpływ klastringu na rozwój gospodarczy doprowadzono do ukształtowania się polityki wspierania klastrów. Liczne korzyści klastringu dla pojedynczych podmiotów oraz regionów powodują, że klastry mogą stać się motorami wzrostu gospodarczego. Polityka wspierania klastrów może być stosowana na wielu poziomach: międzynarodowym, narodowym, regionalnym oraz lokalnym³⁰. Jej celem jest najczęściej podnoszenie konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących klastrów oraz przyczynianie się do powstawania nowych podmiotów gospodarczych. Polityka klastrowa w Polsce, podobnie jak na poziomie Unii Europejskiej, jest budowana w oparciu o tzw. podejście oddolne, wg którego najaktywniejszymi uczestnikami w procesie budowy klastra powinny być lokalne przedsiębiorstwa. Zgodnie z tym podejściem, działania państwa powinny pełnić jedynie rolę pomocniczą i koncentrować się na selektywnych programach wsparcia i na tworzeniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej w otoczeniu klastra.

Wsparcie rozwoju klastra ze środków publicznych w każdym przypadku powinno być powiązane z występowaniem realnych niedoskonałości rynku. Biorąc pod uwagę charakter oferowanego wsparcia, można wyodrębnić dwa podstawowe rodzaje pomocy³¹:

- finansową (fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, dotacje z funduszy europejskich);
- pozafinansową (usługi informacyjno-doradcze, pomoc techniczna i lokalowa, szkolenia, kojarzenie partnerów, tworzenie sieci przedsiębiorstw, transfer technologii).

²⁹ J. Kaźmierski, *Rozwój i zarządzanie strukturami klastrowymi w regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 23.

³⁰ T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Polityka Wspierania Klastrów. Najlepsze Praktyki. Rekomendacje dla Polski*, Gdańsk 2004, s. 9-12, http://www.wmarr.olsztyn.pl/klastry/upload/files/Rek11_%20do%20druku.pdf, data dostępu 30.05.2014 r.

³¹ *Jak stworzyć klastr...*, op. cit., s. 23.

Istnieje wiele dróg uzyskania źródeł finansowania inicjatyw klastrowych, przy czym każda z nich wymaga utworzenia klastra w sposób formalny. Najprostszą formą jest samofinansowanie z wpłat dokonywanych przez uczestników, naliczanych np. wg wielkości ich przychodów, wielkości zatrudnienia. W początkowej fazie działalności klastra można i należy ubiegać się o środki publiczne z programów finansowanych z funduszy europejskich: regionalnych, krajowych bądź ogólnounijnych. Należy jednak pamiętać o potrzebie zgromadzenia wkładu własnego w postaci pożyczki, kredytu lub w formie wpłat uczestników klastra.

Środki na rozwój klastrów mogą pochodzić z programów bezpośrednio nakierowanych na ich rozwój, a także z instrumentów pośrednich, wspomagających poszczególne rodzaje i formy działalności. Na przykład współpraca z placówkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi była dofinansowana z 7 Programu Ramowego, szkolenia branżowe lub z zakresu klasteringu – z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), inwestycje – z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, innowacje w przedsiębiorstwach – z programów wspierających małą i średnią przedsiębiorczość. Dodatkowo środki na działanie klastra można pozyskiwać w formie pomocy publicznej z funduszy regionalnych. Środki finansowe na działalność klastra mogą pochodzić także z dotacji i kontraktów państwowych, darowizn, spadków i zapisów oraz odsetek bankowych. Ważną formą pozyskiwania środków finansowych przez klastr, obok wpłat uczestników, powinny stać się wpływy z działalności statutowej (przychody ze świadczonych usług) oraz dochody z majątku klastra³². Najważniejszym źródłem finansowania rozwoju klastrów, obok środków Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), był Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013. W ramach piątej osi priorytetowej realizowano w nim działanie pn. *Wspieranie rozwoju powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym*³³.

Źródłem finansowania działalności klastrów i inicjatyw klastrowych był także Program Operacyjny Kapitał Ludzki, w szczególności zaś Działanie 8.2. Transfer wiedzy. Należy ono do komponentu regionalnego PO KL i realizowane jest oddzielnie w każdym regionie Polski. Obok projektów, mających na celu wspieranie wdrażania Regionalnych Strategii Innowacji (RSI), realizowane mogą być projekty służące: wsparciu tworzenia i rozwoju sieci współpracy, wymianie informacji między naukowcami a przedsiębiorcami w zakresie innowacji i transferu technologii na poziomie regionalnym i lokalnym poprzez realizację kampanii informacyjnych i promocyjnych, służących kojarzeniu partnerów, promocji transferu wiedzy i innowacji, a także zmierzających do rozwoju systemu komunikowania się i wymiany informacji pomiędzy zaangażowanymi podmiotami. Wśród beneficjentów omawianego działania są m.in. przedsiębiorcy, uczelnie, jednostki naukowe, podmioty odpowiedzialne za wdrażanie RSI. Uzupełnienie wsparcia

³² P. Fabrowska et al., *ABC jak założyć klastr? Przewodnik dla przedsiębiorcy*, Wydawnictwo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009, s. 23.

³³ *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, M. Stawicki, W. Pander (red.), SGGW, Warszawa 2008, s. 57-65.

klastrów i inicjatyw klastrowych na poziomie regionów (województw) stanowią środki Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). W nowej perspektywie finansowania wykorzystywane będą środki Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 – I Oś priorytetowa wsparcie prowadzenia prac B + R przez przedsiębiorstwa. Istotną pulę środków wsparcia zapowiada także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Zakończenie

Zachodzące zmiany w przepisach prawnych w zakresie energetyki odnawialnej³⁴, funkcjonowanie instrumentów ekonomicznych w dziedzinie energetyki, a także oddolne inicjatywy współpracy podmiotów stymulują rozwój klastrów ekologicznych. Klastry skupiają podmioty o pokrewnych rodzajach działalności i zbliżonych celach działań. Specyfika ich funkcjonowania wymaga wykorzystywania nowych technologii, innowacyjnych rozwiązań oraz wyspecjalizowanych kadr. Powiązanie klastrów ekologicznych z polityką innowacyjną jest zjawiskiem dostosowania wysokich wymagań technologicznych i kreowania rozwiązań innowacyjnych.

Zróżnicowany zasięg terytorialny tego rodzaju klastrów można określić jako lokalny i regionalny. Jednak wiele z nich rozszerza współpracę poprzez zawieranie porozumień w międzynarodowych programach, projektach i badaniach. Proces rozwoju takiego typu klastrów jest związany z możliwościami finansowania tego typu inicjatyw, nakierowanych na finansowanie innowacji w zakresie odnawialnych źródeł energii. Ważnym elementem i uczestnikiem struktur takich klastrów są samorządy terytorialne różnego szczebla. To właśnie samorządy wspierają i promują inicjatywy w zakresie odnawialnych źródeł energii³⁵. Dziedziny te wspiera także NFOŚiGW w ramach Programu Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji.

Wzajemne interakcje, zachodzące pomiędzy podmiotami klastra, sprzyjają poszukiwaniu oraz wdrażaniu innowacji w procesach produkcji i samych produktach z zakresu energetyki odnawialnej. W klastrach powstają ekoinowacje produktowe, procesowe, organizacyjne, a także marketingowe. W ramach klastrów tworzą się zasoby i uruchamiają mechanizmy, które są niezbędne dla wzrostu potencjału innowacyjnego. Innowacje są atrybutem stałej poprawy konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy. Współpraca w ramach klastra bazuje na różnorodnych wizjach rozwoju uczestników, którzy dzielą się między sobą doświadczeniem, wiedzą czy wnioskami z nieudanych przedsięwzięć. Mimo że uczestnicy są dla siebie nawzajem konkurencją i zabiegają o te same obszary rynku, nie oznacza to,

³⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. 2015, poz. 478.

³⁵ D. Burzyńska, *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 206-208.

że nie tworzą wyjątkowych relacji partnerskich. Właśnie te relacje stanowią ideę nowoczesnego klasteringu.

Klaster jako silny punkt na mapie gospodarczej danego obszaru staje się pożądanym miejscem lokalizacji inwestycji dla globalnych sieci, a to umożliwia jego włączenie w międzynarodowy system konkurencyjny. Być może klasy w Polsce nie spełniają jeszcze światowych standardów, jednak z pewnością mają takie aspiracje. Kluczowe znaczenie ma podzielana przez uczestników wizja rozwojowa klastra. Współcześnie wymaga się organizacyjno-procesowych innowacji, które są efektem współpracy z konkurencją, dlatego ogromne znaczenie przy ocenie potencjału rozwojowego inicjatywy ma kooperacyjność wdrażanego modelu klastra. Klasy stają się coraz bardziej popularnym rodzajem współpracy w Polsce. Idea ta jest początkiem nowego sposobu myślenia o rozwoju międzynarodowej konkurencyjności gospodarki narodowej i regionalnej. Sukcesy, jakie odnoszą istniejące podmioty, mogą być motywacją dla innych potencjalnych inwestorów do podejmowania się podobnych działań. Klasy powinny być traktowane jako kluczowe instrumenty podnoszenia innowacyjności gospodarki krajowej i gospodarek regionalnych. Inicjatywy klastrowe są załączkiem nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki regionu, dlatego powinny być aktywnie wspierane przez władze lokalne, zwłaszcza w takich dziedzinach jak ochrona środowiska, przyczyniając się do wdrażania przede wszystkim nowych rozwiązań w zakresie odnawialnych źródeł energii.

Bibliografia

1. Burzyńska D., *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
2. *Ekoinnowacje w praktyce funkcjonowania MŚP*, J. Strojny, E. Wojnicka, L. Woźniak (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
3. Fabrowska P. et al., *ABC jak założyć klaster? Przewodnik dla przedsiębiorcy*, Wydawnictwo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009.
4. Feltynowski M., Rzeńca A., *Klasy energetyczne w Polsce – diagnoza stanu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 715, Szczecin 2012.
5. *Inicjatywy klastrowe: skuteczne działanie i strategiczny rozwój*, M. Koszarek (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.
6. *Jak stworzyć klaster*, W. Szajna (red.), WSZLiZ, Rzeszów 2011.
7. Kaźmierski J., *Rozwój i zarządzanie strukturami klastrowymi w regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
8. *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
9. *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.
10. *Klasy w województwie łódzkim*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

11. Maskell P., *Towards a knowledge-based theory of the geographical cluster*, "Industrial and Corporate Change" 2001, Vol. 10 (4).
12. *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, M. Stawicki, W. Pander (red.), SGGW, Warszawa 2008.
13. Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J., *Klastry na świecie. Studia przypadków*, Difin, Warszawa 2009.
14. Pawłowski G., *Klastry jako determinanty przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na rynku*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce, nr 6, Ostrołęka 2008.
15. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku – krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, strategia uchwalona przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r., Warszawa 2010.
16. Porter M. E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
17. Prysiński Ł., Urban D., *Miejsce przemysłu włókienniczego w rozwoju regionu łódzkiego*, [w:] *Restrukturyzacja regionów przemysłowych*, H. Godlewska-Majkowska (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.
18. *Przedsiębiorczość w Polsce. Raport*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.
19. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 roku w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi*, Dz. U. 2006, nr 226, poz. 1651.
20. Szultka S., *Klastry – innowacyjne wyzwanie dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2004.
21. Ślepko M., *Umieędzynarodowienie klastrów gospodarczych*, Wydawnictwo Ce-DeWu, Warszawa 2012.
22. *Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii*, Dz. U. 2015, poz. 478.
23. Wasiluk A. *Ocena przesłanek rozwoju klastra w branży metalowej i maszynowej na Podlasiu*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 1.
24. *Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną*, 2006/C 323/01.

Źródła internetowe

1. *Benchmarking klastrów w Polsce 2012*, http://polskieklastry.org/wp-content/uploads/2014/01/Benchmarking_klastrow_w_Polsce-PARP2012.pdf, data dostępu 01.06.2014 r.
2. *Benchmarking klastrów w Polsce edycja 2014*, http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Benchmarking_klastrow/Benchmarking_2014.pdf, data dostępu 01.06.2014 r.
3. Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., *Polityka Wspierania Klastrów. Najlepsze Praktyki. Rekomendacje dla Polski*, Gdańsk 2004, http://www.wmarr.olsztyn.pl/klastry/upload/files/Rek11_%20do%20druku.pdf, data dostępu 30.05.2014 r.
4. Hołub-Iwan J., Małachowska M., *Rozwój klastrów w Polsce. Raport*, 2008, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/ig_023.pdf, data dostępu 30.05.2014 r.
5. *Klaster Bioenergia dla Regionu – Bioenergy for the Region*, <http://www.bioenergiadlaregionu.eu/pl/o-klastrze/>, data dostępu 07.06.2014 r.
6. Ministerstwo Gospodarki, <http://ppj.mg.gov.pl/node/11784>, data dostępu 30.05.2014 r.

7. *PARP Katalog – polskie klastry*, http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Polskie_klastry/Katalogi/katalog_POL_PI.pdf, data dostępu 01.06.2014 r.
8. *Raport klastrów*, http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Benchmarking_klastrow/20121212_Streszczenie, data dostępu 01.06.2014 r.
9. *Raport PARP. Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku*, Rekomendacje Grupy roboczej ds. polityki klastrowej, Warszawa 2012, <http://www.parp.gov.pl/index/index/2305>, data dostępu 01.06.2014 r.
10. *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko Perspektywa 2020 r.*, Ministerstwo Gospodarki, http://bip.mg.gov.pl/files/upload/19680/2013-11-25_BEi%C5%9A_v.4.1.pdf; data dostępu 01.06.2014 r.

Eleonora Gonda-Soroczyńska¹

GÓRNICZA KREACJA GOSPODARCZA W OŚRODKU UZDROWISKOWYM SPRZECZNOŚCIĄ Z OCZEKIWANIAM I SPOŁECZNYMI NA PRZYKŁADZIE GOCZAŁKOWIC-ZDROJU

Streszczenie

W przedstawionych badaniach zwrócono uwagę na niewielką, uzdrowiskową wieś Goczałkowice-Zdrój, położoną w południowej Polsce, w województwie śląskim, w powiecie pszczyńskim, w gminie Goczałkowice-Zdrój. Górnicza kreacja gospodarcza w tym ośrodku uzdrowiskowym stanowi sprzeczność z lokalnymi i regionalnymi oczekiwaniami społecznymi. Rozwijający się niezwykle dynamicznie przemysł górniczy, zwłaszcza w ostatnim roku pod Goczałkowicami-Zdrojem, stanowi zagrożenie dla funkcjonowania uzdrowiska (z tradycjami uzdrowiskowymi ponad 150-letnimi). Społeczność lokalna i regionalna obawia się, iż Goczałkowice-Zdrój mogą podzielić los Jastrzębia-Zdroju, niegdyś prężnie funkcjonującego uzdrowiska, dysponującego znaczącym potencjałem uzdrowiskowym (lecnicze wody mineralne, klimat, infrastruktura uzdrowiskowa), które zostało przekształcone w ogromny ośrodek przemysłu górniczego. Funkcja uzdrowiskowa przestała istnieć. Nasuwa się pytanie, czy wolno dopuścić do podobnych przekształceń w Goczałkowicach-Zdroju, na ile istotna jest ochrona środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, ochrona potencjału uzdrowiskowego? Dla goczałkowiczian, borowina i solanka cenniejsze są niż węgiel. Pomimo lokalnego stanowiska mieszkańców, goczałkowickie uzdrowisko może mieć problem z utrzymaniem swojego uzdrowiskowego statusu. Warunkowo minister zdrowia przedłużył status uzdrowiska dla Goczałkowic-Zdroju tylko do 2016 roku.

Słowa kluczowe: uzdrowisko, Goczałkowice-Zdrój, wieś, potencjał uzdrowiskowy, przemysł, górnictwo, kierunki rozwoju, partycypacja społeczna

GOCZAŁKOWICE-ZDRÓJ: A MINING ECONOMIC CREATION WITHIN SPA RESORT, CONTRARY TO SOCIAL EXPECTATIONS

Abstract

The presented research focuses on the small spa village of Goczałkowice-Zdrój, located in Śląskie Voivodeship (the county of Pszczyna), in southern Poland. The creation of a coal mine in this spa resort is against the expectations of the local residents. The dynamic growth of the mining industry in Goczałkowice-Zdrój – which was especially apparent last year – poses a threat to the functioning of the spa (with an over 150-year tradition). The local and regional community is concerned that Goczałkowice-Zdrój may share the fate of Jastrzębie-Zdrój, which was once a thriving

¹ dr hab. inż. arch. Eleonora Gonda-Soroczyńska – Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wydział Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji, Katedra Gospodarki Przestrzennej

spa town with a significant potential (curative mineral waters, climate, spa infrastructure) but has been transformed into a large mining industry centre, losing its spa status. Therefore, the following questions must be addressed: Should similar transformations be allowed in Goczałkowice-Zdrój? How important is it to protect its natural environment, cultural heritage and health resort appeal? For the inhabitants of the village, peloid and brine are more valuable than coal. Despite the stance of the local community, it may prove difficult for Goczałkowice-Zdrój to retain its status of a spa town. The Minister of Health has conditionally prolonged it, but only until the year 2016.

Key words: spa, Goczałkowice-Zdrój, village, spa potential, industry, mining, directions for development, social participation

Wstęp

Goczałkowice-Zdrój (niem. *Bad Gottschalkowitz*) to niewielka wieś uzdrowiskowa położona w południowej Polsce, w województwie śląskim, w powiecie pszczyńskim, w gminie Goczałkowice-Zdrój. Jest ona siedzibą gminy Goczałkowice-Zdrój. Stanowi największy ośrodek lecznictwa reumatologicznego w województwie śląskim. Leczy się tu choroby ortopedyczno-urazowe, reumatologiczne, układu nerwowego, osteoporozę. Miejscowość usytuowana jest na wysokości 250-260 m n.p.m., w pobliżu drogi międzynarodowej z Cieszyna do Katowic, w makroregionie Kotliny Oświęcimskiej, na pograniczu Równiny Pszczyńskiej i Doliny Górnej Wisły, w pobliżu Jeziora Goczałkowickiego (o pow. 32 km²). Jezioro (z zaporowym zbiornikiem wodnym na Wiśle, zbudowanym w 1956 roku) bywa nazywane „Śląskim Morzem”. Stanowi ono główne źródło wody pitnej dla Górnego Śląska i pełni funkcje turystyczno-wypoczynkowe. Wyjątkowe usytuowanie uzdrowiska, tj. w sąsiedztwie stawów i starorzeczy Wisły, nad brzegiem jeziora (często występujące mgły i dość silne wiatry), w pobliżu pasma Beskidów i Lasów Pszczyńskich (dawnej Puszczy Pszczyńskiej), ma bezpośredni wpływ na panujący tu klimat (posiadający także cechy podgórskie). Goczałkowice-Zdrój znajdują się w zachodniej części regionu bioklimatycznego V południowo-wschodniego, najcieplejszego w Polsce, w podregionie o zwiększonej bodźcowości termicznej. Panuje tu typ bioklimatu łagodnie bodźcowego, okresowo umiarkowanie bodźcowego, modyfikowanego przez zbiorniki wodne i wysoki poziom wód gruntowych². Temperatura powietrza jest tu wyższa od temperatur sąsiednich miejscowości.

W latach 1975-1992 miejscowość należała do Pszczyzny, stanowiąc jej peryferyjną dzielnicę. Obecnie jest samodzielną jednostką administracyjną³.

Formalnie uzdrowisko rozpoczęło swoją działalność w 1856 roku, po odkryciu źródeł solanki, jednak faktyczny rozwój rozpoczął się w 1895 roku, kiedy to oprócz solanki odkryto bogate złoża borowin. Przed I wojną światową leczyli się

² T. Kozłowska-Szczęsna et al., *Goczałkowice-Zdrój*, [w:] T. Kozłowska-Szczęsna et al., *Bioklimat uzdrowisk polskich i możliwości jego wykorzystania w lecznictwie*, IGiPZ PAN, Warszawa 2002, s. 128-135.

³ I. i T. Kaczyńscy, *Polska. Najpiękniejsze uzdrowiska*, Sport i Turystyka – Muza, Warszawa 2002, s. 236-242.

tu wyłącznie najbogatsi, tzw. „wysoko urodzeni”. W czasie II wojny światowej utworzono tu punkt szkolenia niemieckich dziewcząt zrzeszonych w BDM (żeński odpowiednik Hitlerjugend). W końcu II wojny światowej było bardzo zniszczone i rozszabrowane. Swoją działalność wznowiło w 1953 roku, przy dużym wsparciu władz regionalnych. Działo jako regionalne uzdrowisko województwa śląskiego (nie przynależąc do Zjednoczenia „Uzdrowiska Polskie”). Jako jedno z pierwszych w kraju wprowadziło już w latach 70. pionierską metodę leczenia zimnem – krioterapię. Aktualnie w uzdrowisku Goczałkowice-Zdrój znajdują się: 2 szpitale uzdrowiskowe, 3 zakłady przyrodolecnicze, 2 sanatoria rehabilitacyjne oraz przychodnia uzdrowiskowa.

W goczałkowickich kuracjach stosowane są: wody solankowe, bromkowe, jodkowe, żelaziste, borowe. Wykonywane zabiegi to: kąpiele wannowe i basenowe, zabiegi borowinowe, apiterapia (leczenie miodem pszczelim i jego pochodnymi)⁴.

Goczałkowice-Zdrój to aktualnie nadal prężnie działające uzdrowisko. Jednak czy w najbliższej przyszłości ta niewielka miejscowość uzdrowiskowa nie zostanie narażona na całkiem nowe kierunki przekształceń – czas pokaże⁵.

1. Cel badań

Głównym celem przeprowadzonych badań było uzyskanie odpowiedzi na pytania: czy wolno dopuścić do przekształceń przestrzenno-funkcjonalnych w Goczałkowicach-Zdroju, podobnych do tych, jakie miały miejsce w Jastrzębiu-Zdroju, w wyniku których doprowadzono do likwidacji uzdrowiska na rzecz dynamicznego rozwoju przemysłu górniczego⁶; na ile istotna jest ochrona środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, ochrona potencjału uzdrowiskowego; jak należy potraktować niezadowolone społeczne, oczekiwania lokalne i regionalne w kontekście górniczej kreacji gospodarczej w tym ośrodku uzdrowiskowym; czy funkcja uzdrowiskowa mogłaby być połączona z funkcją przemysłową przy zastosowaniu odpowiednich technologii wydobywania węgla, by nie dopuścić do zaniku leczniczych wód mineralnych, obniżenia poziomu wód, mogącego spowodować wysuszenie borowin? Dobrym wzorcem w kontekście tych kwestii może być uzdrowisko Ustroń⁷.

⁴ M. i R. Łazarkowie, *Uzdrowiska w Europie. Teraźniejszość i rys historyczny*, Wydawnictwo Akademickie Wyższej Szkoły Społeczno-Przyrodniczej im. Wincentego Pola w Lublinie, Lublin 2007, s. 72.

⁵ E. Węclawowicz-Bilska, *Uzdrowiska polskie*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008, s. 85-95.

⁶ E. Gonda-Soroczyńska, M. Szkaradkiewicz, *Przekształcenie uzdrowiska w ośrodek przemysłowy na przykładzie Jastrzębia-Zdroju*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas” 2014, nr II/1, s. 333-353.

⁷ E. Gonda-Soroczyńska, *Nietypowe połączenie funkcji uzdrowiskowej z funkcją przemysłową na przykładzie uzdrowiska Ustroń*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas” 2013, nr II/3, s. 31-45.

2. Metodyka badań

Podczas badań przeprowadzono inwentaryzację bezpośrednią i pośrednią. Bezpśrednia polegała na pracach w terenie, podczas których wykonano inwentaryzacje urbanistyczne, architektoniczne, sporządzono dokumentację fotograficzną i wykonano liczne szkice. Zwrócono uwagę na istniejący w miejscowości i okolicy potencjał turystyczny i uzdrowiskowy, na możliwości adaptacyjne niektórych obiektów, zwłaszcza pod kątem wykorzystania ich pod funkcje uzdrowiskowe i typowo turystyczne, bacząc na docelową wielofunkcyjność ośrodka (realizowaną od wielu lat przez stare kraje UE). Wszystkie elementy, związane z szeroko pojmowaną turystyką i rekreacją, docelowo mogłyby stanowić istotny produkt turystyczny w rozwoju miejscowości, stanowić czynnik konkurencyjności regionów w dobie globalizacji⁸.

Inwentaryzacja pośrednia obejmowała analizy materiałów źródłowych w kontekście powstania miejscowości uzdrowiskowej i aktualnego funkcjonowania poszczególnych obiektów leczniczych. Uzyskano liczne materiały w gminie. Przeprowadzono wywiady środowiskowe. Wykonano bogatą dokumentację fotograficzną, stanowiącą dowód na występujący potencjał uzdrowiskowy i szeroko pojmowany turystyczny. Nadto przeprowadzono wywiad środowiskowy z mieszkańcami miejscowości oraz z jej włodarzami.

3. Powstanie uzdrowiska

Przełom XIII i XIV wieku to początek miejscowości. Najstarsze pisane źródła pochodzą z 1326 roku. Od początku swego istnienia wieś była własnością pszczyńskich właścicieli ziemskich. W połowie XIX wieku przejęła ją niemiecka rodzina Hochbergów. Jej członkowie w 1905 roku przyjęli tytuł książąt pszczyńskich (von Pless). Dysponowali oni całym majątkiem do zakończenia II wojny światowej.

W 1856 roku na terenie i w najbliższym sąsiedztwie poszukiwano złóż węgla kamiennego i soli. Podczas tych prac znaleziono bogate źródła solanki jodowo-bromowej. Odkrycie to zapoczątkowało rozwój uzdrowiska. Oficjalnymi jego założycielami byli: Wilhelm Czech, Heinrich Schiller, Josef Lustig, Adolf Babel. Na ich cześć ufundowano kamień pamiątkowy, znajdujący się przy głównej alei spacerowej. Wybudowano wtedy także pierwsze obiekty uzdrowiskowe, tj.: łaźienki, dom zdrojowy, pijalnię, pensjonaty. Do 1932 roku ośrodek był w rękach prywatnych. Dwie sąsiadujące ze sobą miejscowości, Goczałkowice Górne i Goczałkowice Dol-

⁸ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk, *Przestrzeń gościnna – kilka uwag o konkurencyjności regionów*, [w:] *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, G. Gołębki (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 136-151.

ne połączono i utworzono jedną miejscowość Goczałkowice-Zdrój, posiadającą status uzdrowiska⁹. Po II wojnie światowej odbudowano i zmodernizowano urządzenia uzdrowiskowe. Dopiero w ostatnich kilkunastu latach, dzięki pieniądзом unijnym, udało się kompleksowo wyremontować m.in. pawilon solankowy i borowinowy oraz przywrócić dawną świetność zabudowaniom uzdrowiskowym (informacje uzyskane w urzędzie Gminy Goczałkowice-Zdrój).

4. Naturalne surowce lecznicze potencjałem Goczałkowic-Zdroju

W Goczałkowicach-Zdroju znajdują się udokumentowane naturalne surowce lecznicze: mineralna woda swoista, 7,5% chlorkowo-sodowa (solanka) jodkowa, żelazista z odwiertów: „Goczałkowice Nowy-1” (GN-1) i „Goczałkowice-21” (G-21); mineralna woda swoista, 6,3% chlorkowo-sodowa (solanka) jodkowa, żelazista z odwiertu: „Goczałkowice Nowy-2” (GN-2); torf leczniczy (borowina) ze złoża „Rudołtowie”¹⁰. Już w 1856 roku zbudowano tu tzw. Zdrojowisko we wsi Goczałkowice. W czasie poszukiwań nowych pokładów węgla kamiennego lub soli przyrodnikowo odkryto tu źródło wód solankowych, bromkowych, żelazistych.

Wody lecznicze wydobywane są przez trzy otwory wiertnicze z utworów karbo-nu z głębokości ok. 500 m. Stosowane do zabiegów leczniczych solanki rozcieńcza się i podgrzewa. Działanie tak przygotowanej kąpieli solankowej zbliżone jest do oddziaływania kąpieli morskiej. Uodpornia ona cały organizm w wyniku działania bodźcowego na układ nerwowy. Wody stosowane do kąpieli leczniczych zawierają jony sodu i chloru, związki siarki, magnezu, wapnia, potasu, jodu, bromu oraz dwutlenek węgla i siarkowodor. Powodują one unormowanie ciśnienia tętniczego i poprawę regulacji krążenia krwi¹¹.

Oprócz wód leczniczych, ważnym surowcem naturalnym Goczałkowic-Zdroju jest borowina – torf leczniczy. Należy on do grupy surowców zwanych peloidami. Borowina powstała w wyniku naturalnych procesów geologicznych. Torf ten po zmieszaniu z wodą służy do celów leczniczych. Stosuje się go w formie okładów i kąpieli. Kąpiele borowinowe służą odnowie biologicznej organizmu. Poleca się je także sportowcom przy dużych wysiłkach fizycznych, treningach, w procesach

⁹ I. i T. Kaczyńscy, op. cit., s. 236-242.

¹⁰ P. Suchy, *Wody lecznicze uzdrowiska Goczałkowice Zdrój – ochrona zasobów i perspektywy ujmowania*, Zeszyty Naukowe, Górniczo, z. 256, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Katowice 2003, s. 215-220; B. Paczyński, Z. Płochniewski, *Wody mineralne i lecznicze Polski*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 1996, s. 108; W. Ciężkowski, *Występowanie, dokumentowanie i eksploatacja endogenicznego dwutlenku węgla w Polsce. Poradnik metodyczny*, Wrocławskie Towarzystwo Nauk, Wrocław 2002, s. 221.

¹¹ J. Dowgiałło, *Pochodzenie dwutlenku węgla w szczawach Karpat i Sudetów na obszarze Polski*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 1978, z. 312, Z badań hydrogeologicznych w Polsce, t. 4, s. 191-214.

pourazowych i zwyrodnieniowych stawów, w przewlekłych chorobach kręgosłupa, w schorzeniach ginekologicznych i gastrycznych.

5. Infrastruktura uzdrowiskowa

Pomimo iż Goczałkowice-Zdrój są małą miejscowością, dysponują znaczącą infrastrukturą uzdrowiskową, wśród której wymienić należy¹²:

I. Zakłady, których właścicielem jest podmiot o nazwie: Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Uzdrowisko „Goczałkowice-Zdrój” Wojewódzki Ośrodek Reumatologiczno-Rehabilitacyjny, a mianowicie: Szpital Uzdrowiskowy dla Dzieci „Stokrotka”, ul. Uzdrowiskowa 49; Zakład Przyrodolecznicy, funkcjonujący w Szpitalu Uzdrowiskowym dla Dzieci „Stokrotka”; Sanatorium Rehabilitacyjne dla Dorosłych, ul. Uzdrowiskowa 54, składające się z 6 pawilonów: „Magnolia”, „Wrzos”, „Azalia”, „Limba”, „Jaśmin”, „Krokus”; Zakład Przyrodolecznicy Sanatorium Rehabilitacyjnego dla Dorosłych, składający się z 5 pawilonów; Przychodnia Uzdrowiskowa, ul. Uzdrowiskowa 63.

II. Zakłady, których właścicielem jest podmiot o nazwie: Zespół Sanatoryjno-Szpitalny Rehabilitacji Narządu Ruchu „Gwarek”, ul. Uzdrowiskowa 51; Szpital Uzdrowiskowy Rehabilitacji Narządu Ruchu „Gwarek”, ul. Uzdrowiskowa 51; Sanatorium Uzdrowiskowe Rehabilitacji Narządu Ruchu „Gwarek”, ul. Uzdrowiskowa 51; Zakład Przyrodolecznicy, funkcjonujący w Szpitalu Uzdrowiskowym i Sanatorium Uzdrowiskowym Rehabilitacji Narządu Ruchu „Gwarek”.

Na szczególną uwagę zasługuje pięknie utrzymany Park Zdrojowy, usytuowany w strefie uzdrowiskowej „A”, wyposażony w elementy małej architektury (rzeźby parkowe, fontannę z solanką, ławki, kosze, tablice informacyjne, ogólnodostępne toalety), aleję spacerową, biegnącą przez całą miejscowość. Brak jest w miejscowości obiektów typowo wiejskich, rolniczych. Uzdrowiskowe obiekty kubaturowe pochodzą z początku funkcjonowania uzdrowiska (zabytkowe) oraz z lat 70. np. duże sanatorium „Gwarek” (obecnie Zespół Sanatoryjno-Szpitalny Rehabilitacji Narządu Ruchu „Gwarek” – po modernizacji i w trakcie przebudowy), niewkomponowany urbanistycznie i architektonicznie w istniejącą zabudowę. Ze względu na kubaturę i ilość kondygnacji stanowi dominantę urbanistyczną. Pozostałe budynki pod względem wielkości i formy są bardzo zróżnicowane¹³. Większość z nich, zwłaszcza w ostatnich latach, została profesjonalnie odrestaurowana. Wizualnie całość sprawia wrażenie uporządkowanej i zadbanej miejscowości, nie o charakterze wsi. Ważnym elementem infrastruktury uzdrowiskowej jest

¹² Statut uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój, Załącznik do Uchwały Nr XXX/243/0 Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 22.12.2009 r. oraz aktualne informacje uzyskane w urzędzie gminy.

¹³ E. Gonda-Soroczyńska, *Directions for the development of the tourist product of the Goczałkowice-Zdrój*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas” 2012, nr IV/1, s. 71-80.

Pijalnia Wód Mineralnych oraz Pawilony Sanatoryjne: „Limba”, „Azalia”, „Wrzos”, „Magnolia”, sanatorium Rehabilitacyjne dla dzieci „Stokrotka”, należące do Uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój, Wojewódzki Ośrodek Reumatologiczno-Rehabilitacyjny.

Wśród urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego na szczególną uwagę zasługują¹⁴:

- basen leczniczo-rehabilitacyjny, zlokalizowany w Zakładzie Przyrodolecznictwym, pawilon I;
- basen rehabilitacyjny, zlokalizowany w Szpitalu Uzdrowiskowym „Stokrotka”;
- basen rehabilitacyjny „Goczuś”, zlokalizowany przy ul. Powstańców Śląskich 3.

Wymienione baseny przystosowane są dla osób niepełnosprawnych i wyposażone w sprzęt do ćwiczeń.

6. Problem – źródł czeka zagłada?

Goczałkowice-Zdrój wymienić należy jako jedyne miejsce w Polsce, gdzie pod uzdrowiskiem planowane jest wydobycie węgla. To śląskie uzdrowisko, jedno z dwu (mowa o Ustroniu Śląskim), bogate w złoża solanki i borowiny, każdego roku przyciąga kuracjuszy od ponad 150 lat (rocznie ok. 16 tys. osób). Z uwagi na intensywny rozwój górnictwa w najbliższej przyszłości może ono podzielić los Jastrzębia-Zdroju (któremu po uzdrowisku pozostał jedynie w nazwie człon „Zdrój”). Goczałkowice-Zdrój na Śląsku określane są mianem „małych Karlowych Warów”. Dodatkowo na uwagę zasługuje zbiornik wody pitnej, z którego korzysta połowa aglomeracji.

Koncesję na wydobycie węgla wydano w 1994 roku Nadwiślańskiej Spółce Węglowej. W tym samym roku kopalnię „Silesia” sprzedano wraz z koncesją na wydobycie węgla kapitałowi czesko-niemieckiemu. Przedsiębiorstwo Górnicze „Silesia” jest tylko spadkobiercą, dlatego nie obejmuje go ustawa o zakazie eksploatacji surowców innych niż lecznicze w gminach uzdrowiskowych z 2011 roku. Zwłaszcza w ostatnich latach eksploatacja węgla nabrała dużego tempa. Zbliży się do Goczałkowic-Zdroju i Pszczyny. Wprawdzie obowiązuje aktualnie ustawa o uzdrowiskach, zakazująca eksploatacji węgla pod uzdrowiskiem, jednak prawo unijne i polskie, znowelizowane w ostatnich latach, nie działa wstecz. Czesi, w kontekście wydobywania węgla, mogą w Polsce działać wg własnych schematów. Wydobywają węgiel pośpiesznie. Nie interesuje ich fakt istnienia uzdrowiska z wodami leczniczymi, borowinami, leczniczym klimatem, fakt istnienia zbiornika wody pitnej dla kilku milionów osób w tym miejscu, gdzie wydobywają węgiel¹⁵. Ta sytuacja w niedalekiej przyszłości doprowadzić może do spustoszenia, niekorzystnych

¹⁴ Statut uzdrowiska..., op. cit. oraz aktualne informacje uzyskane w urzędzie gminy.

¹⁵ Aktualne informacje uzyskane w Urzędzie Gminy Goczałkowice-Zdrój.

zmian w środowisku, tj. zaniku wód leczniczych, ich odpływu w głąb ziemi, wysuszenia borowin. Jastrzębie-Zdrój winno stanowić dla decydentów formę przestrogi. Z uzyskanych informacji wynika, iż w Goczałkowicach-Zdroju co drugi mieszkaniec pracuje w kompleksie zdrojowym¹⁶. Nasuwają się liczne pytania, jak chociażby takie: gdzie mieszkańcy wsi uzdrowiskowej i okolic znajdą zatrudnienie, kto przywróci im niepowtarzalny krajobraz miejscowości uzdrowiskowej, kto zapłaci odszkodowania za nieodwracalne zniszczenia ziemi, obiektów kubaturowych, gdzie odpoczywać będzie i leczyć się dotychczasowe 16 tys. kuracjuszy – zwłaszcza mieszkańców Śląska? Czyżby goczałkowicki źródł skazany był na zagładę?

Górnicza kreacja gospodarcza w tym ośrodku uzdrowiskowym stanowi sprzeczność z lokalnymi i regionalnymi oczekiwaniami społecznymi. Rozwijający się niezwykle dynamicznie przemysł górniczy stanowi zagrożenie dla funkcjonowania uzdrowiska. Infrastruktura uzdrowiskowa przedstawiona na niżej zamieszczonych fotografiach dowodzi, iż funkcja uzdrowiskowa jest tu obecnie tą dominującą. Czy wolno dopuścić do jej unicestwienia?

Fotografia 1. Goczałkowice-Zdrój, schody terenowe w Parku Zdrojowym



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 2. Goczałkowice-Zdrój, urządzona główna aleja spacerowa w centrum uzdrowiska



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

¹⁶ Informacje pozyskane z Urzędu Gminy Goczałkowice-Zdrój.

Fotografia 3. Goczałkowice-Zdrój, Zespół Sanatoryjno-Szpitalny Rehabilitacji Narządu Ruchu „Gwarek”, ul. Uzdrowska 51



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 4. Goczałkowice-Zdrój, detal fontanny z leczniczą wodą solankową



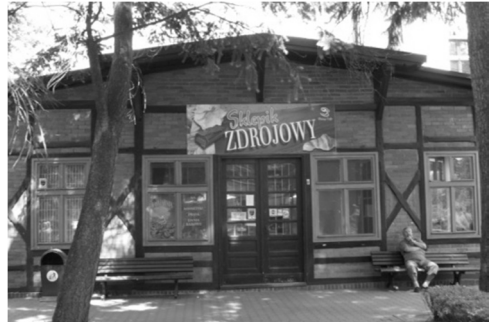
(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 5. Goczałkowice-Zdrój, w głębi pijalnia leczniczej wody mineralnej



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 6. Goczałkowice-Zdrój, Sklepik Zdrojowy



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 7. Goczałkowice-Zdrój, budynek Restauracji Uzdrawiskowej w centrum uzdrowiska



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 8. Goczałkowice-Zdrój, brzeg Jeziora Goczałkowickiego od strony uzdrowiska



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 9. Goczałkowice-Zdrój, oświetlona aleja parkowa w Parku Zdrojowym



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 10. Goczałkowice-Zdrój, fontanna z solanką, w głębi Restauracji Uzdrawiskowa



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 11. Goczałkowice-Zdrój, Sanatorium Rehabilitacyjne dla Dorosłych, ul. Uzdrowska 54 – jeden z pawilonów



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Fotografia 12. Goczałkowice-Zdrój, Sanatorium Rehabilitacyjne dla Dorosłych, ul. Uzdrowska 54, Pawilon „Wrzos”



(fot. E. Gonda-Soroczyńska)

Podkreślenia wymaga fakt występujących obaw społeczności lokalnej i regionalnej o los Goczałkowic-Zdroju, które mogą podzielić los Jastrzębia-Zdroju, niegdyś prężnie funkcjonującego uzdrowiska, dysponującego także dużym potencjałem uzdrowiskowym (lecnicze wody mineralne, klimat, infrastruktura uzdrowiskowa), a które zostało przekształcone w potężny ośrodek przemysłu górniczego. Funkcja uzdrowiskowa przestała istnieć, obiektom kubaturowym przypisano całkiem inne funkcje. Aktualnie władze lokalne Jastrzębia-Zdroju zastanawiają się nad możliwościami przywrócenia miastu funkcji uzdrowiskowej. Jednak zabieg ten nie jest prosty, choć realny. Największy problem stanowią lecnicze wody mineralne, które odpłynęły. Można jedynie wykorzystać klimat, infrastrukturę uzdrowiskową (w tym kubaturową, jednak zagospodarowaną pod całkiem inne funkcje), tj. były obiekty uzdrowiskowe – budynki, Park Zdrojowy.

Dla goczałkowiczów borowina i solanka cenniejsze i ważniejsze są niż węgiel. Pomimo lokalnego stanowiska mieszkańców, goczałkowickie uzdrowisko może mieć problem z utrzymaniem swojego uzdrowiskowego statusu. Warunkowo minister zdrowia przedłużył go tylko do 2016 roku. Przedłużony został terminowo, bowiem gmina musi spełnić warunki środowiskowe, aby uzdrowiskiem pozostać. Każda gmina uzdrowiskowa operat wykonuje przynajmniej raz na 10 lat, na taki okres też jest przyznawany status uzdrowiska. Uzdrowisko Goczałkowice-Zdrój na tak długi okres jednak nie ma co liczyć, dopóki występujące na terenie miejscowości problemy, także z hałasem, nie zostaną rozwiązane. Gmina obawia się bardziej od hałasu jednak eksploatacji górniczej, którą rozpoczęło tutaj PG Silesia. Gmina złożyła wniosek do ministra o wygaszenie koncesji PG Silesii na terenie administracyjnym Goczałkowic-Zdroju. Toczy się postępowanie. Gmina czeka na odpowiedź.

Okazuje się, że gmina ma także inne problemy (nie tylko z PG Silesia). Nie jest w stanie zapewnić obowiązujących norm hałasu i czystego powietrza (zbyt bliskie sąsiedztwo DK1 i torów kolejowych). Z tych powodów był zwykle problem z operatem uzdrowiskowym. Jesienią 2013 roku pod Goczałkowicami-Zdrojem rozpoczęła się eksploatacja węgla przez PG Silesia¹⁷. Jaki wpływ będzie miała ona na zasoby wód leczniczych, borowin, tego nikt nie wie. Nie zostały nigdy wykonane fachowe ekspertyzy w tym względzie. O złoża borowin i solanki najbardziej obawiają się władze gminy, bowiem bez nich nie ma uzdrowiska. Nie można dopuścić do zaniku wód i wyschnięcia borowiny. Borowina musi być cały czas w wodzie. Niestety eksploatacja węgla powoduje obniżenie poziomu wód.

W rejonie złoża borowiny została założona sieć linii obserwacyjnych w celu prowadzenia stałego monitorowania osiadania terenu, spowodowanego eksploatacją górniczą. PG Silesia prowadziło także rozmowy z przedstawicielami uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój na temat ochrony powierzchni terenu i złóż borowiny Rudółtowice w aspekcie planowanej działalności górniczej. W dniu 15 grudnia 2011 ro-

¹⁷ Aktualne informacje uzyskane w urzędzie gminy.

ku podpisano porozumienie, regulujące warunki prowadzenia eksploatacji górniczej w celu zapewnienia jej ochrony¹⁸.

Mimo że do kwietnia 2012 roku PG Silesia nie prowadziło eksploatacji górniczej w rejonie Goczałkowic-Zdroju, w ramach dobrosąsiedzkiej współpracy z gminą wykonano także liczne prace, mające na celu poprawę bezpieczeństwa powodziowego w granicach terenu górniczego. Na uwagę zasługują zwłaszcza dwa opracowania, dotyczące wpływu eksploatacji dokonanej i projektowanej na złoża borowiny w Goczałkowicach-Zdroju w kontekście zachowania jego własności leczniczych, a także stosunków wodnych rejonu złoża borowiny w Goczałkowicach-Zdroju w aspekcie projektowanej eksploatacji górniczej. To ostatnie badanie przeprowadzono z uwzględnieniem rozwiązań projektowych, mających na celu utrzymanie reżimu hydrologicznego złoża oraz terenów przyległych. W ostatnich latach czechowicka spółka zrealizowała także kilka ważnych projektów ekologicznych. PG Silesia z rozważą planuje swoją dalszą działalność. Troska o zabezpieczenie powierzchni przed skutkami eksploatacji ma priorytet¹⁹.

Właścicielem złóż solanek i borowin, a także samego uzdrowiska, jest marszałek województwa śląskiego. Nie powinien on dopuścić do tzw. „katastrofy goczałkowickiej”. Trzeba w trybie natychmiastowym doprowadzić do nowelizacji prawa wydobywczego w górnictwie węglowym na wzór Unii Europejskiej. Organizacje społeczne, osoby fizyczne, które doznały szkód górniczych i te, które mają je przed sobą, są coraz liczniejsze. Zrzeszają się w Krajowym Stowarzyszeniu Poszkodowanych Działalnością Geologiczno-Górnica. W Goczałkowicach także działa takie stowarzyszenie. Na jego czele stoi wójt gminy. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że społeczność lokalna nie chce dopuścić do zniszczenia swojego zdroju. Za nią stoi polska społeczność górnicza i nie tylko. Z przeprowadzonych wywiadów środowiskowych wynika, iż może pojawić się wielki i poważny konflikt społeczny. Społeczność lokalna nie chce dopuścić do zagłady uzdrowiska.

W mediach sytuacja Goczałkowic-Zdroju określana jest mianem pełzającej katastrofy, kataklizmu (Kazimierz Kutz).

W ostatnim czasie obserwuje się w Goczałkowicach-Zdroju reżim hydrologiczny. Docelowo PG Silesia planuje modernizację pompowni odwadniającej przy ul. Stawowej w celu zapewnienia pełnej wydajności i bezawaryjności jej pracy. Firma uzyskała ponadto pozwolenie wodno-prawne oraz decyzję zatwierdzającą projekt budowlany. Przed dwoma miesiącami wykonano profilowanie niwelety dna rowów w Goczałkowicach-Zdroju w rejonie złoża borowiny, zgodnie z zaleceniami zawartymi w opracowaniu *Ocena stosunków wodnych rejonu złoża borowiny w Goczałkowicach-Zdroju w aspekcie projektowanej eksploatacji górniczej z uwzględnieniem rozwiązań projektowych mających na celu utrzymanie reżimu hydrologicznego przedmiotowego złoża oraz terenów przyległych*. Działania te mają na celu zminimalizowanie skutków projektowanej eksploatacji i utrzymanie

¹⁸ Aktualne informacje uzyskane w urzędzie gminy.

¹⁹ Aktualne informacje uzyskane w urzędzie gminy.

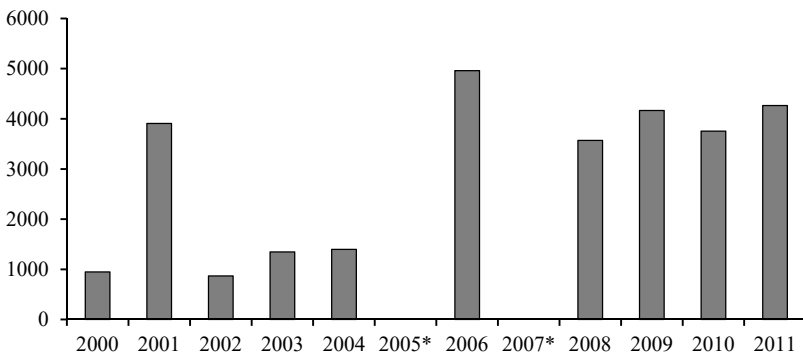
złoża borowiny w odpowiednim stanie nawodnienia. Ponadto w rejonie złoża borowiny została założona sieć linii obserwacyjnych dla prowadzenia stałego monitorowania osiadania terenu, powodowanego eksploatacją górnictw²⁰.

Rozpoczęto już prace polegające na podwyższeniu obwałowań stawu Rontok Mały i lewego wału rzeki Wisły w Goczałkowicach-Zdroju. W tym celu poczyniono szereg uzgodnień z właścicielami gruntów oraz administratorami obiektów. Wykonany został też projekt nadbudowy obwałowania Rontoka Małego, bezpośrednio sąsiadującego ze złożem borowiny, a także projekt nadbudowy lewego obwałowania rzeki Wisły w rejonie złoża borowiny. Wszystkie rozwiązania projektowe uwzględniają sugestie zawarte w opracowaniach naukowych²¹.

7. Dyskusja

Z danych uzyskanych w gminie wynika, że na leczeniu uzdrowiskowym i wypoczynku w Goczałkowicach-Zdroju w ciągu roku przebywa ok. 10 tys. kuracjuszy. To największy ośrodek lecznictwa reumatologicznego w województwie śląskim. Uwzględniając wypoczynek, odnowę biologiczną, pobyty kilkudniowe i jednodniowe, liczba ta osiąga wartość nawet do 16 tys. osób rocznie²². Czy należy zatem dopuścić do likwidacji tak znaczącego ośrodka uzdrowiskowego na Śląsku, służącego Ślązakom także jako ośrodek wypoczynkowy, zlokalizowany w nieodległej odległości od miejsca ich zamieszkania?

Rysunek 1. Lecznictwo uzdrowiskowe w Goczałkowicach-Zdroju stacjonarne i niestacjonarne łącznie w latach 2000-2011



* W latach 2005 i 2007 brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Statystycznym w Katowicach

²⁰ Aktualne informacje uzyskane w urzędzie gminy.

²¹ Aktualne informacje uzyskane w urzędzie gminy.

²² E. Gonda-Soroczyńska, *Directions for the development...*, op. cit., s. 71-80.

Aktualnie, na terenie Goczałkowic-Zdroju już widoczne są szkody górnicze. Gmina wystąpiła do ministra środowiska o częściowe wygaszenie koncesji PG Silesia dla terenów eksploatacyjnych, znajdujących się w obszarze administracyjnym Goczałkowic-Zdroju. Niestety koncesja nie została wygaszona. Skutki wydobycia węgla na podstawie monitoringu i zgłoszeń mieszkańców to m.in. pęknięcia w budynkach, fundamentach; zapadliska, zapadanie się dróg; wykrzywienia płotów; dziury w ziemi. W październiku 2013 roku Urząd Gminy Goczałkowice-Zdrój skierował pismo do PG Silesia z prośbą o informacje dotyczące zaawansowania eksploatacji górniczej, planu ruchu na lata 2012-2013 i współzależności między intensywnością eksploatacji a skutkami w środowisku. Zakres wydobycia został określony w planie ruchu na koniec lutego 2014 roku. Czeska Spółka PG Silesia zobowiązała się do bezzwłocznych reakcji na interwencje mieszkańców gminy.

Zakończenie

Podsumowując przedstawione badania, porównując omawiane uzdrowisko do innych podobnej wielkości, należałoby stwierdzić, iż gmina winna dążyć do rozwoju i uatrakcyjnienia oferty uzdrowiskowej, bacząc na modny trend wielofunkcyjności uzdrowisk. Przy dotychczas dominującej funkcji uzdrowiskowej winna zabiegać o poprawny pakiet atrakcji turystycznych (szeroko rozumianych, w tym uzdrowiskowych). Jednak sytuacja gminy jest bardziej skomplikowana niż mogłoby się wydawać. Jaka czeka ją przyszłość, zwłaszcza w kontekście prężnie rozwijającego się przemysłu górniczego?. Odpowiedź nie jest prosta.

Wnioski końcowe

1. Nie wolno dopuścić do likwidacji uzdrowiska przez intensywny rozwój wydobycia węgla kamiennego.
2. Nie zawsze względy ekonomiczne winny decydować o losie i charakterze miejscowości.
3. Nielatwa jest odpowiedź na pytanie: Czy realne są nadzwyczajne zyski ekonomiczne dla Polski, Polaków, mieszkańców ziemi goczałkowickiej przy zgodzie na to, by Czesi fedrowali pod Goczałkowicami kosztem zaniechania funkcji uzdrowiskowej?
4. Szybka eksploatacja węgla, jaka jest aktualnie prowadzona, wiąże się z coraz większą degradacją środowiska.
5. Powołany z inicjatywy PG Silesia zespół zadaniowy w Urzędzie Gminy Goczałkowice-Zdrój wraz z analizowanymi podczas posiedzeń kwestiami bezpieczeństwa przeciwpowodziowego winien również zająć się zagrożeniami dla uzdrowiska, m.in. w związku z planowaną eksploatacją górniczą.

6. Obszar Goczałkowic-Zdroju winien w sposób szczególny być chroniony ze względu na walory przyrodniczo-krajobrazowe.

Bibliografia

1. Ciężkowski W., *Występowanie, dokumentowanie i eksploatacja endogenicznego dwutlenku węgla w Polsce. Poradnik metodyczny*, Wrocławskie Towarzystwo Nauk, Wrocław 2002.
2. Dowgiałło J., *Pochodzenie dwutlenku węgla w szczawach Karpat i Sudetów na obszarze Polski*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 1978, z. 312, Z badań hydrogeologicznych w Polsce, t. 4.
3. Gonda-Soroczyńska E., *Directions for the development of the tourist product of the Goczałkowice-Zdrój*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas” 2012, nr IV/1.
4. Gonda-Soroczyńska E., *Nietypowe połączenie funkcji uzdrowskiej z funkcją przemysłową na przykładzie uzdrowska Ustroń*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas” 2013, nr II/3.
5. Gonda-Soroczyńska E., Szkaradkiewicz M., *Przekształcenie uzdrowska w ośrodek przemysłowy na przykładzie Jastrzębia-Zdroju*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas” 2014, nr II/1.
6. Kaczmarek J., Stasiak A., Włodarczyk B., *Przestrzeń gościnna – kilka uwag o konkurencyjności regionów*, [w:] *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, G. Gołębski (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
7. Kaczyńscy I. i T., *Polska. Najpiękniejsze uzdrowska*, Sport i Turystyka – Muza, Warszawa 2002.
8. Kozłowska-Szczęśna T. et al., *Goczałkowice-Zdrój*, [w:] T. Kozłowska-Szczęśna et al., *Bioklimat uzdrowska polskich i możliwości jego wykorzystania w lecznictwie*, IGiPZ PAN, Warszawa 2002.
9. Łazarkowie M. i R., *Uzdrowska w Europie. Teraźniejszość i rys historyczny*, Wydawnictwo Akademickie Wyższej Szkoły Społeczno-Przyrodniczej im. Wincentego Pola w Lublinie, Lublin 2007.
10. Paczyński B., Płochniewski Z., *Wody mineralne i lecznicze Polski*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 1996.
11. *Statut uzdrowska Goczałkowice-Zdrój*, Załącznik do Uchwały Nr XXX/243/0 Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 22.12.2009 r.
12. Suchy P., *Wody lecznicze uzdrowska Goczałkowice Zdrój – ochrona zasobów i perspektywy ujmowania*, Zeszyty Naukowe, Górnictwo, z. 256, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Katowice 2003.
13. Węclawowicz-Bilska E., *Uzdrowska polskie*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.

ROZDZIAŁ IV

OD GOSPODARKI LOKALNEJ DO GLOBALNEJ

Justyna Suska¹

GOSPODARKA ŚWIATOWA WOBEC KRYZYSU. DOBRZE ZARZĄDZANE I ZRÓWNOWAŻONE FIRMY JAKO JEDEN Z KLUCZOWYCH ELEMENTÓW NOWEGO MODELU WZROSTU?

Streszczenie

Światowa gospodarka wciąż zmaga się z potężną i globalną recesją, największą od czasu II wojny światowej. Wszelkie przejawy wychodzenia z kryzysu wciąż są niepewne i nierównomierne. Ogromne bezrobocie, które w wielu uprzemysłowionych gospodarkach osiąga poziom o 50% wyższy niż przed rokiem 2008, bezpośrednio przekłada się na wzrost skrajnego ubóstwa. Surowa polityka wielu państw oraz fiskalna konsolidacja przyczyniają się nierzadko do wzrostu bezrobocia, osłabienia czy wręcz braku ożywienia gospodarczego. Niektóre państwa łatwiej znoszą kryzys niż inne. Doświadczenia, wyniesione z obecnego kryzysu, pokazują, że kraje o relatywnie mocniej regulowanych gospodarkach znajdują się w lepszej sytuacji niż inne. Szczególnie poziom bezrobocia, zwolnienia grupowe czy brak wtórnego zatrudniania pracowników, w krajach skandynawskich czy Niemczech, jest niższy niż w bardziej „elastycznych” gospodarkach wolnorynkowych.

Powyższe rozważania mogą prowadzić do tezy, iż nowy model wzrostu powinien opierać się na bardziej zrównoważonych relacjach pomiędzy państwem i gospodarką. Tym samym wspólnie wypracowane gwarancje powinny dotyczyć również firm o dużym potencjale gospodarczym w zakresie zrównoważonej odpowiedzialności za swoich klientów i pracowników. Autor poniższego artykułu stara się przybliżyć czytelnikowi zagadnienie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw w dobie kryzysu, próbując jednocześnie stworzyć model zarządzania zrównoważonym przedsiębiorstwem w kryzysie i określić jego wskaźniki oraz odpowiedzieć na pytanie: czy firmy, przedsiębiorstwa, opierające swą działalność na zrównoważonym rozwoju, mogą być jednym z kluczowych elementów nowego modelu wzrostu? Celem artykułu jest próba odniesienia działalności przedsiębiorstwa do zasady zrównoważonego rozwoju i wypracowanie własnego modelu działań we wszystkich aspektach jego działalności.

Słowa kluczowe: nowy model wzrostu, zrównoważony rozwój, zrównoważony model rozwoju biznesowego, kryzys gospodarczy, model zarządzania zrównoważonym przedsiębiorstwem w kryzysie

WORLD ECONOMY IN TIMES OF CRISIS. ARE WELL-MANAGED AND SUSTAINABLE COMPANIES KEY TO NEW GROWTH MODEL?

Abstract

The world economy is still facing a massive global recession, the worst one since the Second World War. The signs of recovery are all uncertain and unstable. The huge unemployment, which

¹ mgr Justyna Suska – doktorantka, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwem, opiekun naukowy: prof. dr hab. Wojciech Czakon

in many industrialised economies is 50% higher than it was in 2008, directly contributes to deepening poverty. The austerity policies and fiscal consolidation pursued in many countries often result in increased unemployment, an economic slowdown or even lack of growth. Some countries withstand the crisis more easily than others. Lessons learned from the current crisis show that the countries of relatively more regulated economies are in a better situation. Especially the unemployment levels, collective redundancies or lack of re-employment in the Scandinavian countries or in Germany are lower than in other, more 'flexible' market economies.

It can be inferred from the above solutions that a new growth model should be based on more sustainable relations between the state and the economy. That is why guarantees should also apply to the companies with big economic potential as regards sustainable responsibility for their clients and employees. The author of the paper attempts to clarify the issue of sustainable development of enterprises in times of crisis, while trying to create a model of sustainable management of an enterprise in crisis, and to specify its indicators, as well as to answer the question whether companies that build their strategies on sustainable development can be one of the key elements of a new model of growth. The aim of the paper is to relate the activity of an enterprise to the principle of sustainable development and to establish an operating model in all the aspects of its business activity.

Key words: new growth model, sustainable development, model of sustainable business development, economic crisis, sustainable development model in economic crisis

Wstęp

Dotychczasowe działania rządów państw, zmierzające do wyprowadzenia gospodarek z recesji, okazały się nieskuteczne. Mimo poprawy wskaźników ekonomicznych 6 lat po wystąpieniu kryzysu, państwa europejskie w dalszym ciągu zmagają się ze skutkami recesji. Jednakże wydawać się może, że liczby te nie przekładają się faktycznie na poprawę warunków życia Europejczyków. W dalszym ciągu poziom życia jest oceniany przez społeczeństwo jako gorszy niż przed wystąpieniem kryzysu. Z tego powodu gospodarkom europejskim potrzebny jest nowy model wychodzenia z recesji – nowy model wzrostu, którym ma być zarządzanie przedsiębiorstwami zrównoważonymi.

W procesie wychodzenia z kryzysu niebagatelną rolę odgrywają przedsiębiorstwa. To ich funkcjonowanie w znacznej mierze napędza gospodarkę. Jako że samodzielne i niezaplanowane przeciwdziałanie złej koniunkturze przez przedsiębiorców nie przyniosło dotychczas pożądaných skutków, obecnie poszukuje się innego modelu zarządzania przedsiębiorstwami, które doprowadziłyby do wzrostu gospodarczego. Coraz częściej eksperci z dziedziny ekonomii chylą się ku przedsiębiorstwom zarządzanym w sposób zrównoważony i w nich upatrują szansę na pobudzenie gospodarki oraz jej stabilny, sukcesywny wzrost.

Powodem zainteresowania się firmami zrównoważonymi jest sens i istota zarządzania nimi. Ich działalność opiera się bowiem na elastyczności oraz umiejętności dostosowania się do zachodzących wokół zmian, a więc potrafiącej też funkcjonować w warunkach kryzysu ekonomicznego². Realizacja koncepcji zrów-

² A. Stabryła, K. Woźniak, *Determinanty potencjału rozwoju organizacji*, Wydawnictwo Miles, Kraków 2012, s. 24.

noważonego rozwoju organizacji opierać się ma nie tylko na spełnianiu oczekiwań wszystkich interesariuszy, lecz także na osiąganiu celów społecznych i środowiskowych. Podkreśla się również niemałe znaczenie kultury organizacyjnej tych przedsiębiorstw, przywództwo, zaufanie, zarządzanie ryzykiem i ciągłość działania³.

Obecnie uważa się, że tworzenie i wdrażanie nowych technologii jest kluczowym czynnikiem wzrostu przedsiębiorstw. Wzrost gospodarczy nie będzie miał jednak racji bytu, jeżeli tylko jedna dziedzina działalności będzie wyjątkowo usprawniana, tylko jedna branża będzie się rozwijać, tylko jedno przedsiębiorstwo będzie funkcjonowało należycie (w znaczeniu jego dynamicznego prosperity). Takie założenie może prowadzić do tezy, że tylko jednoczesny, miarowy rozwój wszystkich aspektów działalności przedsiębiorstwa na wielu płaszczyznach jego działalności oraz w wielu aspektach jego funkcjonowania może przynieść sukces temu przedsiębiorstwu. Z kolei jego sukces powinien korelować z podobnie zarządzanym (tj. w sposób zrównoważony) przedsiębiorstwem, które współpracuje z tym pierwszym dopóty, dopóki zrównoważone przedsiębiorstwa będą w stanie prosperować na tyle dobrze, by stworzyć sieć i dźwignąć gospodarkę z kryzysu. Nowy model wzrostu powinien opierać się na przedsiębiorstwach zrównoważonych, ponieważ tylko działania prowadzone we wszystkich dziedzinach funkcjonowania prowadzą do spodziewanych efektów, a nie stają się przyczyną wzrostu problemów w innym sektorze funkcjonowania.

1. Skutki kryzysu finansowego z 2008 roku

Pierwszymi oznakami napływającego do Europy kryzysu były deficyty na rachunkach bieżących. Rynek wywierał presję na spadek wartości walut w poszczególnych krajach, a przecież utrzymanie sztywnego kursu jest warunkiem niedopuszczenia do kryzysu na rynku walutowym. Ponadto pogorszyły się wskaźniki bezrobocia, co wskazywałoby na recesję w sektorze firm, które nie tylko nie przyjmowały do pracy nowych pracowników, ale stopniowo ograniczały zatrudnienie⁴. Było to efektem stagnacji na poszczególnych rynkach i w poszczególnych branżach. Przedsiębiorstwa produkcyjne ograniczały produkcję, zmalało zapotrzebowanie na wiele usług. Dotychczas samonapędzająca się gospodarka zaczęła wyraźnie zwalniać. Gospodarki europejskie zaczęły charakteryzować się wysokim ryzykiem. Zmniejszyły się wydatki na konsumpcję i inwestycje⁵.

Wszelkie wydarzenia, które miały wówczas miejsce, były oznaką tego, że państwo przestało pełnić funkcję ochronną dla swoich obywateli. Funkcja państwa,

³ W. M. Grudzewski et al., *Zarządzanie zaufaniem*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2009, nr 3, s. 14.

⁴ J. Żabinska, *Kryzysy finansowe, ich przyczyny, skutki i sposoby przezwyciężenia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2000, s. 85.

⁵ *Kryzys finansowy. Wybrane zagadnienia*, J. Adamiec (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 7-9

realizowana poprzez politykę finansową, obejmuje działania, mające na celu osiągnięcie i utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, przy równorzędnym zmniejszaniu inflacji oraz stopy bezrobocia i wahań cyklu koniunkturalnego. Skuteczne realizowanie tych funkcji angażuje w tym samym stopniu instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej⁶.

Recesja widoczna była nie tylko wśród gospodarstw domowych, ale także wśród podmiotów gospodarczych. Skłonność przedsiębiorców do inwestowania zależy bowiem od szeregu czynników. Zaliczyć do nich należy m.in. poziom deficytu finansów publicznych oraz jego wpływ na poziom rynkowych stóp procentowych, ulgi i zachęty inwestycyjne, nowe zasady stosowania odpisów amortyzacyjnych, dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i współfinansowanie inwestycji ze środków publicznych.⁷

Wśród czynników warunkujących rozwój gospodarczy zasadniczą rolę odgrywa również funkcjonowanie handlu międzynarodowego. Stan handlu międzynarodowego decyduje o poziomie życia wielu ludzi, ich bogactwie i ubóstwie.

W odniesieniu do kryzysu światowego kryzys w Polsce pojawił się stosunkowo późno. Jednak w ciągu kilku lat po jego wystąpieniu uzewnętrzniły się czynniki, które zdeterminowały bessę w gospodarce naszego kraju. Banki powoli zaczęły wycofywać się z łatwego udzielania kredytu i dostępność tego środka finansowania znacznie spadła na rynku usług kredytowych. Następnie dało się odczuć obniżenie wartości polskiej waluty, a co za tym idzie problemy w przedsiębiorstwach zagranicznych, działających na rynku międzynarodowym czy posiadających opcje walutowe⁸.

W wyniku wystąpienia kryzysów finansowych wszelkie instytucje finansowe stają się ostrożne w swoich działaniach. Banki wstrzymują się z udzielaniem kredytów, obawiając się o terminowość i możliwość ich spłaty. W efekcie zmniejsza się w ten sposób płynność oraz wzrastają koszty pozyskiwania kapitału na rynku międzybankowym⁹. Jest to kolejny dowód na to, że działania prowadzone wyłącznie w jednej dziedzinie nie zmierzają do oczekiwanych efektów, ale stają się przyczyną wzrostu problemów w innym sektorze funkcjonowania.

Wraz z rosnącą liczbą firm, które mają problemy finansowe, a ich samodzielne funkcjonowanie staje się utrudnione, można zauważyć zmiany w polityce urzędów antymonopolowych i banków. Wprawdzie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) nie uważa jakoby skoncentrowanie rynku było rozwiązaniem problemów generowanych przez kryzys, to w praktyce mogłoby to

⁶ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 116.

⁷ J. Tomkiewicz, *Polityka fiskalna w Polsce. Stymulator wzrostu, czy źródło problemów*, [w:] *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, G. W. Kołodko (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

⁸ P. Krugman, *Wracając problemy kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 58.

⁹ S. Marciniak, *Makro- i mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 420.

doprowadzić do zmniejszenia konkurencji. Jednocześnie restrykcyjne działanie UOKiK może spowodować nieodwracalne skutki dla innych uczestników rynku¹⁰.

Różny jest także stopień oddziaływania kryzysu finansowego na stan gospodarki poszczególnych krajów. Im struktura gospodarki jest bardziej różnorodna, tym jest ona bardziej odporna na kryzys. Paradoksalnie, im gospodarka jest mniej uzależniona np. od eksportu (co jest przejawem niższego stopnia jej rozwoju), tym bardziej jest odporna na kryzys. To wciąż skłania do przemyśleń jakoby intensyfikacja działań w jednym kierunku była zagrożeniem dla przedsiębiorstwa, mogącym prowadzić do krachu¹¹.

Uważa się również, że aby zapobiegać występowaniu kryzysu w gospodarkach poszczególnych krajów, należy skoordynować działania, które doprowadziłyby do ograniczenia zjawiska kryzysu w skali globalnej, europejskiej, regionalnej, lokalnej¹².

Kryzys finansowy z jednej strony ujawnia konsekwentnie niedomagania modelu zarządzania, opartego na koncepcji budowy wartości dla akcjonariuszy i uwypukla zalety konserwatywnych postaw w zakresie zarządzania. Z drugiej strony pokazuje zawodność modeli wyjaśniających zachowania przedsiębiorstw. Z tego powodu otwarta jest kwestia, czy mnożyć nowe modele, czy redefiniować pojęcia podstawowe¹³.

Nawiązując do przyczyn kryzysu, okazuje się, że zintensyfikowane działanie w jednej dziedzinie bez ochrony innych spowodowało wystąpienie tego zjawiska. Z tego względu odwrócenie konsekwencji recesji może polegać na działalności we wszystkich aspektach funkcjonowania danego podmiotu, czego wyrazem jest teoria o zarządzaniu zrównoważonym.

2. Koncepcja zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój oparty jest na kilku filarach. Polega na zachowaniu ładu w obszarze ekonomicznym, ekologicznym, społecznym, instytucjonalnym i przestrzennym jednocześnie¹⁴. Koncepcja rozwoju tego zjawiska powstała w połowie XX wieku i przez ostatnie 60 lat znacznie ewoluowała. Jego początki wiążą się z „ekologicznym przebudzeniem”, które warunkuje życie człowieka. W ten

¹⁰ K. Pająk, *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 119.

¹¹ W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 39.

¹² P. Falenta, Ł. Polinceusz, *Kryzys gospodarczy w Polsce i na świecie*, Raport Fundacji Instytutu Badań i Analiz Politologicznych, Warszawa 2013, s. 29.

¹³ W. M. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2011, s. 14.

¹⁴ M. Deszczka, M. Wąsowicz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu lokalnego w świetle globalizacji gospodarczej*, H. Kisilowska, E. Sobczak (red.), Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2013, s. 22.

sposób niejako odkryte zostało, że działania ekologiczne i działania społeczne są ze sobą sprzężone. Z czasem pojęcie to zostało rozszerzone o kolejne aspekty. Okazało się bowiem, że zależność człowieka i środowiska ma miejsce w jakiejś przestrzeni, przy udziale instytucji i z zachowaniem racjonalności ekonomicznej (finansowej).

Pojęcie zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) jest już traktowane jako nowa koncepcja w naukach o zarządzaniu¹⁵. Taki rozwój definiowany jest również jako uwzględniający potrzeby teraźniejszości bez eliminowania tym samym możliwości ich zaspokojenia przez przyszłe pokolenia¹⁶.

Kwestie, które wchodzą w filary zrównoważonego rozwoju są definiowane w zależności od tego, co jest przedmiotem tego rozwoju. Przykładowo Burchard-Dziubińska wymienia, że w kontekście zrównoważonego rozwoju państwa są to: obowiązek zapewnienia zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, sprawiedliwość społeczna i wyeliminowanie ubóstwa, wspólna odpowiedzialność, przezorność w podejściu do zdrowia ludzkiego, zasobów naturalnych i ekosystemów, partycypacja społeczna, dostęp do informacji i wymiaru sprawiedliwości, a także dobre rządzenie¹⁷. Należy jednak zwrócić uwagę, że wszystkie powyższe aspekty wpisują się w ramy definicyjne Deszczki i Wąsowicza. W myśl takiego stwierdzenia można pokusić się o stworzenie modelu zarządzania zrównoważonego w przedsiębiorstwie.

3. Model wskaźnikowy przedsiębiorstwa zarządzanego w sposób zrównoważony

Dotychczasowe publikacje naukowe koncentrowały się na zrównoważonym rozwoju regionów, miast, samorządów, dzieci, a więc były omawiane w aspekcie przestrzennym i pedagogicznym. Analiza literatury wskazuje, że wciąż niewiele jest opracowań poświęconych przedsiębiorstwom zarządzanym w sposób zrównoważony.

Dotychczas istniało wiele koncepcji rozwoju organizacji. Greiner przedstawił modele wzrostu w pięciu obszarach – przez kreatywność, wytyczne, delegowanie uprawnień, koordynację, współpracę¹⁸. Z kolei teoria Elkingtona zakłada rozwój przedsiębiorstwa poprzez zaangażowanie w trzy aspekty jego funkcjonowania – ekologiczny, ekonomiczny i społeczny, i określana jest mianem *Triple Bottom*

¹⁵ K. Lee, S. Carter, *Global Marketing Management*, Oxford University Press, USA, May 2009, s. 97.

¹⁶ Y. K. Van Dam, P. Apeldoorn, *Sustainable Marketing*, "Journal of Macromarketing" 1996, Vol. 16 (2), s. 408.

¹⁷ M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 22.

¹⁸ L. Clarke, *Zarządzanie firmą*, Wydawnictwo Gebethner i Ska, Warszawa 1997, s. 14.

*Line*¹⁹. Mowforth i Munt z kolei wyróżnili 4 kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem przedsiębiorstwa, tj. ekologiczny, społeczny, kulturowy i gospodarczy²⁰. Żadna z tych teorii nie wyczerpuje w pełni zrównoważonego rozwoju, opartego na pięciu filarach.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju w kontekście przedsiębiorstwa pierwszy raz użyte zostało w 2002 roku na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju, zorganizowanym w Johannesburgu. Przedsiębiorstwo zrównoważone to takie, które potrafi wdrożyć strategię biznesową i wszelkie działania, które wychodzą naprzeciw potrzebom przedsiębiorstwa i jego obecnych *stakeholders* poprzez dbanie, równoważenie i ulepszanie personelu i zasobów, które będą niezbędne w przyszłości²¹. W myśl koncepcji rozwoju zrównoważonego, opartej na pięciu filarach rozwoju przedsiębiorstwa, można określić model zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa, który prezentuje rysunek 1.

Zaproponowany model rozwoju zrównoważonego przedsiębiorstwa największy nacisk kładzie na aspekt społeczny. Działania, zmierzające do rozwoju w tej kwestii, obejmują przede wszystkim poszanowanie praw człowieka oraz współpracę z lokalną społecznością i na lokalnym dla danego przedsiębiorstwa rynku pracy, gdzie tworzone są miejsca pracy. Budowanie dobrej reputacji firmy korzystnie wpłynie na jej rozwój, co potwierdzone jest licznymi przykładami – The Coca Cola Company, McDonald's, Grupa Żywiec. Firmy te aktywnie działają na rzecz lokalnych społeczności i osiągnęły sukces.

Niestety teza Friedmana o tym, że jedynym celem społecznym przedsiębiorstwa jest maksymalizacja zysku wydaje się dzisiaj być już nieaktualną²². Maksymalizacja zysku jest oczywiście głównym działaniem przedsiębiorstwa, ale nie może odbywać się poza pozostałymi aspektami działalności, zmierzającej do rozwoju i osiągnięcia sukcesu. Obok aspektu ekonomicznego, wiele uwagi poświęca się jeszcze wymiarowi ekologicznemu. Jest to nie tylko związane z genezą koncepcji zrównoważonego rozwoju, ale też ze współczesnymi trendami. Ekologiczne działania, czy ekologiczne postawy, są również jednym z narzędzi CSR, a przede wszystkim są modne. Działania proekologiczne mogą także przynieść firmom zyski, a raczej obniżyć koszty. Wszystko zatem zmierza do tego wniosku, że wszelkie aspekty działalności, wymienione jako filary zrównoważonego rozwoju, są ze sobą skorelowane tak, jak związane są nierozdzielnie ze sobą wszystkie sfery funkcjonowania przedsiębiorstwa.

¹⁹ J. Elkington, *Enter the Triple Bottom Line*, [w:] *The triple bottom line, does it all add up? Assessing the sustainability of business and CSR*, A. Henriques, J. Richardson (eds.), Taylor&Francis, New York 2004, s. 12.

²⁰ M. Mowforth, I. Munt, *Tourism and Sustainability. New Tourist in the Third World*, Routledge, New York 1998, s. 105.

²¹ *Business Strategy for Sustainable Development*, International Institute for Sustainable Development & Deloitte & Touche and The World Business Council for Sustainable Development, 1992, s. 1.

²² M. Friedman, *The Social Responsibility of Business is to Increase the Profits*, "The New York Times Magazine", 13.09.1970, s. 122.

Rysunek 1. Zarządzanie przedsiębiorstwem zrównoważonym



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Elkington, op. cit.

Nie bez znaczenie dla zrównoważonego rozwoju są także dziedziny rozwoju instytucjonalnego i kulturowego. Instytucjonalność odnosi się najczęściej do sprawności działania i kontaktów z instytucjami i kontrahentami, którzy mają wpływ na przedsiębiorstwo. Rozwój kulturowy, jak przedstawiono na rysunku 1. dotyczy zarówno kultury w znaczeniu kultury organizacji, jak i dbałości o dziedzictwo kulturowe, szczególnie kulturę regionu. Ten aspekt wydaje się mieć najmniejsze znaczenie, jednakże nie można pominąć faktu, że wizerunek przedsiębiorstwa w środowisku lokalnym często jest determinowany poszanowaniem kultury, zwłaszcza lokalnej.

Model zarządzania przedsiębiorstwa zrównoważonego z punktu widzenia zarządzania wymaga stosownych wyliczeń i uzyskania wyników. W celu określenia go należy posłużyć się wskaźnikami, które będą adekwatne do badanego obszaru działalności przedsiębiorstwa i będą w stanie zmierzyć je i skwantyfikować. Będą to wskaźniki z zakresu rachunkowości, finansów, ekonomii i zarządzania.

Wskaźniki są przydatne w ocenie działalności przedsiębiorstwa w badanym okresie (może być to np. jeden rok). Ich wyliczenie i interpretacja pozwoli określić, na jakim etapie rozwoju i w jakiej kondycji znajduje się przedsiębiorstwo, a zatem stwierdzić, czy jest ono odporne na skutki kryzysu, czy podobnie jak gospodarka uległo recesji. Dobre wyniki, uzyskane w każdym obszarze funkcjonowania firmy, świadczą o jej dobrym prosperity.

Zakończenie

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wydaje się najlepszym osiągalnym sposobem zarządzania współczesnego świata, który daje szansę trwałego i sprawied-

liwego rozwoju zarówno w skali globalnej, jak i lokalnej. Jest podejściem holistycznym, integrującym materialne i niematerialne elementy życia czy funkcjonowania²³.

Tylko jednoczesny, miarowy rozwój wszystkich aspektów działalności przedsiębiorstwa na wielu płaszczyznach oraz w wielu aspektach jego funkcjonowania może przynieść sukces temu przedsiębiorstwu. Głównym celem działalności wszystkich przedsiębiorstw jest wypracowywanie zysku. Na wielkość i sukces przedsiębiorstwa wpływają także inne działalności, które zmierzają do poprawy konkurencyjności, wizerunku, poszanowania wśród interesariuszy i kontrahentów, są zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa i nie występują przeciw środowisku naturalnemu. Wszystkie te działania są ze sobą powiązane i prowadzą do osiągnięcia celu działalności – zysku. Osiąganie zysku jest z kolei odpowiedzią na otaczający kryzys finansowy i jego skutki. Prawidłowo realizowane przedsięwzięcia, w sposób spójny i w tym samym czasie, są gwarantem sukcesu firmy i przetrwania w warunkach recesji. Jeżeli zaś przedsiębiorstwa będą mogły poszczycić się dobrym prosperity, napędzą gospodarkę tak, by bessa nie była jej domeną. Stan taki nie może trwać jednak w nieskończoność, ponieważ gospodarka, choć dąży do doskonałości, nigdy jej nie osiąga.

Bibliografia

1. Burchard-Dziubińska M., Rzeńca A., Drzazga D., *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
2. *Business Strategy for Sustainable Development*, International Institute for Sustainable Development & Deloitte & Touche and The World Business Council for Sustainable Development, 1992.
3. Clarke L., *Zarządzanie firmą*, Wydawnictwo Gebethner i Ska, Warszawa 1997.
4. Deszczka M., Wąsowicz M., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu lokalnego w świetle globalizacji gospodarczej*, H. Kisilowska, E. Sobczak (red.), Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2013.
5. Elkington J., *Enter the Triple Bottom Line*, [w:] *The triple bottom line, does it all add up? Assessing the sustainability of business and CSR*, A. Henriques, J. Richardson (eds.), Taylor&Francis, New York 2004.
6. Falenta P., Polinceusz Ł., *Kryzys gospodarczy w Polsce i na świecie*, Raport Fundacji Instytutu Badań i Analiz Politologicznych, Warszawa 2013.
7. Friedman M., *The Social Responsibility of Business is to Increase the Profits*, "The New York Times Magazine", 13.09.1970.
8. Grudzewski W. et al., *Zarządzanie zaufaniem*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2009, nr 3.
9. Krugman P., *Wracają problemy kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
10. *Kryzys finansowy. Wybrane zagadnienia*, J. Adamiec (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.

²³ M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, op. cit., s. 7.

11. Lee K., Carter S., *Global Marketing Management*, Oxford University Press, USA, May 2009.
12. Marciniak S., *Makro- i mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
13. Mowforth M., Munt I., *Tourism and Sustainability. New Tourist in the Third World*, Routledge, New York 1998.
14. Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
15. Orłowski W. M., *Świat do przeróbki. Speculanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2011.
16. Pająk K., *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
17. Stabryła A., Woźniak K., *Determinanty potencjału rozwoju organizacji*, Wydawnictwo Miles, Kraków 2012.
18. Szymański W., *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
19. Tomkiewicz J., *Polityka fiskalna w Polsce. Stymulator wzrostu, czy źródło problemów*, [w:] *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, G. W. Kołodko (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.
20. Van Dam Y. K., Apeldoorn P., *Sustainable Marketing*, "Journal of Macromarketing" 1996, Vol. 16 (2).
21. Żabinska J., *Kryzysy finansowe, ich przyczyny, skutki i sposoby przezwyciężenia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2000.

Karolina Tura¹

KIERUNKI ROZWOJU STRATEGII BEZPOŚREDNIEGO CELU INFLACYJNEGO – STUDIUM PRZYPADKU WYBRANYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH²

„Do roku 2000 badania naukowe i doświadczenia banków centralnych doprowadziły do niemal powszechnego poparcia dla strategii polityki pieniężnej, która stała się znana jako elastyczna strategia celu inflacyjnego”.
F. Mishkin³

Streszczenie

Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego jest od prawie 20 lat stosowana w co najmniej dziesięciu państwach europejskich. W artykule przedstawiono kierunki jej ewolucji w czterech wybranych krajach: w Polsce, Czechach, Norwegii oraz Szwecji. Z punktu widzenia „stylu” realizacji strategii BCI kraje te podzielone zostały ze względu na kryterium wdrażania strategii BCI pod koniec lat 90. Grupa pierwsza obejmuje Szwecję oraz Norwegię – państwa, które od samego początku wdrażały ciągły cel inflacyjny. Druga grupa państw łączy kraje przechodzące w latach 90. transformację ustrojową – Polskę oraz Czechy. Specyfika wdrażania w nich strategii oparta była na wstępnej modyfikacji celów inflacyjnych. We wszystkich wybranych państwach strategia ta ewoluowała w kierunku jej jak najelastyczniejszej wersji.

Słowa kluczowe: strategia bezpośredniego celu inflacyjnego, elastyczna strategia celu inflacyjnego, cel inflacyjny, projekcja inflacji

DEVELOPMENT DIRECTIONS OF INFLATION TARGETING STRATEGY: A STUDY OF SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Abstract

Inflation targeting strategy has been used for nearly 20 years in at least ten European countries. The paper presents the directions of the strategy’s evolution in four selected countries: Poland, the Czech Republic, Norway and Sweden. These countries have been divided according to the type of implementation the inflation targeting strategy in the late 1990s. The first group comprises Sweden and Norway, states that have been implementing continuous inflation targets from the very begin-

¹ dr Karolina Tura – Politechnika Gdańska, Katedra Nauk Ekonomicznych

² Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2013/09/N/HS4/03766, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

³ F. Mishkin, *Central Banking after the Crisis*, The Working Papers Series of the Central Bank of Chile, No. 714, Chile, December 2013, s. 5.

ning. The second group includes countries which have undergone an economic transformation: Poland and the Czech Republic. The implementation of the strategy in these countries was based on a preliminary modification of inflation targets. In all of the selected European countries, inflation targeting strategy has evolved towards its most flexible version.

Key words: inflation targeting regime, flexible inflation targeting, inflation target, inflation projection

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) na przykładzie wybranych państw europejskich: Polski, Czech, Norwegii oraz Szwecji w latach 2000-2012. Teza artykułu brzmi: polityka pieniężna państw europejskich, stosujących strategię BCI, zmierza w kierunku jak najpełniejszej realizacji jej elastycznej wersji, kładąc coraz większy nacisk na utrzymanie sfery realnej gospodarki na normalnym poziomie i wykorzystując w tym celu coraz większe spectrum narzędzi.

Artykuł został podzielony na cztery części. W pierwszej oraz drugiej z nich zaprezentowano ewolucję pojęcia strategii bezpośredniego celu inflacyjnego oraz jej typy. W części trzeciej przedstawione zostały etapy wdrażania strategii na przykładzie Norwegii, Szwecji, Czech oraz Polski. Część czwarta określa ewolucję strategii w kierunku jej jak najelastyczniejszej wersji. W zakończeniu zawarto implikacje dla prowadzenia współczesnej polityki monetarnej.

1. Ewolucja pojęcia strategii bezpośredniego celu inflacyjnego

Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego jest obecnie wdrażana w 26 państwach, z czego co najmniej 10 to kraje europejskie. Reżim ten wyłonił się z praktyki bankowości centralnej, dlatego też pierwsze próby jego zdefiniowania rozpoczęły się w latach 90. minionego wieku oraz podlegały drobnym zmianom oraz uszczegółowieniu w ramach jego coraz dłuższego stosowania. Ich głównymi autorami pozostają F. Mishkin oraz L. E. O. Svensson. Jedne z pierwszych określeń strategii BCI stworzył pod koniec lat 90. L. E. O. Svensson, kładąc w nim nacisk na prognozę inflacyjną, pełniącą funkcję celu pośredniego. W przedstawieniu tego reżimu L. E. O. Svensson uwzględnił trzy główne elementy takie jak: 1) ilościowy cel inflacyjny; 2) procedurę operacyjną, uwzględniającą *inflation forecast targeting*, którego wewnętrznym warunkiem jest prognoza inflacyjna, będąca zmienną celu pośredniego; 3) wysoki stopień przejrzystości i wiarygodności prowadzonej polityki pieniężnej⁴. Svenssonowska definicja strategii BCI prowadziła do wyodrębnienia swoistej, nowej reguły prowadzenia polityki pieniężnej, tzw. *inflation forecasts*

⁴ L. E. O. Svensson, *Inflation forecasts targeting: implementing and monitoring inflations targets*, NBER Working Paper Series, No. 5797, October 1996, s. 1-3.

*targeting*⁵. Podejście to określane jest w polskiej literaturze jako celowanie w prognozę⁶ i obejmuje podejmowanie decyzji odnośnie do stóp procentowych w oparciu o kształtowanie się prognozowanej inflacji w stosunku do celu inflacyjnego, a zasadniczą funkcją prognozy inflacyjnej jest kotwiczenie oczekiwań inflacyjnych podmiotów gospodarczych. Ze stworzonego przez L. E. O. Svenssona modelu wynika, iż bank centralny nie jest w stanie przeciwdziałać odchyleniom od celu inflacyjnego, powstałym na skutek zaburzeń w okresie horyzontu transmisji monetarnej, a może jedynie kontrolować odchylenia prognozy inflacji o horyzoncie transmisji monetarnej od celu inflacyjnego. Stąd też stopa procentowa powinna być ustalana w stosunku do relacji pomiędzy kształtowaniem się prognozy inflacji a celem inflacyjnym⁷.

Bernanke w tym samym roku przedstawił strategię BCI poprzez dokładniejsze wyodrębnienie i uszczegółowienie jej składowych:

- publiczne ogłaszanie średniookresowego, skwantyfikowanego celu inflacyjnego;
- formalnoprawne przyjęcie stabilności cen jako najważniejszego długookresowego celu polityki pieniężnej;
- wykorzystanie wielu wskaźników ekonomicznych w procesie podejmowania decyzji;
- zwiększona przejrzystość strategii polityki pieniężnej, opartej na intensywnej komunikacji z opinią publiczną i rynkami finansowymi;
- zwiększona odpowiedzialność banku centralnego za realizację celów inflacyjnych;
- dodatkowo immanentnym elementem strategii BCI jest publikowanie przez BC prognoz inflacji i podporządkowanie polityki stóp procentowych chęci osiągnięcia zgodności inflacji prognozowanej z docelową w horyzoncie wyznaczonym przez właściwe danemu krajowi opóźnienia w reakcji inflacji na zmiany stopy procentowej banku centralnego⁸.

W swojej definicji uwzględnił on stosowanie dostępnych danych oraz wskaźników makroekonomicznych przy podejmowania decyzji na zasadzie „patrzenia na wszystko”. Element ten stanowi furtkę do bardziej elastycznego podejścia do realizacji postulatów strategii.

Mishkin określił w 2001 roku definicję strategii BCI kładącą nacisk na stworzenie określonych ram formalno-organizacyjnych i nie uwzględnił w niej prognozy inflacyjnej. Obejmowała ona wdrożenie w polityce monetarnej pięciu głównych elementów w postaci:

⁵ L. E. O. Svensson określa *inflation forecast targeting* jako „procedurę operacyjną, której wewnętrznym warunkiem jest prognoza inflacyjna będąca zmienną celu pośredniego”. Ibidem, s. 3-7.

⁶ Określenie to wprowadziła M. Szyszko, *Prognozowanie inflacji w polityce pieniężnej*, C. H. Beck, Warszawa 2009.

⁷ L. E. O. Svensson, *Inflation forecasts targeting...*, op. cit., s. 4-10.

⁸ B. Bernanke et al., *Inflation Targeting. Lessons from the International Experience*, Princeton University Press, Princeton 1999, s. 4-9.

- publicznego ogłaszania ilościowego średniookresowego celu inflacyjnego;
- zaangażowania instytucji BC do dbałości o stabilność cen jako głównego celu polityki pieniężnej;
- uzależnienia decyzji w sprawie instrumentów polityki pieniężnej od szerokiego zakresu informacji dotyczących wielu zmiennych;
- większej przejrzystości i odpowiedniej komunikacji BC ze społeczeństwem oraz rynkami w związku z celami, zadaniami i decyzjami władz monetarnych;
- zwiększenia odpowiedzialności banku centralnego jako demokratycznej instytucji odpowiedzialnej za realizację celów⁹.

Podejście organizacyjne do definiowania strategii BCI, uwzględniające projekcję inflacji, podkreślili: D. Cobham, O. Eitrheim, S. Gerlach oraz J. Qvigstad z norweskiego banku centralnego w 2010 roku. Opisali oni strategię BCI poprzez trzy elementy organizacyjne:

- wcześniejsze ogłoszenie ilościowego celu inflacyjnego dla dobranej miary inflacji;
- skupienie uwagi banku centralnego, jako prowadzącego politykę pieniężną, na ogłaszaniu i komunikowaniu opinii publicznej zarówno o decyzjach, jak i przesłankach podjętych decyzji oraz tych decyzjach, które mają zostać podjęte w przyszłości, m.in. w oparciu o projekcje inflacji;
- wysoki poziom wiarygodności banku centralnego, uzyskany poprzez publikację informacji o decyzjach Komitetów Monetarnych oraz regularne wystąpienia gremiów decyzyjnych¹⁰.

Kryzys w bankowości centralnej w latach 2007-2009 postawił pod wątpliwość wiele elementów strategii BCI. W następstwie F. Mishkin w 2011 roku uzupełnił swoje określenie reżimu BCI o dodatkowe założenia, dotyczące stabilności finansowej. Jego zdaniem, udana realizacja strategii powinna być oparta na sześciu filarach strukturalnych:

- braku innych kotwic nominalnych;
- zaangażowaniu instytucjonalnym w utrzymanie stabilności cen i osiągnięciu celu inflacyjnego;
- niezależności instrumentów banku centralnego;
- większej przejrzystości prowadzonej polityki pieniężnej dzięki komunikacji z opinią publiczną;
- braku dominacji fiskalnej;
- bezpiecznym i zdrowym systemie finansowym¹¹.

⁹ F. Mishkin, *Inflation targeting*, "National Bureau of Economic Research" 2001, No. 714, s. 1.

¹⁰ D. Cobham et al., *Twenty Years of Inflation Targeting: Lessons Learned and Future Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 1.

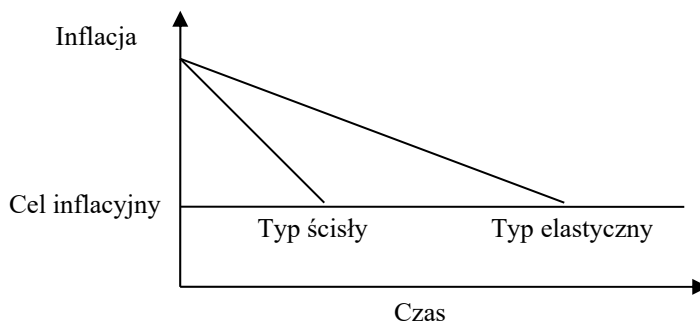
¹¹ F. Mishkin, *Monetary Policy: Lessons for the Crisis*, NBER Working Paper Series, Working Paper 16755, Cambridge 2011, s. 22-40.

Z powyższych rozważań można wywnioskować, iż definicje strategii BCI są nie we wszystkich składowych spójne. Wynika to z faktu, iż strategia ta cały czas ewoluuje.

2. Typy strategii bezpośredniego celu inflacyjnego

Banki centralne realizują strategię BCI na dwa główne sposoby rozróżniane w literaturze jako ścisły lub elastyczny typ. L. E. O. Svensson wprowadził to rozróżnienie w 1997 roku i na początku polegało ono na nieformalnym wydłużeniu horyzontu realizacji celu inflacyjnego. Dokładnie oznacza to, że Komitety Monetarne (KM), podejmując decyzje odnośnie do poziomu stóp procentowych, mogą opierać się na dwóch zasadach. Pierwsza, określana jako ścisła, obejmuje jak najszybszą realizację celu inflacyjnego. Druga, nazywana elastyczną, dotyczy realizacji celu inflacyjnego w nieco dłuższym okresie, ale przy zwróceniu uwagi na wybrane cele dotyczące sfery realnej¹². Idea tego podziału przedstawiona została na schemacie 1.

Schemat 1. Ścisła oraz elastyczna strategia BCI



Źródło: K. Tura, *Wykorzystanie modeli DSGE w procesie prognostycznym na podstawie modeli stosowanych przez wybrane banki centralne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, No. 1, s. 89

Svensson skonstruował model pozwalający na bardziej matematyczne rozróżnienie obu przedstawionych typów strategii. Celowanie w prognozę oparte zostało na standardowej kwadratowej funkcji straty banku centralnego $L_t = (\pi_t - \pi^*)^2 + \lambda(y_t - \bar{y}_t)^2$, gdzie π_t oznacza inflację w czasie t , π^* cel inflacyjny, λ względną wagę położoną na stabilizację luki popytowej, y_t logarytmiczną funkcję popytu, \bar{y}_t logarytmiczną funkcję potencjalnego popytu oraz

¹² L. E. O. Svensson, *Inflation forecasts targeting...*, op. cit., s. 13-16.

$(y_t - \bar{y}_t)$ lukę popytową w czasie t . Wówczas rozróżnienie obu typów ścisłego i elastycznego strategii BCI bazuje na wartości współczynnika λ . W przypadku typu ścisłego strategii λ jest równa zero, a dla elastycznego przyjmuje ona dowolną wielkość, większą od zera¹³. W rzeczywistości jednak współczynnik λ będzie zawsze większy od zera i z punktu widzenia maksymalizacji funkcji straty każdy BC stosuje typ elastyczny. Natomiast względny ciężar, umieszczony na stabilizacji gospodarki realnej wokół poziomu normalnego, tj. λ , może być zróżnicowany (mniejszy lub większy); waga przykładana do stabilizacji sfery realnej gospodarki zależy właśnie od banku centralnego.

Zatem L. E. O. Svensson zauważył, iż zasadniczą różnicą pomiędzy typem ścisłym a elastycznym strategii jest rozłożenie nacisku na cel inflacyjny i dobre cele, związane ze sferą realną gospodarki. Typ ścisły polega zatem na publicznym ogłaszaniu celu inflacyjnego, który stanowi jedyny i zasadniczy cel prowadzonej polityki pieniężnej. W praktyce bankowości centralnej oznacza to stabilizowanie wyłącznie inflacji, bez względu na stabilność gospodarki realnej w państwie¹⁴. Zwolennicy tego podejścia określane są potocznie w literaturze jako *inflation nutters*. W rzeczywistości niewiele banków centralnych stosuje strategię ścisłego celu inflacyjnego. Wówczas cel polityki pieniężnej określane jest jako utrzymanie stabilnego poziomu cen; o ile nie przeszkadza to celowi podstawowemu, bank centralny powinien wspierać wybrane zmienne sfery realnej gospodarki. Meyer wprowadził do literatury dotyczącej strategii polityki pieniężnej pojęcia *dual mandates* oraz *hierarchical mandates* w kontekście równoległego lub hierarchicznego uwzględniania stabilności cen i stabilizacji sfery realnej gospodarki¹⁵.

Zdaniem autorki, w przypadku ścisłym strategii występuje tylko jeden mandat, a dla typu elastycznego możliwe jest tylko hierarchiczne uwzględnianie celów, dające pierwszeństwo stabilności cen, na którą bank centralny ma bezpośredni wpływ, natomiast pojęcie równoległego mandatu nie powinno być łączone ze strategią BCI. Tym samym typ elastyczny będzie dotyczył publikacji co najmniej dwóch celów polityki pieniężnej, z których stabilność cen będzie pierwszorzędna. Wówczas BC w praktyce określają swój cel sformułowaniem, że celem głównym jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy czym polityka pieniężna powinna również przyczynić się do realizacji celów sfery realnej gospodarki. Te drobne niuanse, dotyczące zapisu celu polityki pieniężnej w ustawach o bankach centralnych, mogą stanowić zatem kluczowe znaczenie w rozróżnieniu typów strategii BCI, a co za tym idzie rodzajów prowadzonej polityki utrzymania stabilnego poziomu cen. Od tego bowiem zależy, w jakim stopniu uwzględniane będą informacje dotyczące sfery realnej, jaki będzie horyzont realizacji celu inflacyjnego.

¹³ Idem, *Flexible inflation targeting – lessons from the financial crisis*, Speech at the workshop: *Towards a new framework for monetary policy? Lessons from the crisis*, The Netherlands Bank, Amsterdam, 21 September 2009, s. 7- 8.

¹⁴ Ibidem, s. 9.

¹⁵ L. Meyer, *Practical Problems and Obstacles to Inflation Targeting*, "Federal Reserve Bank of St. Luis Review" 2004, Vol. 86, No. 4.

Realizacja strategii elastycznej oznacza, że głównym zadaniem polityki pieniężnej jest zarówno stabilizacja inflacji wokół celu inflacyjnego, jak i stabilizacja sfery realnej gospodarki. W tym przypadku stabilizacja sfery realnej gospodarki określana jest przy założeniu, że decyzje dotyczące polityki monetarnej nie mają w długim okresie wpływu na wykorzystanie zasobów. Stąd też jest rozumiana jako dążenie do wykorzystania zasobów na normalnym poziomie¹⁶. Celowanie w prognozę w ramach strategii wymaga podejmowania decyzji przez KM w oparciu o prognozy inflacji i sfery realnej. Bank centralny wybiera ścieżkę stopy procentowej, dla której prognoza inflacji i sfery realnej „wygląda dobrze”¹⁷, czyli prognozy te korespondują ze sobą. W praktyce oznacza to takie ułożenie inflacji w prognozie, która jest już na poziomie celu inflacyjnego i odpowiednio dobrego wskaźnika sfery realnej na poziomie normalnym lub gdy inflacja zbliża się do celu inflacyjnego a wykorzystanie zasobów zbliża się do normalnego poziomu w odpowiednim tempie. Dokładniej oznacza to prognozę inflacji i wykorzystania zasobów, która jak najskuteczniej stabilizuje inflację wokół celu inflacyjnego i wykorzystanie zasobów wokół normalnego poziomu. W przypadku sprzecznych celów osiągnąć jest rozsądny kompromis pomiędzy stabilnością inflacji i stabilnością zasobów¹⁸.

Mishkin określił natomiast w skrócie, że elastyczna strategia celu inflacyjnego polega na silnym i wiarygodnym zaangażowaniu banku centralnego w ustabilizowanie inflacji w długim okresie, co wiąże się z ogłoszeniem wyraźnego celu liczbowego i pozwala na prowadzenie polityki stabilizacji sfery realnej gospodarki wokół jego naturalnego poziomu w krótkim okresie¹⁹.

3. Etapy wdrażania strategii BCI w wybranych państwach europejskich

Cztery wybrane państwa: Norwegia, Szwecja, Czechy oraz Polska zostały podzielone na dwie grupy z punktu widzenia etapów wdrażania strategii BCI.

Pierwsza z grup obejmuje kraje, które przeszły pod koniec XX wieku transformację ustrojową – Polskę oraz Czechy. Wdrażanie strategii BCI odbywało się w nich w dwóch etapach. Pierwszy związany był z tworzeniem ram prawno-organizacyjnych strategii oraz stopniowym obniżaniem inflacji. Wówczas bank centralny ogłaszał roczne lub średniookresowe cele inflacyjne, z jasno sprecyzowanym okresem ich obowiązywania oraz najczęściej w postaci przedziału. Drugi etap, następujący po obniżeniu inflacji, dotyczył utrzymania inflacji na danym optymalnym poziomie i był odzwierciedlony w postaci ustanowienia jednego ciągłego celu inflacyjnego z symetrycznym przedziałem odchyień. Na schemacie 2.

¹⁶ Inaczej: na stabilnym poziomie.

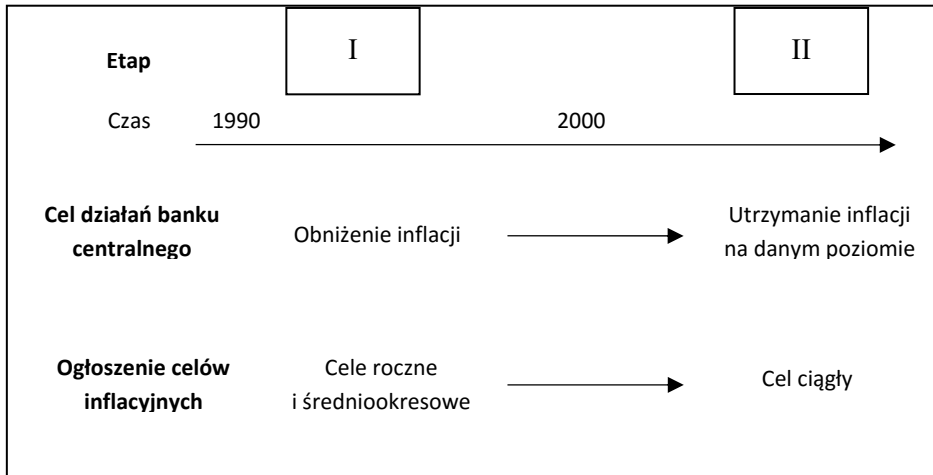
¹⁷ Używane potocznie przez L. E. O. Svenssona określenie *forecasts looks good*.

¹⁸ L. E. O. Svensson, *Flexible inflation targeting...*, op. cit., s. 4.

¹⁹ F. Mishkin, *Central Banking...*, op. cit., s. 5.

zaprezentowano etapy wdrażania strategii BCI z punktu widzenia zastosowania typów celów inflacyjnych w Czechach oraz Polsce.

Schemat 2. Etapy wdrażania strategii BCI z punktu widzenia zastosowania typów celów inflacyjnych w Czechach oraz Polsce

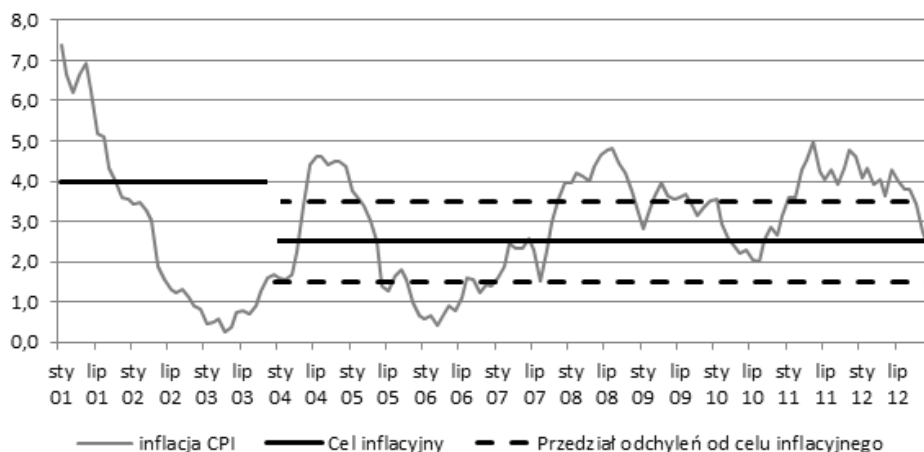


Źródło: opracowanie własne

Na wykresie 1. przedstawiono kształtowanie się inflacji CPI w Polsce w latach 2001-2012 w stosunku do celu inflacyjnego. Do końca 2003 roku obowiązywał w Polsce średniookresowy cel inflacyjny poniżej 4%. Od 2004 roku NBP realizuje ciągły cel inflacyjny 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień +/-1%, mierzony wskaźnikiem CPI.

Od początku wdrażania strategii ČNB ogłosił kilka typów celów inflacyjnych, których zastosowanie wiązało się z koniecznością trwałego obniżenia oczekiwań inflacyjnych oraz samej inflacji. Pierwszy z typów, stosowany w latach 1998-2001, obejmował rok i mierzony był wskaźnikiem inflacji bazowej oraz przedstawiany w formie przedziału. Drugi typ celu stanowił równoległe ogłoszony w 1999 na koniec 2005 roku cel inflacyjny, także określony wskaźnikiem inflacji bazowej i przedstawiony w formie przedziału. W latach 2002-2005 obowiązywał jeszcze jeden z rodzajów celów – cel mierzony wskaźnikiem CPI i przyjmujący formę stopniowo obniżającego się przedziału. Od 2007 roku ČNB stosuje czwarty typ celu inflacyjnego, który jest celem ciągłym, mierzonym wskaźnikiem CPI, punktowym z symetrycznym przedziałem odchyień. W latach 2007-2009 cel ten wynosił 3% +/-1 punkt procentowy, a od 2010 roku. 2% +/-1 punkt procentowy.

Wykres 1. Kształtowanie się inflacji w stosunku do celu inflacyjnego w Polsce w latach 2001-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Narodowego Banku Polskiego, <http://www.nbp.pl>, data dostępu 18.10.2014 r.

W tabeli 1. zaprezentowano cele inflacyjne, realizowane w Czechach oraz Polsce.

W drugiej grupie państw – Szwecji oraz Norwegii – celem działań banków centralnych było utrzymanie stabilnego poziomu cen. W Norwegii ciągły cel inflacyjny został wprowadzony od razu, w 2001 roku, przy czym jest to cel punktowy 2,5% z symetrycznym przedziałem odchylenia $\pm 1\%$, mierzony wskaźnikiem CPI. Ciągły cel inflacyjny w Szwecji określony został już w 1995 roku na poziomie 2% z symetrycznym przedziałem odchylenia 1%, mierzony wskaźnikiem CPI. Taka postać celu obowiązywała do maja 2010 roku, kiedy to usunięto dopuszczalny przedział jego odchylenia.

Tabela 1. Cele inflacyjne w Czechach oraz Polsce

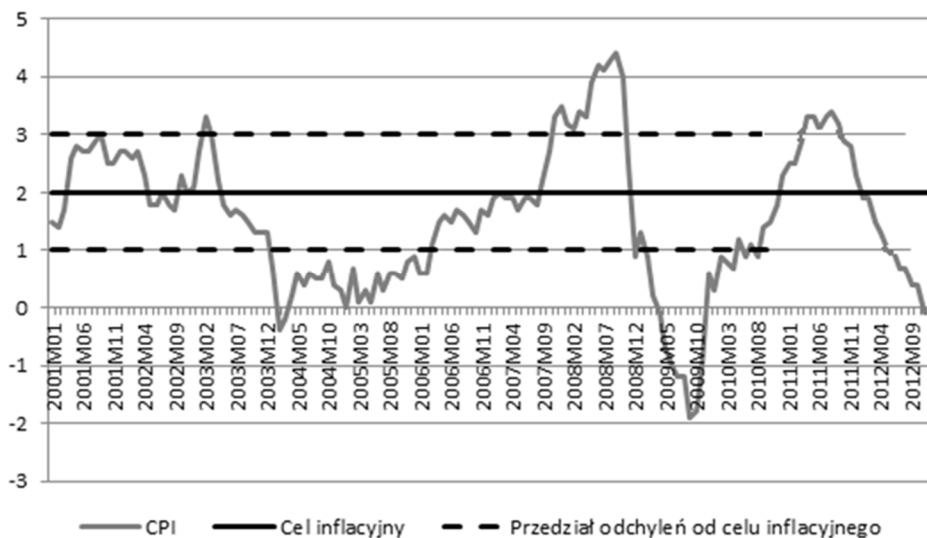
Rok	Wartość celu	Opis celu	Miara celu inflacyjnego
Polska			
1998	<9,5%	Cel asymetryczny	CPI
1999-2003	<4%	Cel asymetryczny	
2004-...	2,5% +/-1 punkt procentowy	Cel ciągły	
Czechy			
1998	5,5-6.5%	Cel ogłoszony w grudniu 1997 r. na koniec 1998 r.	Inflacja bazowa ²⁰
1999	4-5%	Cel ogłoszony w listopadzie 1998 r. na koniec 1999 r.	
2000	3,5-5.5%	Cel ogłoszony w grudniu 1997 r. na koniec 2000 r.	
2001	2-4%	Cel ogłoszony w kwietniu 2000 r. na koniec 2001r.	
2005	1-3%	Cel ogłoszony w kwietniu 1999 r. na koniec 2005r.	
2002-2005	<5,3%> – <4,2%>	Przedziały ogłoszone w kwietniu 2001 r. Cel przedziałowy <5,3%> wprowadzony w styczniu 2002 obejmuje jego stopniowe obniżanie do przedziału <4,2%> w grudniu 2005 r.	CPI
2007-2009	3% +/-1 punkt procentowy	Cel ciągły	
2010-...	2% +/-1 punkt procentowy	Cel ciągły	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČNB, Česká národní banka, <http://www.cnb.cz>, data dostępu 18.10.2014 r.; Narodowy Bank Polski, op. cit..

Na wykresach 2. i 3. (odpowiednio) przedstawiono kształtowanie się inflacji w stosunku celów inflacyjnych w Szwecji oraz Norwegii w latach 2001-2012. W tabeli 2. zaprezentowano etapy stabilności cen w Norwegii, Szwecji, Polsce oraz Czechach.

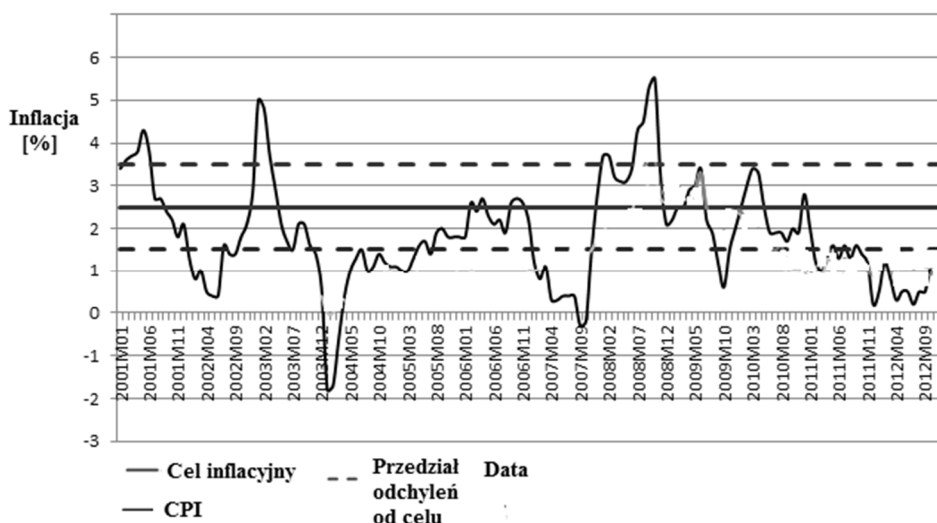
²⁰ Określona jako (z ang.) *net inflation*.

Wykres 2. Kształtowanie się inflacji w stosunku do celu inflacyjnego w Szwecji w latach 2001-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Riksbanken, <http://www.riksbank.se>, data dostępu 18.10.2014 r.; SCB. Statistica centralbyrå, Statistics Sweden, <http://www.scb.se>, data dostępu 18.10.2014 r.

Wykres 3. Kształtowanie się inflacji w stosunku do celu inflacyjnego w Norwegii w latach 2001-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Norges Bank, <http://www.norges-bank.no>, data dostępu 18.10.2014 r.; StatBank Norway, <http://www.ssb.no>, data dostępu 18.10.2014 r.

Tabela 2. Etapy stabilności cen w wybranych bankach centralnych

Państwo	Okres realizacji I etapu	Opis	Okres realizacji II etapu	Opis
Polska	1998-2002	Kilka celów rocznych i średniookresowych	2003-...	Cel ciągły 2,5% +/-1%
Czechy	1998-2002	Kilka celów rocznych i średniookresowych	2005-...	Cel ciągły
Norwegia			2001	Cel ciągły 2,5% +/-1%
Szwecja			1995	Cel ciągły 2% +/-1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ČNB, op. cit.; Narodowego Banku Polskiego, op. cit.; Norges Bank, op. cit.; Riksbanken, op. cit.

4. Ewolucja strategii BCI na przykładzie wybranych państw europejskich

Zmiany strategii BCI w latach 2001-2012 zachodziły na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich oscyluje na krawędzi teorii i praktyki bankowości centralnej i dotyczy ewolucji strategii w kierunku jej jak najelastyczniejszej wersji. Druga z płaszczyzn obejmuje jej operacyjne elementy. W artykule zostały one okrojone do tych świadczących o rozszerzeniu całego spektrum narzędzi w ramach właśnie jej elastycznego typu.

W tabeli 3. dokonano porównania deklarowanych celów oraz typów strategii BCI w wybranych bankach centralnych, a w tabeli 4. przedstawiono wykorzystanie projekcji. Każdy z wybranych banków centralnych oficjalnie deklaruje stosowanie strategii elastycznej oraz hierarchiczne uwzględnienie wybranych celów sfery realnej. Także w praktyce wybrane banki centralne stosują elastyczną strategię a nacisk na stabilizację sfery realnej gospodarki nabiera coraz większego znaczenia. Początkowo Narodowy Bank Polski oraz Narodowy Bank Czech publikowały jedynie projekcję inflacji. Obecnie tworzą i udostępniają opinii publicznej także projekcję PKB (ČNB także stopy procentowej oraz inflacji bazowej), a wykorzystanie pozostałych celów sfery realnej jest coraz większe. W szwedzkim oraz norweskim banku centralnym projekcja PKB, inflacja bazowa oraz stopa procentowa publikowane są od prawie samego początku. Niezależnie od typu implementacji strategii BCI (czy dane państwo przechodziło przez dwa etapy, czy tylko jeden etap wdrażania strategii BCI), każdy z wybranych banków centralnych realizuje obecnie strategię elastyczną i bierze pod uwagę coraz większe spektrum narzędzi dotyczące sfery realnej gospodarki.

Na schemacie 3. przedstawiono ogólną ewolucję strategii BCI na podstawie wybranych banków centralnych.

Tabela 3. Porównanie deklarowanych celów oraz typów strategii BCI w wybranych bankach centralnych

Bank centralny	Deklarowany cel polityki monetarnej	Deklarowany typ strategii BCI
Narodowy Bank Czech	ČNB jest zobowiązany do utrzymania stabilności cen. Bez uszczerbku dla jego głównego celu ČNB wspiera ogólną politykę gospodarczą rządu, prowadzącą do zrównoważonego wzrostu gospodarczego.	Strategia elastyczna
Narodowy Bank Polski	Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP.	Strategia elastyczna
Bank Szwecji	Celem polityki pieniężnej jest „utrzymanie stabilności cen”. Riksbank zinterpretował ten cel jako niską i stabilną inflację.	Strategia elastyczna
Bank Norwegii	Realizacja polityki pieniężnej powinna być ukierunkowana na niską i stabilną inflację.	Strategia elastyczna (waga położona jest zarówno na zmienność inflacji, jak i zmienność produkcji i zatrudnienia)

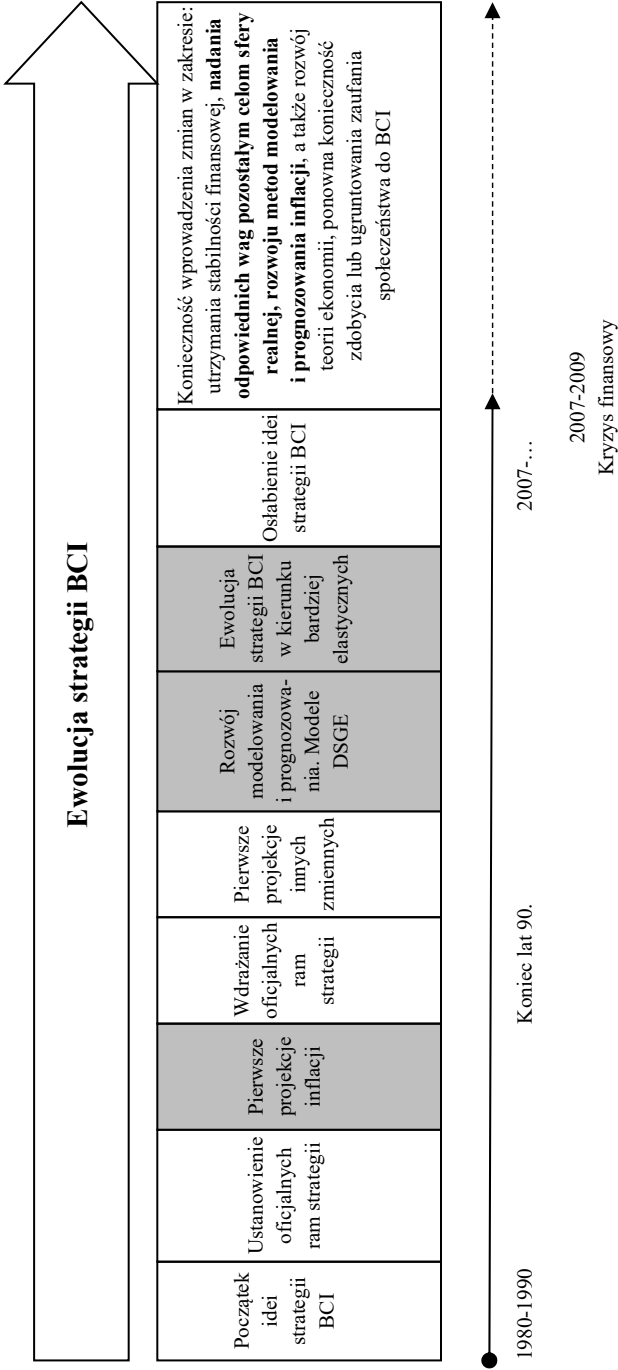
Źródło: Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 2013 poz. 908 z późn. zm.; ČNB, op. cit.; Norges Bank, op. cit.; Riksbanken, op. cit.

Tabela 4. Wykorzystanie projekcji w wybranych bankach centralnych

Bank centralny	Projekcja inflacji rejestrowanej	Projekcja inflacji bazowej	Projekcja pozostałych celów sfery realnej	Projekcja stopy procentowej
Narodowy Bank Czech	CPI	<i>Monetary policy relevant inflation</i>	PKB	PRIBOR 3M
Narodowy Bank Polski	CPI		PKB	
<i>Sveriges Riksbank</i>	CPI	UND1,UND1X/CPIX, CPIX	PKB	<i>Repo rate</i>
<i>Norges Bank</i>	CPI	CPIXE, CPI-ATE	PKB	<i>Key policy rate</i>

Źródło: ČNB, op. cit.; Narodowy Bank Polski, op. cit.; Norges Bank, op. cit.; Riksbanken, op. cit.

Schemat 3. Ogólna ewolucja strategii BCI na podstawie wybranych państw europejskich



Źródło: opracowanie własne

Zakończenie

Założenia strategii BCI poddawane są obecnie pod wątpliwość. Z tego powodu autorka artykułu celowo dobrała, jako horyzont analizy, lata 2000-2012, by prześledzić zmiany, jakie występowały w ramach jej realizacji w wybranych państwach europejskich. Jasnym jest, że założenia te są rewidowane oraz poddawane w wątpliwość w obliczu kryzysu finansowego w latach 2007-2009. Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie założenia teoretyczne strategii były w państwach ją stosujących w pełni i szczegółowo wdrażane. Jak widać, podlegała ona ciągłym zmianom, dlatego trudno teraz mówić o przewróceniu do góry nogami pewnego sposobu myślenia, czy nawet paradygmatu, ponieważ wdrażana strategia nigdy nie przyjmie dokładnie takiego kształtu, jaki postulują teoretycy ekonomii. Panaceum na obecny dyskurs może okazać się jej dalszy rozwój w kierunku jej jeszcze bardziej elastycznej wersji, z uwzględnieniem stabilności finansowej, lub przewrót w kierunku alternatywnych strategii celu.

Bibliografia

1. Angeriz A., Arestis P., *Inflation targeting: assessing the evidence*, Cambridge Centre for Economic and Public Policy, Cambridge 2011.
2. Bernanke B. et al., *Inflation Targeting. Lessons from the International Experience*, Princeton University Press, Princeton 1999.
3. Cobham D. et al., *Twenty Years of Inflation Targeting: Lessons Learned and Future Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
4. Dorovic-Todorovic J., Djordjevic M., *Features of inflation targeting as a type of monetary strategy*, "Facta Universitatis, Economic and Organizations Series" 2008, Vol. 5, No. 1.
5. Giavazzi M., Mishkin F., *An evaluation of Swedish Monetary Policy between 1995 and 2005*, Ricckstagstryckeriet, Stockholm 2006.
6. Heikensten L., Vredin A., *The art of targeting inflation*, "Sveriges Riksbank Quarterly Review" 2002, No. 4.
7. Meyer L., *Practical Problems and Obstacles to Inflation Targeting*, "Federal Reserve Bank of St. Luis Review" 2004, Vol. 86, No.4.
8. Mishkin F., *Central Banking after the Crisis*, The Working Papers Series of the Central Bank of Chile, No. 714, Chile, December 2013.
9. Mishkin F., *Inflation targeting*, "National Bureau of Economic Research" 2001, No. 714.
10. Mishkin F., *Monetary Policy: Lessons for the Crisis*, NBER Working Paper Series, Working Paper 16755, Cambridge 2011.
11. Svensson L. E. O. et al., *An independent review of monetary policy and institutions in Norway*, Norges Bank Watch, Centre for Monetary Economics, September 2002.
12. Svensson L. E. O., *Evaluating monetary policy*, NBER Working Paper Series, Cambridge, August 2011.

13. Svensson L. E. O., *Flexible inflation targeting – lessons from the financial crisis*, Speech at the workshop: *Towards a new framework for monetary policy? Lessons from the crisis*, The Netherlands Bank, Amsterdam, 21 September 2009.
14. Svensson L. E. O., *Implementing optimal policy through inflation forecast targeting*, NBER Working Paper Series, Princeton 2003.
15. Svensson L. E. O., *Inflation forecasts targeting: implementing and monitoring inflations targets*, NBER Working Paper Series, No. 5797, October 1996.
16. Svensson L. E. O., *Inflation targeting*, NBER Working Paper Series, No. 16654, Cambridge, December 2010.
17. Svensson L. E. O., *Optimal inflation targeting: further developments of inflation targeting*, Central Bank of Chile conference: *Monetary policy under inflation targeting*, Santiago, October 2005.
18. Svensson L. E. O., *Price stability as a target for monetary policy: defining and maintaining price stability*, NBER Working Paper Series, No. 7276, August 1999.
19. Szyszko M., *Prognozowanie inflacji w polityce pieniężnej*, C. H. Beck, Warszawa 2009.
20. *The Riksbank states the target for monetary policy (1993)*, “Press Release” 1993, No. 5.
21. Tura K., *Prognozowanie inflacji w Polsce w latach 1999-2009 w ramach modeli budowanych w Narodowym Banku Polskim na potrzeby realizacji kryterium celu inflacyjnego*, Materiały i Studia, No. 279, NBP, Warszawa 2012.
22. Tura K., *Wykorzystanie modeli DSGE w procesie prognostycznym na podstawie modeli stosowanych przez wybrane banki centralne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 1.
23. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim*, Dz. U. 2013, poz. 908, z późn. zm.

Źródła internetowe

1. ČNB, Česká národní banka, <http://www.cnb.cz>, data dostępu 18.10.2014 r.
2. Narodowy Bank Polski, <http://www.nbp.pl>, data dostępu 18.10.2014 r.
3. Norges Bank, <http://www.norges-bank.no>, data dostępu 18.10.2014 r.
4. Riksbanken, <http://www.riksbank.se>, data dostępu 18.10.2014 r.
5. SCB, Statistiska centralbyrån, Statistics Sweden, <http://www.scb.se>, data dostępu 18.10.2014 r.
6. StatBank Norway, <http://www.ssb.no>, data dostępu 18.10.2014 r.

Beata Skubiak¹

WSPÓŁPRACA MIĘDZYGMINNA NARZĘDZIEM ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW W ŚWIADCZENIU USŁUG PUBLICZNYCH

Streszczenie

Przesłanką i misją gmin jest współorganizowanie życia wspólnotowego oraz zaspokajanie potrzeb bytowych i społecznych. Ograniczone możliwości finansowe sprawiają, że gminy nie są w stanie skutecznie i efektywnie wykonywać powierzonych zadań. W takiej sytuacji współpraca między gminami staje się pragmatycznym sposobem na osiągnięcie niezbędnej skali i zebrania wymaganej masy krytycznej zasobów rzeczowych, ludzkich i finansowych dla lepszego i tańszego świadczenia usług publicznych. Istnieje wiele możliwości instytucjonalnego wypełniania zadań publicznych – indywidualnie lub wspólnie.

W niniejszym artykule omówiono wybrane zagadnienia w zakresie współpracy gmin (istotę współpracy, korzyści i zagrożenia), co może być sposobem na zagwarantowanie społeczeństwu wysokiej jakości usług publicznych.

Słowa kluczowe: usługi publiczne, współpraca gmin

COOPERATION OF MUNICIPALITIES AS A MEANS OF SOLVING PROBLEMS IN PUBLIC SERVICES

Abstract

The mission of municipalities is to organise community life and meet the basic and social needs of citizens. The lack of financial resources can, however, prevent them from performing effectively and efficiently. In such a case, cooperation between municipalities is a pragmatic way to achieve the required scale and gather necessary human and financial resources for providing better and cheaper public services. There are many ways for institutional implementation of public tasks – individually or jointly.

The paper discusses selected issues of cooperation between municipalities (the essence of cooperation, benefits and threats), which may be a means to ensure that the community is provided with high-quality public services.

Key words: public services, cooperation of municipalities

¹ dr Beata Skubiak – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Ekonomii

Wstęp

Zarządzanie rozwojem przechodzi w ostatnich dziesięcioleciach głębokie przemiany, które cechuje coraz większe zróżnicowanie. Jest ono traktowane z jednej strony jako bogactwo rozwiązań, z drugiej – jako utrudnienie, zwłaszcza z punktu widzenia monitorowania i kontroli wydatkowania pieniędzy publicznych. Koncepcja *New Public Management* (NPM), która zakończyła wiek XX, została teraz zastąpiona przez zarządzanie wielopłaszczyznowe (wielopoziomowe, *Multi-Level Governance* – MLG), którego podstawą jest partnerstwo różnych podmiotów, nie tylko publicznych.

Twórcy obu etapów polskich reform ustrojowych (1990, 1998/1999) dobrze wyczuwali ten trend, proponując rozwiązania, które sami określali jako partnerski model samorządu terytorialnego, do którego niemal równolegle dodano partnerstwo z sektorem pozarządowym, a nieco później, choć z kłopotami, z sektorem prywatnym (PPP)².

Współorganizowanie życia wspólnotowego oraz zaspokajanie potrzeb bytowych i społecznych to główne cele stawiane gminom. Wiele rozwiniętych gospodarek zostało mocno dotkniętych przez kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku. Kryzys ten spowodował poważne napięcia w finansach publicznych wielu gmin, miast, regionów i państw. Ograniczone możliwości finansowe sprawiają, że gminy nie są w stanie skutecznie i efektywnie wykonywać powierzonych zadań. W takiej sytuacji współpraca między gminami staje się pragmatycznym sposobem na osiągnięcie niezbędnej skali i zebrania wymaganej masy krytycznej zasobów ludzkich i finansowych dla lepszego i tańszego świadczenia usług publicznych.

Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekujemy określonej jakości – niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych).

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej, które dbają o zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na zdefiniowanych standardach ich realizacji oraz określonym rynku usługodawców³.

Istnieje wiele możliwości instytucjonalnego wypełniania zadań publicznych – indywidualnie lub wspólnie. W niniejszym artykule omówiono wybrane zagadnienia w zakresie współpracy między gminami, co może być sposobem na zagwarantowanie społeczeństwu wysokiej jakości usług publicznych.

² *Współpraca JST w Polsce – stan i potrzeby*, A. Porawski (red.), Poznań, listopad 2013, s. 2.

³ Więcej: *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, B. Koźuch, A. Koźuch (red.), Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 32-48.

1. Istota współpracy

Wszystkie funkcje wykonywane przez gminy mogą być realizowane wspólnie w ramach współpracy. Gminy realizują trzy podstawowe funkcje bezpośrednio:

- stanowią prawo lokalne;
- zapewniają ogólnodostępne usługi użyteczności publicznej;
- tworzą i rozwijają infrastrukturę społeczną i techniczną.

Przepis art. 10, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴ upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania. Zasady i formy prawne tego współdziałania określono bliżej w rozdziałach 7. i 9. ustawy o samorządzie gminnym. Współdziałanie może przybrać formę organizacyjną związku międzygminnego (art. 64 i inne ustawy o samorządzie gminnym), porozumienia międzygminnego (art. 74 ustawy o samorządzie gminnym) lub stowarzyszenia gmin (art. 84 ustawy o samorządzie gminnym). Porozumienie stanowi jedną z form współdziałania gmin, mającą na celu wspólne wykonywanie zadań publicznych. W odróżnieniu od związku międzygminnego zadania te wykonuje nie inny, działający w miejsce gmin podmiot, lecz jedna z gmin na rzecz drugiej lub na rzecz kilku gmin. Istotą porozumienia międzygminnego jest powierzenie przez jedną z gmin, a przejęcie przez drugą gminę obowiązku wykonywania zadań publicznych.

Związki międzygminne posiadają osobowość prawną i są korporacjami prawa publicznego tworzonymi przez samorządy gminne, zgodnie z *Ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*. Powstają zgodnie z procedurą w drodze porozumienia zatwierdzonego uchwałą rad gmin, wchodzących w skład związku. Ich ogólnym celem jest wspólne wykonywanie zadań publicznych, cele szczegółowe są opisane w statucie związku.

Stowarzyszenie gmin jest dobrowolnym, samorządowym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Posiada osobowość prawną – odrębną od gmin. Stowarzyszenia gmin nie mogą być tworzone pod postacią stowarzyszenia zwykłego wg ustawy prawo o stowarzyszeniach (art. 42, ust. 1, pkt 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach)⁵.

Historia i środowisko polityczne miały ogromny wpływ na rozwój współpracy między gminami w każdym kraju. Liczba szczebli administracji w kraju, podział kompetencji między różnymi szczeblami władzy, zakres i autonomia samorządu terytorialnego oraz liczba i wielkości gmin w dużym stopniu określają potrzeby oraz możliwe zalety współpracy. Zapotrzebowanie na współpracę między jednos-

⁴ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

⁵ *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. 1989, nr 20, poz. 104. Zob. także *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, R. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

tkami samorządowymi jest szczególnie wysokie w krajach z bardzo dużą liczbą małych gmin⁶.

Współpraca między gminami jest często postrzegana jako alternatywa dla terytorialnej konsolidacji, a jej promocja jest czasami jedyną realistyczną opcją w celu poprawy wydajności i efektywności w wykonywaniu zadań publicznych⁷.

2. Korzyści ze współpracy między gminami

Usługi publiczne to zadania służące mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te realizowane są na rzecz wszystkich osób mieszkających na stałe lub przebywających czasowo na danym terytorium – dotyczy to także osób prawnych, organizacji mających siedzibę lub prowadzących działalność na danym terytorium. Mieszkańcy, czyli klienci korzystający z usług publicznych, oczekują, że świadczone usługi będą realizowane na odpowiednim poziomie jakościowym, niezależnie od liczby osób z nich korzystających – każdy nowy klient nie narusza uprawnień pozostałych⁸.

W Polsce większość gmin liczy mniej niż 5 tys. mieszkańców⁹, a to może prowadzić do ogromnych dysproporcji rozwojowych. Niski poziom rozwoju staje się poważną barierą dla zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych, zrównoważonego rozwoju i dalszej decentralizacji¹⁰.

Jak wcześniej zaznaczono, celem głównym współpracy między gminami jest osiągnięcie bardziej efektywnego i skutecznego wykonywania powierzonych ustawowo zadań. Do głównych korzyści, wynikających ze współpracy (dokładny opis korzyści przedstawiono w tabeli 1.), zaliczyć należy¹¹:

- podział wydatków administracyjnych, związanych z wykonywaniem zadań administracyjnych i usług;

⁶ J. L. Gómez-Reino, J. Martínez-Vazquez, *An international perspective on the determinants of local government fragmentation*, [w:] *The challenge of local government size. theoretical perspectives, international experience, and policyreform*, S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vazquez (eds.), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2013.

⁷ K. Thurmaier, C. Wood, *Interlocal agreements as an alternative to consolidation*, [w:] *City-county consolidation and its alternatives. Reshaping the local government landscape*, J. B. Carr, R. Feiock (eds.), M. E. Sharpe, Armonk, New York 2004, s. 113-130.

⁸ W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 3.

⁹ Zob. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 50.

¹⁰ *Global partnership for development*, United Nations Development Programme, Annual Report 2006, s. 1.

¹¹ Więcej: G. Bel, M. E. Warner, *Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery. A Meta-Regression Analysis*, Universitat de Barcelona & GiM-IREA, Cornell University Paper Presented at Public Management Research Association Conference Madison, WI, June 22, 2013; idem, *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*, Forthcoming Public Administration 2014.

- zmniejszenie kosztów jednostkowych i poprawa jakości usług publicznych poprzez osiągnięcie korzyści skali i dostęp do bardziej zaawansowanych technologii;
- osiągnięcie minimalnej wielkości ekonomicznej, która uzasadnia produkcję i usługi;
- zapewnienie takiego samego poziomu jakości usług w kilku gminach;
- wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i środowiskowej wydajności ochrony poprzez skoordynowane planowanie;
- przyciągnięcie funduszy inwestycyjnych ze środków publicznych lub zarezerwowanych dla projektów o określonej wielkości minimalnej.

W przypadku krajów o niższym poziomie rozwoju istotną zaletą jest to, że nawiązanie współpracy może pomóc gminom w dostępie do funduszy UE na projekty w dziedzinie infrastruktury i użyteczności publicznej takie jak: zaopatrzenie w wodę, gospodarka odpadami i inne. Fundusze UE, z których mogą korzystać gminy, często wymagają minimalnej wielkości projektu, nierealnej dla małej gminy lub odpowiedniego poziomu współfinansowania ze strony beneficjentów. Formułując wspólny projekt i łącząc swoje zasoby i możliwości, gminy mogą spełniać powyższe kryteria.

Współpraca między gminami może zaowocować również pozytywnymi efektami ubocznymi, a mianowicie¹²:

- zachęca do konsultacji, kompromisu, promuje kulturę organizacyjną współpracy i budowania zaufania;
- optymalizuje wykorzystanie wiedzy i *know-how* z gmin partnerskich;
- zachęca do skupienia się na rzeczywistych problemach ponad politycznymi podziałami;
- może pozytywnie wpłynąć na dotychczasowe praktyki zarządzania poszczególnych partnerów;
- może stworzyć przestrzeń dla większych interakcji z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, takich jak organizacje pozarządowe czy stowarzyszenia przedsiębiorców.

¹² Na podstawie przeglądu literatury podejmującej problematykę usług publicznych.

Tabela 1. Korzyści ze współpracy w zakresie realizacji głównych zadań gminy

Zadania gminy	Korzyści ze współpracy
Administracja gminna	
Elektroniczne przetwarzanie danych	Zmniejszenie kosztów sprzętu komputerowego, oprogramowania i wykwalifikowanych pracowników.
Zamawianie urządzeń	Lepsze ceny, uzyskane na urządzenia, wyposażenie lub usługi za pośrednictwem wspólnych zamówień.
Ściągalność podatków	Oszczędności na kosztach personelu i sprzętu.
	Zatrudnianie pracowników bardziej wykwalifikowanych i większa ściągalność podatków.
Rozwój społeczno-gospodarczy	
Planowanie rozwoju	Komplementarność i synergia oraz bardziej skuteczne rezultaty, osiągnięte dzięki wspólnemu planowaniu i skoordynowanym działaniom.
Urbanistyka	Spójne planowanie urbanistyczne (co może prowadzić do utworzenia wspólnego biura urbanistycznego).
Rozwój przedsiębiorczości (np. utworzenie centrum wspierania biznesu)	Minimalna wielkość populacji sprawia, że utworzenie centrum wsparcia biznesu jest opłacalne.
	Wspólne finansowanie utworzenia centrum, wspólna organizacja szkoleń biznesowych to podział kosztów ogólnych.
Ochrona środowiska	Koordinacja działań związanych z rozwiązaniem kwestii dotyczących np. zanieczyszczenia rzeki, która przecina kilka gmin.
Infrastruktura i usługi publiczne	
Gromadzenie i usuwanie odpadów	Wspólna organizacja zbierania śmieci, aby umożliwić pełne wykorzystanie sprzętu (ciągarówki).
	Podział kosztów utylizacji odpadów, wspólne składowisko odpadów lub oczyszczalnia ścieków to oszczędności na kosztach inwestycyjnych, gruntów i kosztów ogólnych zarządzania.
Dystrybucja wody i ścieków	Wspólne finansowanie inwestycji.
	Zmniejszenie jednostkowych kosztów dystrybucji wody i ścieków poprzez optymalizację usług i dotacji uzyskanych od rządu, darczyńców.
Zapewnienie transportu publicznego	Racjonalizacja i opłacalność systemu transportu publicznego (większe systemy transportu publicznego mogą przyciągnąć prywatnych przedsiębiorców, usługodawcy chętniej preferują miejsca, gdzie występuje nowoczesne zarządzanie i struktury operacyjne).
Zdrowie, edukacja i kultura	
Szpital	Wspólne ponoszenie nakładów mogą sprawić, że koszty wysoko kwalifikowanej kadry i technologii (sprzęt medyczny) stają się bardziej przystępne.
Przedszkola i szkoły	Zmniejszenie kosztów na 1 mieszkańca (budowy i utrzymania przedszkoli i szkół).
	Zwiększona dostępność i wyższy poziom edukacji gmin wiejskich. Powstrzymanie procesu zamykania klas z powodu braku uczniów. Możliwość zawierania korzystniejszych umów na usługi transportowe dla szkół.
Infrastruktura sportowa i działalność	Oszczędności, które powstają w wyniku wspólnej budowy i utrzymania basenu czy stadionu.
Infrastruktura	
Budowa i utrzymanie dróg	Współpraca sprawia, że tworzy się społeczno-gospodarczy region, który stanowi podstawę do planowania i budowy dróg.
	Wspólne koszty sprzętu i pracowników do utrzymania dróg.
Porządek publiczny i ochrona ludności	
Straż pożarna i służby ratownicze	Wspólne koszty drogiego i nowoczesnego sprzętu.
	Poprawa jakości usług poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury podejmującej problematykę usług publicznych

3. Słabości współpracy międzygminnej

Mimo wielu korzyści, wynikających ze współpracy, mogą wystąpić także negatywne jej skutki.

Do potencjalnych negatywnych skutków współpracy zaliczyć można:

1. Oddalenie usług: niektóre obszary współpracy mogą obejmować stworzenie wspólnej jednostki do świadczenia usług w jednej z gmin (np. wspólne przedszkole, wspólne szkoły), która zastępuje kilka jednostek wcześniej umieszczonych w każdej gminie partnerskiej. Z ekonomicznego punktu widzenia obsługa staje się bardziej racjonalna i skuteczna, ale z punktu widzenia obywateli staje się mniej wygodna z powodu zwiększonej odległości, aby dotrzeć do jednostki świadczenia usług.
2. Powolny proces decyzyjny: pewne decyzje muszą być konsultowane z radami gmin partnerskich. Podejmowanie decyzji w ramach współpracy jest bardziej skomplikowane, ponieważ występuje więcej decydentów, a w sytuacjach trudnych brakuje odpowiednich przepisów do rozwiązania problemu.
3. Powielanie kosztów administracyjnych i kadrowych: współpraca teoretycznie powinna pomóc w obniżeniu kosztów, ale w praktyce nie zawsze jest to możliwe. Ze względu na inercję struktur biurokratycznych lub ambicje lokalnych polityków, którzy nie są gotowi do rezygnacji z bezpośredniej kontroli nad pewnymi działaniami, personel gminny nadal zajmuje się sprawami, teoretycznie przekazanymi w ramach podjętej współpracy.
4. Deficyt przejrzystości: mechanizmy społecznej kontroli nad samorządami są znane i dobrze ugruntowane. Współpraca obejmuje bardziej złożony system instytucjonalny, a podejmowanie decyzji jest znacznie mniej przejrzyste niż dla poszczególnych gmin. Ustanowienie właściwego systemu kontroli nad zorganizowanym systemem współpracy wciąż jest wyzwaniem.
5. Polityczne koszty współpracy: nawiązanie współpracy oznacza także dzielenie władzy i prestiżu. Jest to istotny powód, dla którego lokalni liderzy polityczni nie zawsze są zainteresowani współpracą. Bardzo często osobiste ambicje, duma i niezdolność do kompromisu może prowadzić do konfliktów i utrudnia współpracę.

Zakończenie

Gminy stanowią pierwszy poziom samorządu terytorialnego. Nie oznacza to, że zawsze są one zbyt małe lub słabe, ale bardzo często nie mają wystarczających zasobów do realizacji wszystkich funkcji i zadań, które są im przypisane ustawowo. Nie ma więc lepszego sposobu na wzmocnienie zdolności gminy do wykonywania zadań ustawowych niż poprzez partnerstwo i współpracę. Współpraca jest niezbędna do osiągnięcia dobrobytu i rozwoju każdego społeczeństwa.

Liczne obserwacje pokazują, że gminy nie są całkowicie samowystarczalne, niezależnie od wielkości ich terytorium i liczby ludności. Z tego powodu podjęcie współpracy jest logicznym rozwiązaniem dla ograniczenia skutków nieoptymalnej dystrybucji kompetencji i zasobów.

Współpraca jest częścią ogólnego rozwoju nowoczesnych społeczeństw. Musi jednak uwzględniać polityczne, ekonomiczne, prawne, finansowe, demograficzne, kulturowe, techniczne i organizacyjne wymiary w celu znalezienia najbardziej odpowiedniej formy współpracy.

Współpraca racjonalizuje lokalne działania w zakresie wydajności i oszczędności. Wspólne podejście do spraw lokalnych pomaga sprostać rosnącym wymaganiom społeczności lokalnych. Instrument ten jest zatem podstawowym (o ile ma wystarczający potencjał) narzędziem, które może pomóc wdrożyć nowe formy działań lokalnych, bez uciekania się do systematycznego prywatyzowania usług.

Bibliografia

1. Bel G., Warner M. E., *Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery. A Meta-Regression Analysis*, Universitat de Barcelona & GiM-IREA, Cornell University Paper Presented at Public Management Research Association Conference Madison, WI, June 22, 2013.
2. Bel G., Warner M. E., *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*, Forthcoming *Public Administration* 2014.
3. *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, R. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
4. *Global partnership for development*, United Nations Development Programme, Annual Report 2006.
5. Gómez-Reino J. L., Martínez-Vázquez J., *An international perspective on the determinants of local government fragmentation*, [w:] *The challenge of local government size. theoretical perspectives, international experience, and policy reform*, S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vázquez (eds.), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2013.
6. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013.
7. Thurmaier K., Wood C., *Interlocal agreements as an alternative to consolidation*, [w:] *City-county consolidation and its alternatives. Reshaping the local government landscape*, J. B. Carr, R. Feiock (eds.), M. E. Sharpe, Armonk, New York 2004.
8. *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, B. Kożuch, A. Kożuch (red.), Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011.
9. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.
10. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. 1989, nr 20, poz. 104

11. Wańkiewicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
12. *Współpraca JST w Polsce – stan i potrzeby*, A. Porawski (red.), Poznań, listopad 2013.

Alina Walenia¹

ROLA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W PROCESIE WDRAŻANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI W REGIONACH PERYFERYJNYCH POLSKI WSCHODNIEJ

Streszczenie

Potencjał administracyjny instytucji publicznych, zaangażowany w realizację polityki spójności i pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej, stanowi jeden z głównych czynników warunkujących skuteczność absorpcji funduszy unijnych. Dzięki wprowadzeniu zasady decentralizacji polityki regionalnej władze UE przyznały samorządom regionalnym kompetencje do zarządzania środkami pomocowymi. Przesunięcie środka administrowania z poziomu krajowego na region sprawiło, że beneficjenci uzyskali łatwiejszy dostęp do możliwości sfinansowania projektów środkami unijnymi. Ponadto zwiększyło się znaczenie samorządów regionalnych, a skuteczna realizacja polityki spójności stworzyła nowe źródło finansowania i zwiększyła możliwości rozwojowe.

Słowa kluczowe: instytucje sektora publicznego, polityka spójności, region peryferyjny

ROLE OF PUBLIC INSTITUTIONS IN IMPLEMENTATION OF COHESION POLICY IN PERIPHERAL REGIONS OF EASTERN POLAND

Abstract

The administrative capacity of public institutions involved in the implementation of cohesion policy and raising funds from the European Union is one of the main factors determining the efficiency of absorbing EU funds. With the introduction of the principle of decentralisation of regional policy, the EU authorities have granted the powers to manage the financial aid to regional governments. Moving the administrative centres of regions from the central to the regional level meant that the beneficiaries obtained easier access to EU funds for their projects. In addition, the importance of regional governments has increased and the successful implementation of cohesion policy has created a new source of funding and enhanced development opportunities.

Key words: public sector institutions, cohesion policy, peripheral region

Wstęp

Do sektora publicznego zalicza się trzy rodzaje podmiotów świadczących dobra i usługi publiczne, tj.: urzędy centralne, władze regionalne oraz samorządowe jednostki komunalne (gminy i związki gmin, powiaty i województwa). Rola pod-

¹ dr Alina Walenia – Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, Katedra Polityki Gospodarczej

miotów i służb publicznych w procesie zaspakajania potrzeb społecznych wynika z wielu uwarunkowań prawno-ekonomicznych oraz historycznych. Kształt sektora publicznego jest wynikiem procesów przemian i reform, których celem jest podnoszenie efektywności funkcji i zadań publicznych pełnionych przez państwo. W poszczególnych krajach Unii Europejskiej zróżnicowanie sektora publicznego przejawia się m.in. w:

- stopniu decentralizacji;
- wielkości sektora publicznego (np. jako stosunek wydatków publicznych do PKB);
- zakresie pełnionych przez podmioty i służby publiczne funkcji i realizowanych zadań;
- formie komunikacji z odbiorcami dóbr i usług publicznych;
- wykorzystywanych kanałach dystrybucji dóbr i usług publicznych.

Pomimo istniejących różnic w działalności sektora publicznego w poszczególnych krajach europejskich, możliwe jest wskazanie wspólnych kategorii i cech struktur państwowych². We wszystkich państwach członkowskich sektor publiczny związany jest z tworzeniem zasad funkcjonowania społeczeństwa oraz świadczeniem szeregu usług publicznych. Znaczenie sektora publicznego wynika z misji państwa, jego celów oraz stosowanych narzędzi ich realizacji. Zakres i wielkość sektora publicznego zależą od roli państwa w gospodarce i spełnianych przez nie funkcji. Szczególna rola instytucji sektora publicznego związana jest z wdrażaniem zasad polityki spójności UE w regionach. Instytucje publiczne poprzez uzyskane akredytacje zarządzają środkami UE i decydują o ich przeznaczeniu i wykorzystaniu, dokonują rozliczeń i płatności tych środków. Pełnią funkcję Instytucji Wdrażających, Zarządzających, Pośredniczących i Płatniczych w poszczególnych programach operacyjnych. Realizując powyższe funkcje, sektor publiczny pełni ważną rolę w zakresie wdrażania zasad polityki spójności UE w regionach, a poprzez to wpływa na rozwój regionów, podnoszenie ich konkurencyjności i przeciwdziałanie marginalizacji. Szczególna rola instytucji publicznych, zaangażowanych w proces wdrażania środków z budżetu UE, powinna być widoczna w regionach definiowanych w sensie ekonomicznym jako peryferyjne. W polityce spójności UE kryterium ekonomicznej peryferyjności regionów jest niski poziom rozwoju gospodarczego, mierzony poziomem produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca. Regiony nie osiągnące 75% średniej unijnej PKB *per capita* zaliczane są do regionów peryferyjnych. W regionach tych główną rolę w zakresie podnoszenia ich konkurencyjności i przeciwdziałania marginalizacji pełnią instytucje o charakterze regionalnym i lokalnym. Instytucje te dobrze znają specyfikę i problemy danego obszaru, w związku z tym w sposób bezpośredni mogą przyczynić się do przemian i rozwoju danego regionu.

² A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.

Głównym celem publikacji jest dokonanie oceny znaczenia instytucji publicznych, zaangażowanych w proces wdrażania regionalnych programów operacyjnych, finansowanych ze środków UE w województwach Polski Wschodniej. Istotnym celem było wyszczególnienie czynników warunkujących jego sprawne funkcjonowanie oraz wskazanie zmian zachodzących w jego układzie na przestrzeni lat 2010-2012. Przeprowadzona została także ocena obszaru działalności instytucji zaangażowanych w proces pozyskiwania środków z funduszy europejskich, wdrażanych w formie regionalnych programów operacyjnych.

Materiał empiryczny do badań zgromadzony został na podstawie analizy obowiązujących dokumentów organizacyjnych i prawnych, pochodzących z administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Istotnym źródłem informacji były publikowane za lata 2008-2012 przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego³ raporty dotyczące zaangażowania administracji publicznej w proces wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013. Do analizy wykorzystane zostały wyniki badań ankietowych⁴, przeprowadzonych w 12 samorządach gmin w zakresie wyszczególnienia czynników warunkujących pełne wykorzystanie środków z budżetu UE, mających na celu wyrównywanie dysproporcji wewnątrz regionów. Badania ankietowe pozwoliły na zidentyfikowanie obszarów problemowych, związanych z organizacją i funkcjonowaniem instytucji zarządzających w regionach środkami UE, wdrażanymi w formie regionalnych programów operacyjnych.

1. Znaczenie instytucji sektora publicznego w regionach peryferyjnych

Członkostwo Polski w strukturach UE wpłynęło na zwiększony zakres zadań instytucji sektora publicznego. Poza ustawowymi zadaniami sektora publicznego jego jednostki organizacyjne pełnią ważne funkcje w zakresie zarządzania, wdrażania i monitorowania wykorzystanych środków z budżetu UE. Na sprawne zarządzanie i wykorzystanie środków UE z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez administrację publiczną istotny wpływ na spełnienie następujących warunków:

- utworzenie odpowiednich wewnętrznych struktur organizacyjnych, realizujących zadania zgodne z systemem realizacji europejskiej polityki spójności;
- stosowne zatrudnienie, warunkujące danej jednostce efektywne wykonywanie zadań;

³ Aktualnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

⁴ Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2012 roku wśród 12 jednostkach samorządu terytorialnego jako głównych beneficjentów środków z budżetu UE, wdrażanych w ramach RPO w poszczególnych województwach makroregionu Polski Wschodniej.

- stworzenie wewnętrznej procedury funkcjonowania jednostki w systemie wdrażania funduszy UE)⁵.

Skuteczne wdrażanie założeń polityki spójności Unii Europejskiej warunkowane jest zastosowaniem odpowiednich narzędzi realizacji. W zakresie tym duża rola przypada instytucjom uczestniczącym w procesie, związanym z wprowadzaniem zasad polityki spójności. Unia Europejska jako inicjator strategii spójności stawia przed krajami członkowskimi wymagania dotyczące jakości struktur instytucjonalnych odpowiedzialnych za jej realizację. Szczególny nacisk kładzie na tzw. dobre zarządzanie (ang. *good governance*), uznając, iż zwiększa ono szanse powodzenia prowadzonych przedsięwzięć rozwojowych. Polska jako kraj członkowski zobligowana jest do wprowadzenia i utrzymywania wysokich standardów w instytucjach tworzących system realizacji polityki spójności⁶.

Wdrażanie zasad polityki spójności i podnoszenie jakości funkcjonowania instytucji to działania komplementarne. System instytucjonalny na niskim poziomie mógłby zmniejszyć szanse powodzenia podjętej strategii. Badania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wskazują⁷, że w Polsce w obecnym okresie programowania 2007-2013 zauważalne jest coraz to większe zaangażowanie władz regionalnych w działania związane z realizacją polityki spójności, a tym samym wzmocnienie regionalnej polityki rozwoju.

Rola instytucji w procesie wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej szczególnie w regionach peryferyjnych jest bardzo istotna. Brak stabilnego systemu instytucjonalnego uniemożliwia wykorzystanie pomocy finansowej z budżetu Unii Europejskiej. Za skuteczność pozyskiwania dofinansowania z UE oraz poziom wykorzystania możliwości rozwojowych odpowiada rządowo-samorządowy poziom administracji.

W literaturze w odniesieniu do regionu peryferyjnego stosowane są wielorakie synonimy tego pojęcia, tj.: region problemowy, region marginalny, region słabo rozwinięty gospodarczo, region depresyjny. Regiony peryferyjne charakteryzują się niskimi wskaźnikami ze sfery społeczno-ekonomicznej, niekiedy wykazując nawet stagnację gospodarczą, a w wymiarze przestrzennym cechuje je niekorzystne położenie geograficzno-komunikacyjne względem kluczowych ośrodków wzrostu. Wyróżniają je niekorzystne perspektywy rozwoju i podniesienia poziomu życia mieszkańców. Regiony peryferyjne charakteryzuje najczęściej peryferyjność o charakterze przestrzennym, a więc trudna dostępność komunikacyjna, wynikająca z niekorzystnego położenia geograficznego, niska jakość infrastruktury technicznej,

⁵ A. Walenia, *Przygotowanie organizacyjne i kadrowe jednostek samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego do absorpcji środków UE*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.

⁶ *Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008, s. 3.

⁷ *Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

wysokie koszty transportu, oddalenie od centrów gospodarczych. W tym aspekcie region peryferyjny utożsamiany jest z regionem przygranicznym⁸.

W polityce spójności UE kryterium ekonomicznej peryferyjności regionów jest niski poziom rozwoju gospodarczego, mierzony poziomem produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca. Regiony nieosiągające 75% średniej unijnej PKB *per capita* zaliczane są do regionów peryferyjnych. W literaturze przyjmuje się, że regiony o niskim poziomie rozwoju gospodarczego charakteryzują się: tradycyjną strukturą gospodarczą, ubogą strukturą produkcji, znacznym zatrudnieniem w sektorach pierwotnych, specjalizacją surowcową o niskiej wartości dodanej, niskim poziomem przedsiębiorczości, eksportem zasobów pracy, importem dóbr finalnych czy niedostatecznie rozwiniętym sektorem B + R⁹.

Teorie rozwoju regionalnego¹⁰ akcentują zależność ekonomiczną regionów peryferyjnych od centrów gospodarczych, a także politycznych. Peryferyjność regionów ma także wymiary: społeczno-demograficzny, kulturowy i polityczno-administracyjny. Peryferie w wymiarze społeczno-demograficznym cechuje: niski poziom gęstości zaludnienia, słaba urbanizacja, procesy depopulacji, deformacji struktur demograficznych czy niska jakość kapitału ludzkiego i społecznego. Peryferyjność kulturowa przejawia się m.in. w niskim poczuciu tożsamości regionalnej, naśladownictwie i adaptacji wzorów kulturowych z zewnątrz regionu¹¹. Regiony peryferyjne w wymiarze polityczno-administracyjnym charakteryzują się m.in. słabą reprezentacją polityczną w centrum, brakiem elit władzy, ograniczonymi kompetencjami władz regionalnych, niewielkim potencjałem finansowym władz publicznych. Peryferyjność jest przedmiotem analizy zorientowanej na badanie różnicowań międzyregionalnych, rozwoju państw i regionów oraz wyszczególnianiem czynników ograniczających ten proces.

2. Rola sektora publicznego w procesie wdrażania zasad polityki spójności UE w makroregionie Polski Wschodniej

Pięć województw Polski Wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, stanowiące zwarty terytorialnie obszar, charakteryzujący się niskim poziomem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, określane są w polityce spójności UE jako regiony peryferyjne. Na obszarze tym, stano-

⁸ J. Wilkin, *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogenego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, A. Bołtromiuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 124.

⁹ A. Olechnicka, *Współczesne ujęcie problemu peryferyjności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 36.

¹⁰ T. G. Grosse, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1/27, s. 98.

¹¹ T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcie zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 78.

więcym 31,6% powierzchni Polski, zamieszkuje 21,7% ludności kraju i wytwarzane jest 15,2% produktu krajowego brutto¹². Regiony te są najslabiej rozwinięte ekonomicznie i społecznie. Cechuje je: niska jakość kapitału ludzkiego, niska dostępność terytorialna, niski poziom rozwoju infrastruktury, niski poziom dochodów generowanych na tym obszarze oraz wysoki poziom zależności od rolnictwa. Pobudzenie rozwoju tego obszaru wymaga zastosowania szerokiej palety instrumentów. Szczególne możliwości pojawiły się w związku z wejściem Polski do UE i dostępem do instrumentów polityki regionalnej. Wyrazem tego w latach 2007-2013 jest m.in. specjalny program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz 5 regionalnych programów operacyjnych (RPO).

Rozwój regionu uzależniony jest od potencjałów: ludzkiego, innowacyjnego, ekologicznego, infrastrukturalnego, finansowego i instytucjonalnego. Szczególnie duże znaczenie dla rozwoju regionu posiadają wysokie kwalifikacje ludzi oraz nowoczesna infrastruktura instytucjonalna. Specjalne miejsce w polityce rozwoju regionalnego zajmują wartości niematerialne takie jak: wiedza, badania naukowe, nowe kwalifikacje i umiejętności oraz zdolności przywódcze i inicjatywy lokalne¹³.

Kończący się aktualnie okres programowania 2007-2013 był drugim etapem wdrażania środków UE w Polsce, w związku z tym doświadczenia tego okresu wykorzystane zostały przez instytucje regionalne i centralne, opracowujące programy operacyjne na kolejny okres programowania 2014-2020. Pomimo podejmowania licznych praktyk, mających na celu poprawę działania instytucji zajmujących się zarządzaniem funduszami unijnymi, system kadr zarządzania nadal wykazuje wiele punktów słabości¹⁴.

Struktura układu instytucjonalnego, jego potencjał kadrowy i umiejętności organizacyjne mają podstawowe znaczenie w procesie realizacji polityki regionalnej i jej efektywności. Uskutecznienie programu zawartego w RPO warunkowane jest nie tylko przez instytucje zarządzające, lecz całą strukturę organizacyjną, tworzącą układ instytucjonalny województwa zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym oraz lokalnym. W prawidłowo działającej strukturze tak samo ważny jest potencjał kadrowy instytucji zarządzających, wdrażających RPO, jak kapitał ludzki samorządów terytorialnych, będących głównymi beneficjentami środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Analiza potencjału administracyjnego systemu instytucji publicznych, realizujących Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, przeprowadzona została na podstawie danych publikowanych przez Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unijnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, który sporządzał cyklicznie, co sześć miesięcy, raporty prezentujące wyniki badań w zakresie zdolności jednostek administracji publicznej zajmujących się obsługą fun-

¹² Dane GUS – 2012 rok.

¹³ K. Paliwoda, *Programy pomocowe UE i ich rola w rozwoju regionalnym Polski*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 120.

¹⁴ J. Cebulak, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 45.

duszy unijnych. Analizie poddano trzy strategiczne instytucje odgrywające najważniejszą rolę w pozyskiwaniu, koordynacji i zarządzaniu środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych, tj.: Urząd Marszałkowski, Urząd Wojewódzki, Wojewódzki Urząd Pracy.

Realizacja zadań w zakresie wdrażania programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków UE przez poszczególne instytucje publiczne, uzależniona jest głównie od zasobów ludzkich. Analizę zasobów kadrowych w badanych województwach przeprowadzono uwzględniając liczbę pracowników zatrudnionych w poszczególnych instytucjach na stanowiskach związanych z realizacją NSRO 2007-2013. Zatrudnienie jest bowiem jednym z ważniejszych czynników determinujących efektywność i skuteczność działania instytucji oraz zwiększa szanse na pełne wykorzystanie środków przyznanych Polsce na dany okres programowania. Niemal pięciokrotny wzrost (w porównaniu z okresem programowania 2004-2006) alokacji środków w okresie 2007-2013 wymagał zwiększenia potencjału administracyjnego zarówno w sposób ilościowy, jak i jakościowy. Należy również zauważyć, że ilość jednostek, tworzących układ instytucjonalny poszczególnych samorządów, uzależniona jest od ilości realizowanych programów w danym regionie¹⁵. Dane dotyczące zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych w realizację Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach przedstawia tabela 1.

Analiza danych statystycznych, publikowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Instytucję Zarządzającą), wykazała, że następował systematyczny wzrost zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej, związanych z wdrażaniem Regionalnych Programów Operacyjnych. Najwyższy wzrost zatrudnienia dotyczył lat 2008-2009 i wynosił ok. 39%. W kolejnych latach stan zatrudnienia w tych instytucjach pozostawał bez zmian. Ze względu na specyfikę regionalnych programów oraz podział zadań i kompetencji największy stan zatrudnienia wystąpił w Urzędach Marszałkowskich, pełniących funkcje Instytucji Zarządzających, a najmniejszy w Urzędach Wojewódzkich, wykonujących zadania Instytucji Certyfikującej. Wzrost liczby zatrudnionych osób w latach 2008-2009 w instytucjach sektora publicznego wynikał głównie z wdrażania regionalnych programów operacyjnych ze zwiększoną liczbą priorytetów i działań oraz ze znacznego zbiurokratyzowania procedury rozpatrywania wniosków, rozliczania projektów. Najwyższy przyrost zatrudnienia zanotowano w województwie podkarpackim (ok. 49%), natomiast najniższy w województwie lubelskim (ok. 15%).

¹⁵ T. Kuchlewski, *Praktyczny poradnik dla samorządów w okresie 2007-2013... czyli o tym, jak skutecznie pozyskać środki finansowe z różnych funduszy pomocowych, w tym ze środków unijnych*, Wydawnictwo Provent-Investment, Kleosin – Ignatki 2007, s. 174.

Tabela 1. Stan zatrudnienia w administracji publicznej w 5 regionach Polski Wschodniej, związanych z wdrażaniem Regionalnych Programów Operacyjnych (liczba etatów)

Jednostka Rok	Urząd Marszałkowski	Urząd Wojewódzki	Wojewódzki Urząd Pracy	Ogółem	Wzrost zatrudnienia pomiędzy kolejnymi latami (%)
2008	114	10	121	245	
2009	222	19	159	400	38,8
2010	230	20	157	407	1,7
2011	237	20	160	417	2,4
2012	259	20	163	442	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, publikowanych przez MRR. Portal Funduszy Europejskich, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?strona=1&zakladka=5>, data dostępu 03.04.2014 r.

Efektywne wykorzystanie środków z budżetu UE warunkowane jest również stabilnością zatrudnienia w instytucjach zajmujących się tego rodzaju działalnością. Rotacja na stanowiskach osłabia jakość obsługi beneficjentów oraz wpływa na niskie tempo wykorzystania środków z funduszy. Niekorzystna nadmierna rotacja kadr powoduje:

- utratę doświadczenia zdobytego przez pracowników instytucji na stanowiskach obsługujących fundusze strukturalne;
- potrzebę ciągłego kształcenia i wdrażania nowych pracowników, co obniża sprawność działania instytucji¹⁶.

Główną przyczyną wysokiej rotacji kadr, wynoszącej ok. 20-30% w poprzednim okresie programowania 2004-2006 oraz mniejszą w okresie 2007-2013, wynoszącą ok. 15%, były niskie zarobki w instytucjach publicznych na stanowiskach zajmujących się wdrażaniem programów współfinansowanych ze środków z budżetu UE.

Podsumowując powyższą analizę, należy stwierdzić, że system instytucji Polski Wschodniej jest bardzo rozbudowany pod względem liczebności kadry w nim zatrudnionej. W ostatnim okresie wzrastała również rola wojewódzkich urzędów pracy, pełniących funkcje Instytucji Wdrażających i widoczne było zwiększenie liczby zatrudnionych pracowników obsługujących wdrażane programy.

Prawidłowo funkcjonujący system instytucji przekłada się na skuteczną realizację polityki spójności Unii Europejskiej. Wysokość absorpcji środków z budżetu regionalnych programów operacyjnych przez beneficjentów uzależniona jest w dużym stopniu od potencjału administracyjnego, który odpowiedzialny jest za przeprowadzenie procedury programowej, pozwalającej na uzyskanie dofinanso-

¹⁶ Dostęp do informacji oraz systemy wyborów projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, M. Brennek (red.), Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, s. 31-32.

wania. Realizowane zadania w zakresie wdrażania programów operacyjnych w poszczególnych regionach wskazują na prawidłowe funkcjonowanie systemu instytucjonalnego. Stopień przygotowania instytucji warunkuje skuteczne pozyskiwanie i zarządzanie środkami z funduszy unijnych; potwierdza to liczba przeprowadzonych w latach 2010-2012 konkursów w związku z naborem wniosków w pięciu województwach: podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim, lubelskim oraz warmińsko-mazurskim. Najwięcej konkursów w ramach RPO ogłoszono w województwie lubelskim (odpowiednio 77 i 92), natomiast najmniej w warmińsko-mazurskim (31, 42). W województwie podkarpackim, porównywalnym do województwa podlaskiego, przeprowadzonych zostało 36 konkursów w 2010 roku i 54 w 2012 roku. Analiza powyższych danych wskazuje, że występują znaczne dysproporcje w ilości ogłoszonych konkursów w stosunku do potencjału instytucjonalnego, zaangażowanego w realizację regionalnych programów operacyjnych. Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z funduszami UE w województwie podkarpackim w 2011 roku była o 5% wyższa, niż w województwie lubelskim, natomiast w 2012 roku różnica ta wynosiła już 11%. W województwie lubelskim zorganizowano w 2010 roku o 35% więcej konkursów niż w województwie podkarpackim, podobnie w 2012 roku o 45% więcej. W podsumowaniu należy stwierdzić, że obciążenie instytucji publicznymi zadaniami w zakresie realizacji regionalnych programów w poszczególnych województwach było zróżnicowane, np. w województwie podkarpackim było znacznie mniejsze, niż w województwie lubelskim (tabela 2.).

Tabela 2. Liczba ogłoszonych konkursów w Regionalnych Programach Operacyjnych w wybranych województwach w latach 2010-2012

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	36	32	25	56	31
2011	45	57	40	77	40
2012	54	71	44	92	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/strony/Stan_wdrazania_RPO.aspx, data dostępu 03.04.2014 r.

Najmniej konkursów w ramach RPO w regionie Polski Wschodniej ogłoszono w województwie świętokrzyskim (łącznie 109). W regionie tym widoczne było powiązanie stanu zatrudnienia w instytucjach publicznych, wdrażających RPO. Największa liczba konkursów przeprowadzona została w województwie lubelskim, w którym także zatrudnionych było najwięcej pracowników w instytucjach obsługujących RPO. O obciążeniu pracą administracji wdrażającej RPO decydowała także liczba wniosków składanych w ramach poszczególnych konkursów (przeciętnie 70-90 wniosków w przypadku jednego konkursu).

O alokacji planowanego budżetu RPO decyduje również liczba oraz łączna kwota składanych wniosków, a także wysokość przyznanych kwot dofinansowania do realizacji projektów w poszczególnych regionach. Analiza danych w tym zakresie wskazywała, że w poszczególnych województwach występowały zróżnicowane wysokości wnioskowanych kwot o dofinansowanie. Najwyższe wnioskowane kwoty dotyczyły województwa podlaskiego, a najmniejsze lubelskiego.

Tabela 3. Średnia kwota wniosku o dofinansowanie w Regionalnych Programach Operacyjnych (mln zł) w wybranych województwach w latach 2010-2012

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	1,6	2,5	1,7	2,1	1,3
2011	2,5	3,4	4,5	2,0	1,8
2012	3,8	4,6	2,2	0,9	2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

O sprawności administracji publicznej głównie decyduje postępowanie w procedurze konkursowej, tj. czas przeznaczony na przeprowadzanie oceny projektu. Po przez to pojęcie należy rozumieć sumę liczby dni kalendarzowych przeznaczonych na ocenę formalną wszystkich wniosków w danym konkursie, gdzie decydują daty rozpoczęcia procesu i jego zakończenia oraz liczby dni kalendarzowych, podczas których dokonywano oceny merytorycznej. Czas przeznaczony na postępowania w procedurze konkursowej w poszczególnych regionach był zróżnicowany (tabela 4.).

Tabela 4. Średnia długość oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie w konkursie zamkniętym w Regionalnych Programach Operacyjnych w wybranych województwach

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	25	56	59	42	35
2011	27	54	60	49	40
2012	27	57	60	31	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

Z analizy danych wynika, że proces weryfikacji merytorycznej przebiegał najszybciej w instytucjach województwa podkarpackiego (27 dni). Jak już wcześniej wspomniano układ instytucjonalny tego regionu posiada najliczniejszą kadre, zaangażowaną w pracę związaną z RPO. Należy również zaznaczyć, że województwo podkarpackie znajduje się na drugim miejscu, spośród 16 województw kra-

ju, pod względem czasu trwania procedury oceny merytorycznej. Weryfikacja wniosków w krótszym czasie odbywa się tylko w województwie łódzkim (12 dni).

Etap oceny merytorycznej poprzedzany jest weryfikacją formalną, która traktowana jest jako czynność wstępna – techniczna. Sprawdzane są przede wszystkim: termin złożenia wniosku we właściwej instytucji, jego kompletność¹⁷. Podczas niej nieprawidłowo sporządzone wnioski są odrzucane, a pozostałe przechodzą przez dalszą procedurę aplikacyjną. Czas trwania weryfikacji uzależniony jest w głównej mierze od sprawności organizacyjnej układu instytucjonalnego, liczebności jego potencjału kadrowego oraz umiejętności i doświadczenia w tego typu działaniach (tabela 5.).

Tabela 5. Procentowy udział wniosków, które uzyskały pozytywną ocenę formalną w ramach konkursów zamkniętych, przeprowadzonych w Regionalnych Programach Operacyjnych w regionach Polski Wschodniej

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	75	76	82	72	68
2011	73	76	84	69	70
2012	73	77	85	69	72

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

Powyższa tabela 5. przedstawia procentowy udział wniosków przechodzących pozytywnie procedurę weryfikacji formalnej. W badanych województwach utrzymywała się ona na podobnym poziomie, wahającym się pomiędzy 69% a 85%. Złożenie wniosku o dofinansowanie nie stanowi gwarancji uzyskania środków z funduszy Unii Europejskiej. Procedura aplikowania po środki jest kilkietapowa. Już na jej początku bada się czy dany podmiot posiada, w konkretnym przypadku, zdolność do bycia beneficjentem, czy przedmiot projektu jest zgodny z wszelkimi postanowieniami właściwymi dla danego priorytetu, w ramach którego wnioskodawca ubiega się o uzyskanie dofinansowania¹⁸. Na tej podstawie część projektów zostaje odrzucana.

Ocena formalna i merytoryczna to tylko jeden z etapów procedury aplikacyjnej. Na całość konkursu składają się następujące etapy:

- ogłoszenie konkursu;
- nabór wniosków o dofinansowanie;
- ocena wniosków;
- ogłoszenie wyników konkursu;
- podpisanie umowy o dofinansowanie¹⁹.

¹⁷ T. Kuchlewski, op. cit., s. 241.

¹⁸ J. Cebulak, *Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 9, s. 163.

¹⁹ T. Kuchlewski, op. cit., s. 253.

Analiza danych dotyczących trwających procedur aplikacyjnych w regionach (tabela 6.) wykazała, że liczba dni upływających od dnia ogłoszenia wyników konkursu do podpisania umowy z beneficjentem była porównywalna we wszystkich badanych regionach i wynosiła od 175 do 188 dni. Ponadto niemal z każdym rokiem ulegała wydłużeniu o kilka dni.

Tabela 6. Średnia długość konkursów zamkniętych w Regionalnych Programach Operacyjnych w wybranych województwach (liczba dni)

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	176	178	177	175	160
2011	181	180	177	178	171
2012	188	185	178	186	180

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

Przeprowadzając analizę zmian długości przeprowadzania konkursów w RPO, należy zwrócić szczególną uwagę na dane dotyczące województwa podkarpackiego. Spośród wszystkich 5 województw proces aplikacji po środki z Unii Europejskiej w ramach RPO trwał tam najdłużej, natomiast etap oceny merytorycznej był najkrótszy ze wszystkich regionów w Polsce.

Tabela 7. Liczba odwołań w pierwszej i drugiej instancji, złożonych w ramach poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych w wybranych województwach (liczba dni)

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	25	208	93	267	87
2011	54	62	814	149	92
2012	25	69	55	142	102

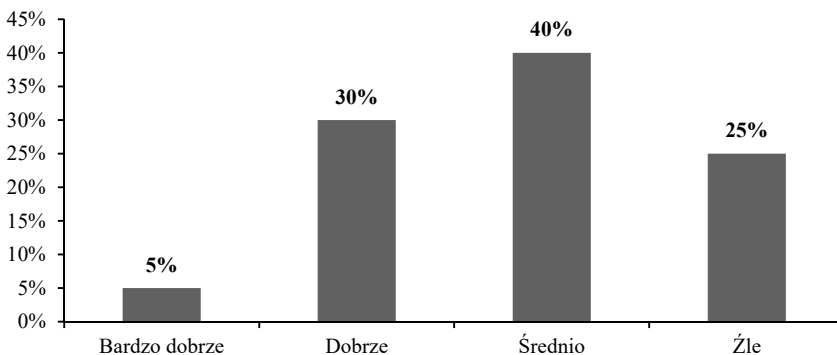
Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

System pozyskiwania funduszy strukturalnych, po wyczerpaniu procedury konkursowej, przewiduje również możliwość odwołania jedno- lub dwuinstancyjnego. Analiza danych w tym zakresie wskazywała na bardzo duże różnice pomiędzy poszczególnymi województwami. W odwoławczej procedurze przesądowej w województwie podkarpackim wystąpiła najmniejsza liczba beneficjentów z niej korzystających. Najwięcej odwołań wystąpiło w województwie lubelskim oraz w 2011 roku w województwie świętokrzyskim, ponadto aż 45% z nich rozpatrzono na korzyść beneficjentów (tabela 7.).

Badania ankietowe, przeprowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego jako głównych beneficjentów środków UE, pozwoliły na zidentyfikowanie obsza-

rów problemowych, związanych z organizacją i funkcjonowaniem instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi. Zdaniem ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego, główną zidentyfikowaną barierę w efektywnym wykorzystaniu funduszy stanowił brak wiedzy na temat możliwości korzystania z różnego rodzaju źródeł dofinansowania. Bardzo nisko oceniony został proces przepływu informacji od Instytucji Wdrażających i Zarządzających, Certyfikujących w poszczególnych programach operacyjnych do beneficjentów. Szczególnie odpowiedzialność za niewystarczającą wiedzę beneficjentów ponoszą podmioty, do których kompetencji należy promocja programów oraz przepływ informacji do beneficjentów. Najbardziej widoczna była promocja i reklama programów operacyjnych przez Instytucje Zarządzające, a w przypadku regionalnych programów operacyjnych – Urzędy Marszałkowskie – po zakończeniu wdrażania projektu objętego dofinansowaniem ze środków UE. Niski poziom wiedzy lub w ogóle jej brak charakteryzuje głównie ośrodki wiejskie, gdzie przepływ informacji nadal utrzymuje się na niższym, niż w mieście, poziomie²⁰.

Wykres 1. Ocena działań promocyjnych – reklamowych, prowadzonych przez instytucje sektora publicznego, związane z wdrażaniem regionalnych programów operacyjnych w województwach Polski Wschodniej (Instytucje Zarządzające, Wdrażające, Certyfikujące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Wyniki badań ankietowych, dotyczące oceny przez beneficjentów – prowadzonych przez instytucje sektora publicznego wdrażające programy operacyjne – działań promocyjno-reklamowych w ramach programów operacyjnych, potwierdziły niewielkie zaangażowanie tych instytucji. Badania ankietowe wskazały, że aż 40% respondentów było zdania, że kampania reklamowa, organizowana przez Instytucję Zarządzającą, mająca na celu promocję i informowanie, prowadzona była w sposób

²⁰ K. Godek, *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

„średni”, a 30% oceniło ją jako dobrą. Tylko 5% respondentów oceniło działania promocyjne jako bardzo dobre (wykres 1.). Badania potwierdzały, że niezbędne powinno być wprowadzanie zmian do form prowadzenia promocji i reklamy w ramach wdrażanych programów operacyjnych.

Zakończenie

Dokonując podsumowania sprawności regionalnego układu instytucjonalnego w 5 województwach Polski Wschodniej, należy stwierdzić, że w analizowanym okresie sektor publiczny, związany z wdrażaniem RPO, został oceniony pozytywnie. Realizował zadania w zakresie wdrażania projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach RPO, których zakres systematycznie zwiększał się. Związane to było ze zwiększeniem się liczebności kadry systemu instytucjonalnego, zdobyciu znacznego doświadczenia. Dane zebrane na podstawie raportów o potencjale instytucjonalnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 pozwalają sklasyfikować region Polski Wschodniej jako prawidłowo działający system pod względem sprawności funkcjonalnej instytucji zaangażowanych w pozyskiwanie środków. Wskazują na to dane dotyczące czasu przeprowadzania konkursów, ilości występujących odwołań czy też odsetek wniosków przechodzących pozytywnie przez ocenę formalną. Układ instytucjonalny tego makroregionu wykazywał najwyższą sprawność w zakresie wdrażania RPO.

Bibliografia

1. *Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
2. Cebulak J., *Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 9.
3. Cebulak J., *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009.
4. *Dostęp do informacji oraz systemy wyborów projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, M. Brennek (red.), Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009.
5. Ekstowicz B., Malinowski M. J., *Polityka strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007-2015*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
6. *Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce*, I. Herbst (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
7. Godek K., *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

8. Grosse T. G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1/27.
9. Józwick B., Sagan M., Stępniewski T., *Polityka spójności Unii Europejskiej: doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014-2020*, t. 2. *Problemy i przykłady realizacji polityki spójności w polskich regionach i instytucjach*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
10. *Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008.
11. Kuchlewski T., *Praktyczny poradnik dla samorządów w okresie 2007-2013... czyli o tym, jak skutecznie pozyskać środki finansowe z różnych funduszy pomocowych, w tym ze środków unijnych*, Wydawnictwo Provent-Investment, Kleosin – Ignatki 2007.
12. Lechwar M., *Instytucjonalne zaplecze spójności społeczno-gospodarczej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*, M. G. Woźniak (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008.
13. Ładysz J., *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008.
14. *Możliwości aplikowania o fundusze Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, Fijałowski M. (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
15. Murzyn D., *Polityka Spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.
16. Olechnicka A., *Współczesne ujęcie problemu peryferyjności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
17. Paliwoda K., *Programy pomocowe UE i ich rola w rozwoju regionalnym Polski*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2008.
18. Szara K., *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystania w aspekcie cyklu życia projektu*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009.
19. Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
20. Walenia A., *Przygotowanie organizacyjne i kadrowe jednostek samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego do absorpcji środków UE*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
21. Węclawski J., Misterek W., *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*, Difin, Warszawa 2011.
22. Wilkin J., *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, A. Bołtomiuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
23. Zarycki T., *Peryferie. Nowe ujęcie zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Źródła internetowe

1. Portal Funduszy Europejskich, *Analizy, raporty i podsumowania*, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?strona=1&zakladka=5>, data dostępu 03.04.2014 r.
2. Raport z postępu wdrażania RPO 2007-2013, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/strony/Stan_wdrazania_RPO.aspx, data dostępu 03.04.2014 r.

Andrzej Prusek¹

SOCJALDEMOKRATYCZNY MODEL POLITYKI SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ JAKO WYZWANIE ROZWOJOWE XXI WIEKU DLA POLSKI

Streszczenie

W artykule nakreślone zostały niezbędne zmiany w modelu rozwoju polskiej gospodarki, warunkujące osiągnięcie jej celów społeczno-ekonomicznych oraz znaczenie państwa w tych procesach. Określono również wyzwania stojące przed polskim społeczeństwem i gospodarką oraz przedstawiono propozycje nowych kierunków pokryzysowej polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce, które umożliwią zrównoważony jej rozwój społeczno-ekonomiczny w przyszłości.

Słowa kluczowe: rozwój społeczno-ekonomiczny, polityka społeczno-ekonomiczna, model społeczno-ekonomiczny

SOCIAL DEMOCRATIC MODEL OF SOCIO-ECONOMIC POLICY: A DEVELOPMENTAL CHALLENGE FOR POLAND

Abstract

The paper outlines the necessary changes in the model of development of the Polish economy that determine the achievement of its socio-economic objectives as well as the role of the state in these processes. The author also identifies the challenges faced both by the Polish society and the economy and suggests new directions for post-crisis socio-economic policies in Poland that will enable a balanced socio-economic development in the future.

Key words: socio-economic development, socio-economic policy, socio-economic model

Wstęp

Zdolność i umiejętność dostosowywania się krajów do wyzwań rozwojowych uzależniona jest od wielu uwarunkowań, wśród których najważniejszym jest model realizowanej polityki społeczno-ekonomicznej. Ludzkość nie jest intelektualnie bezradna wobec tych wyzwań, gdyż posiada koncepcję zrównoważonego roz-

¹ prof. dr hab. Andrzej Prusek – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju

woju, opierającą się na idei konieczności współdziałania mechanizmów rynkowych z rozumnym jego sterowaniem przez państwo².

Światowy kryzys udowodnił, że dotychczas funkcjonujący model kapitalizmu oraz jego neoliberalna nadbudowa teoretyczno-ideologiczna są szkodliwe zarówno dla społeczeństwa, jak i dla samego kapitalizmu, i dlatego muszą zostać odrzucone³.

Powstaje zatem wyzwanie określenia nowego modelu gospodarki rynkowej w skali globalnej i polityki gospodarczo-społecznej z niej wynikającej, które będą w stanie sprostać nowym wyzwaniom ludzkości w XXI wieku.

Fundamentalnym wyzwaniem ludzkości w XXI wieku jest zbudowanie ładu społeczno-gospodarczego i ekologicznego na wspólnej planecie, którą wszyscy zamieszkujemy. Musimy zatem określić globalne zasady naszego funkcjonowania i współpracy na tej zatłoczonej planecie. Nie rozwiążemy tych problemów, jeśli nie podejmiemy wyzwania zmniejszenia olbrzymiej i nieetycznej polaryzacji dochodowej społeczności światowej, która stanowi fundament konfliktów światowych i cywilizacyjnych oraz terroryzmu światowego⁴.

W neoliberalnym modelu funkcjonowania gospodarki państwo traktowane jest instrumentalnie przez sektor prywatny, a zwłaszcza oligarchię finansowo-korporacyjną. Z jednej strony sprawne i niezależne państwo jest niezbędne dla dobrego funkcjonowania gospodarki. Z drugiej strony, samodzielnie funkcjonująca gospodarka, zdominowana przez sektor prywatny, jest potrzebna dla wzmocnienia siły demokratycznego państwa. Tak więc między gospodarką rynkową a państwem winna istnieć swoista równowaga, która jest niezbędnym warunkiem efektywności ich działania⁵.

Stosownie do dochodowej teorii celów za kryterium oceny efektywności systemu gospodarczego należy uznać kryterium społecznej jego adekwatności, co oznacza, że winien on gwarantować realizację wszystkich celów społecznych, tj. zarówno konsumpcyjnych, jak i ekologicznych oraz instytucjonalnych. System

² Zob. Z. Sadowski, *Czy należy bać się przyszłości*, [w:] *Wyzwania dla polityki rozwoju gospodarczego i społecznego w warunkach integracji europejskiej i światowego kryzysu gospodarczego*, Z. Mikołajewicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011, s. 15 i nast.

³ A. Prusek, *Źródła i skutki kryzysu ekonomicznego na świecie i w Polsce oraz możliwości jego przezwyciężenia*, [w:] *Nowe wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i regionu opolskiego*, Z. Mikołajewicz (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Opole 2010; G. W. Kołodko, *Neoliberalizm i systemowy kryzys globalnej gospodarki*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, G. W. Kołodko (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010; T. Kowalik, *Kryzys systemu w perspektywie alterglobalizmu*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, G. W. Kołodko (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.

⁴ J. D. Sachs, *Wspólne wyzwania, wspólne dobro*, Nadanie Jeffrey'owi S. Sachsiemu tytułu Doktora Honoris Causa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007, s. 25 i nast.

⁵ Zob. J. Wilkin, *Państwo a gospodarka – instytucjonalne podstawy autonomii i współzależności*, [w:] *Strukturalne podstawy demokracji*, A. Rychard (red.), Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.

neoliberalny nie jest w stanie sprostać tym wymogom od strony teoretycznej, co potwierdził światowy kryzys, a także od strony empirycznej⁶.

Negatywne doświadczenia światowe jednoznacznie wskazują na to, że realizacji tego kryterium nie można pozostawić samej sile mechanizmów rynkowych i nieokiełznanej konkurencji geopolitycznej różnych państw. Samodzielne działanie mechanizmów rynkowych nie jest w stanie rozwiązać wyzwań rozwojowych ludzkości, w tym zwłaszcza polaryzacji dochodowej społeczeństw światowych, natomiast nasilające się napięcia mogą doprowadzić do konfliktu cywilizacji, co może okazać się naszym ostatnim i całkowicie wyniszczającym starciem⁷.

Światowy kryzys finansowy jednoznacznie wykazał decydujące znaczenie państwa i środków finansowych jego podatników w zakresie naprawiania obiektywnych i subiektywnych dysfunkcji gospodarki rynkowej, stąd też na nowo trzeba rozważyć pozycję sektora publicznego w gospodarce rynkowej, aby skutecznie stawiać czoło wyzwaniom współczesnego świata⁸. W warunkach globalizacji niezbędna jest globalna instytucja rozwiązująca światowe wyzwania rozwojowe⁹.

Światowy i europejski kryzys finansowo-ekonomiczny dokonał zasadniczych przewartościowań w ocenie rynkowych modeli rozwoju i wynikającej z nich polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego. Syntetyczny wniosek jest jednoznaczny i wskazuje na to, że neoliberalny model gospodarczy i polityka ekonomiczna na nim bazująca doprowadziły do kryzysu, a w konsekwencji również do destabilizacji finansów publicznych państw, ogromnego bezrobocia i polaryzacji dochodowej społeczeństwa. Niezbędne jest zatem rozwijanie modeli funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, opartych na koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, bazującej na ordoliberalizmie¹⁰.

Nowy socjaldemokratyczny model rozwoju winien wyważyć funkcje państwa i mechanizmów rynkowych. Doświadczenia kryzysu światowego wskazują, że mechanizmy rynkowe oraz oligarchia finansowo-korporacyjna stara się podporządkować państwo swoim interesom, nie licząc się z konsekwencjami społecznymi. Tak stało się z tzw. pomocą sektora publicznego dla bankrutującego, prywatnego sektora bankowego, która naruszyła fundamentalną rynkową zasadę samofinansowania się podmiotów gospodarczych. Ten transfer pieniędzy podatników spowodował zadłużenie finansów publicznych wielu krajów i cięcia budżetowe dotkliwe dla społeczeństwa, które nie było winne za ten stan rzeczy. Było to kla-

⁶ Zob. J. Kaja, *Cele społeczne w systemie rynkowym*, [w:] *Wyzwania dla polityki rozwoju gospodarczego i społecznego w warunkach integracji europejskiej i światowego kryzysu gospodarczego*, Z. Mikołajewicz (red.), Uniwersytet Opolski, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Oddział w Opolu, Opole 2011, s. 249 i dalsze.

⁷ J. D. Sachs, op. cit., s. 26.

⁸ Encyklika *Caritas in veritate* Ojca Świętego Benedykta XVI, O integralnym rozwoju ludzkim w miłości i prawdzie, Libreria Editrice Vaticana, 2009, pkt 27.

⁹ Zob. ibidem.

¹⁰ Zob. E. Mączyńska, *Lad gospodarczy. Pochwalą „ordo”*, [w:] *Liberalizm we współczesnej gospodarce*, W. Jarmołowicz, M. Ratajczak (red.), Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008, s. 151 i nast.

syczne neoliberalne działanie, polegające na prywatyzacji dochodów publicznych i nacjonalizacji swoich strat. Ten mechanizm należy raz na zawsze wyeliminować, czemu w Unii Europejskiej mają zapobiegać ustalenia tzw. unii bankowej.

W modelu socjaldemokratycznym winno się stworzyć równowagę instytucjonalno-prawną między państwem, rynkiem i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, w tym związkami zawodowymi, która będzie warunkiem demokratycznej i efektywnej gospodarki oraz rozwoju społecznego.

W referacie omówiono megawyzwania i bariery rozwojowe Polski, spowodowane przez dominujący dotychczas w niej neoliberalny paradygmat jej rozwoju, których przewyższenie przez nowy model socjaldemokratyczny jest warunkiem jej rozwoju gospodarczego i społecznego oraz konwergencji z krajami Unii Europejskiej.

W Polsce konieczne jest odrzucenie skrajnego oraz nieefektywnego ekonomicznie i społecznie neoliberalnego modelu polityki rozwoju i przyjęcie modelu socjaldemokratycznego, który umożliwi jej zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny i ekologiczny w przyszłości. Kryzys światowy wykazał, że model ten winien adaptować niekonwencjonalne rozwiązania w polityce społeczno-ekonomicznej, aby był skuteczny. Kierunki tych zmian modelowych i kierunków nowej pokryzysowej polityki społeczno-ekonomicznej Polski są treścią niniejszego artykułu.

1. Megabariery jako megawyzwania rozwojowe Polski

Głównym megawyzywaniem rozwojowym Polski jest konieczność przezwyciężenia zespołu wzajemnie sprzężonych barier rozwojowych, związanych z sytuacją demograficzną, rynkiem pracy i emigracją zarobkową oraz bardzo spolaryzowaną sytuacją dochodową społeczeństwa¹¹.

Bariera demograficzna związana jest ze spadkiem ludności Polski, ujemnym przyrostem naturalnym, starzeniem się społeczeństwa, dużą migracją zarobkową młodych wykształconych obywateli za granicę, do krajów UE-15. Może ona, w zależności od rozwoju sytuacji globalnej, europejskiej i krajowej, spowodować zmniejszenie się liczby ludności Polski do 2020 roku do poziomu 30-35 mln osób, a do 2050 roku liczba ludności może zmniejszyć się do 25-30 mln osób. Oznaczałoby to automatycznie spadek pozycji Polski w Unii Europejskiej, koniunktury gospodarczej i potencjalnego PKB, dochodów sektora publicznego i społeczeństwa oraz stopniowy upadek systemu emerytalnego i dalszy łańcuch negatywnych następstw społeczno-ekonomicznych. W przypadku zwiększenia się dy-

¹¹ A. Prusek, *Główne wyzwania i bariery rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski do 2020 roku*, [w:] *Wyzwania i bariery rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski do 2020 roku*, A. Prusek (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wyższa Szkoła Gospodarki i Zarządzania w Krakowie, Kraków 2012, s. 51-63.

namiki trwałej emigracji zarobkowej dynamika regresu demograficznego może ulec zwiększeniu.

Bariera miejsc pracy na polskim rynku wywołuje wysokie bezrobocie, jawne i ukryte na obszarach wiejskich, a także konieczność emigracji zarobkowej. Ta bariera dotyka w szczególności młode pokolenie Polaków, którzy nie mając pracy nie mogą sobie kupić mieszkania i założyć rodziny, co w konsekwencji powoduje spadek przyrostu naturalnego i starzenie się polskiego społeczeństwa. Bariera ta jest naturalną konsekwencją procesów deindustrializacji i prywatyzacji polskiej gospodarki¹². W wyniku tych procesów udział przemysłu w PKB spadł z 53% w 1985 roku do ok. 20% obecnie, mimo dużego napływu BIZ. W konsekwencji nastąpił znaczny spadek dochodów realnych sektora publicznego z tytułu podatków CIT i PIT oraz dywidendy, który uniemożliwia mu wykonywanie konstytucyjnie określonych funkcji społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Deindustrializacja spowodowała jednocześnie utratę ponad 3 mln miejsc pracy w Polsce, których nie były w stanie zrekomensować BIZ, a nawet rozwój sektora MŚP. Autor artykułu podziela pogląd A. Karpińskiego, że deindustrializacja w Polsce była przedwczesna, ekonomicznie nieuzasadniona i szkodliwa dla dynamiki gospodarczej, a zwłaszcza rynku pracy. Deindustrializację należy uznać za największy błąd strategiczny polskiej transformacji¹³.

Ważne znaczenie ma także, powiązana z barierą bezrobocia, bariera dochodowa, wynikająca dodatkowo z rażąco niskiego poziomu płac w Polsce w stosunku do analogicznych pod względem charakteru i wydajności miejsc pracy w krajach UE-15. W warunkach swobody przepływu osób w Unii Europejskiej stymuluje ona emigrację zarobkową młodej generacji Polaków, najczęściej o charakterze trwałym. Bariera dochodowa w Polsce została spowodowana urzędowym, czyli administracyjnym, podniesieniem cen na środki produkcji w ramach tzw. reformy cen zaopatrzeniowych w 1990 roku i jednoczesnym skrajnie niesymetrycznie niskim wzrostem płac oraz zablokowaniem ich wzrostu, najpierw przez tzw. popiwek, czyli niezgodny z logiką rynkową podatek od wzrostu tzw. ponadnormatywnych wynagrodzeń, a następnie przez restrykcyjną politykę antyinflacyjną¹⁴. Stąd też wzrost przeciętnego poziomu płac w Polsce w ciągu 25 lat transformacji nie osiągnął jeszcze średniej UE. Jest to zarazem sprzeczne z europejską polityką spójności i jej głównym celem, jakim jest konwergencja realna o charakterze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

¹² Zob. idem, *Prywatyzacja polskiej gospodarki – cele, programy i ocena jej rezultatów*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2005.

¹³ A. Karpiński, *Co dalej z przemysłem w Polsce? Zarys strategii przemysłowej na lata 2005-2015*, „Biuletyn Komitetu Prognoz «Polska 2000 Plus» PAN” 2003, nr 1 (7), s. 79.

¹⁴ Zob. A. Prusek, *Spójność gospodarcza i społeczna Polski z Unią Europejską w warunkach polityki antyinflacyjnej*, [w:] *Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, E. Kryńska (red.), t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 43-52; idem, *Dywergencja płacowo-dochodowa w Polsce i scenariusze jej zmniejszania w warunkach integracji europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 863, Kraków 2009.

Kolejna bariera, wynikająca z ogromnego rozwarstwienia dochodowego w polskim społeczeństwie, osłabia dynamikę rozwoju gospodarczego przez zmniejszanie popytu społecznego, a tym samym hamuje tworzenie miejsc pracy i stymuluje emigrację zarobkową młodego pokolenia. Autor niniejszego opracowania podziela pogląd G. Kołodki, że „lansowany przez neoliberalizm system gospodarczy podporządkowany jest interesom zamożniejszych warstw i to do nich trafia coraz większa część dochodu narodowego, nieekwiwalentna z punktu widzenia ich własnego wkładu. W długofalowej strategii społecznie zrównoważonego rozwoju potrzebna jest natomiast harmonia pomiędzy obowiązkami i beneficjami pracodawców i pracobiorców, czyli, nazywając rzecz po imieniu, pomiędzy kapitałem (w dużym stopniu zagranicznym) i pracą (prawie całkowicie krajową). Neoliberalizm taką harmonię wyklucza, co musi skutkować perturbacjami nie tylko gospodarczymi, lecz także społecznymi i politycznymi. Będą się one nasilać. Co gorsza, istota kryzysu jest taka, że obarcza on swymi ciężarami przede wszystkim nie tych, których idee i polityka – oraz krótkowzroczność i zachłanność – doń doprowadziły”¹⁵.

Raport OECD wskazuje, że Polska jest państwem o największym rozwarstwieniu płacowym w UE. Obecnie przeciętne zarobki 10% najsłabiej zarabiających są 14 razy mniejsze od średnich dochodów 10% najlepiej zarabiających pracowników. W Niemczech ten wskaźnik jest dwukrotnie mniejszy, a w krajach skandynawskich społecznej gospodarki rynkowej jeszcze niższy¹⁶. Oznacza to, że w Polsce mamy do czynienia ze skrajnym modelem neoliberalnym w skali europejskiej, co rodzi równocześnie największe negatywne konsekwencje społeczne. Jest to tym bardziej kuriozalne, że w tym samym okresie w Polsce nastąpił znaczny wzrost wydajności pracy, który nie został ekwiwalentnie uwzględniony we wzroście płac, co oznacza kapitalistyczny wyzysk ludzi pracy, czyli tzw. salariatu utrzymującego się z płac¹⁷.

Fundamenty i mechanizm obecnej polityki płacowej w Polsce zostały ustalone na początku transformacji systemowej, tj. w 1990 roku. Nastąpiła bowiem wtedy administracyjna, czyli urzędowa, reforma cen zaopatrzeniowych, podnosząca ceny w Polsce do cen zbliżonych do cen rynku światowego oraz jednocześnie relatywnie niewielka podwyżka płac, a następnie ich stabilizacja przez popiwek i antyinflacyjną politykę pieniężną. Corocznie w całym okresie transformacji podnoszone były również urzędowe ceny nośników energii, nakręcające inflację, a jednocześnie obniżające realną wartość płac. Tak więc, nie była to „normalna inflacja”, lecz inflacja dostosowawcza, która była konsekwencją administracyjnie realizowanych reform cenowych, czyli była to zmiana skali cen przy nierównoważącym tego skoku cen wzroście płac. Kolejne niewielkie wzrosty płac miały miejsce dzięki naciskom dużych grup zawodowych oraz w wyniku niewielkich urzędowych regulacji w sferze usług społecznych i to w stopniu tylko częściowo

¹⁵ Zob. G. W. Kołodko, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010, s. 96.

¹⁶ Zob. M. Kabaj, *Młodzi biorą dziś co dają*, „Gazeta Wyborcza”, 28.11.2011 r.

¹⁷ Zob. G. W. Kołodko, *Świat na wyciągnięcie...*, op. cit., s. 94.

rekompensującym wzrost kosztów utrzymania. Stąd też nastąpiła ogromna polaryzacja poziomów płac i dochodów między Polską a krajami UE-15 na analogicznych stanowiskach pracy o podobnej produktywności pracy.

W ten sposób metodami administracyjnymi, a nie rynkowymi, ukształtowany został w Polsce nieracjonalny dysparytet cen i płac oraz prowadzona była restrykcyjna polityka pieniężna, milcząco zakładająca istnienie równowagi ekonomicznej, ukształtowanej przez mechanizmy rynkowe. Polityka pieniężna, stabilizująca tę administracyjną nierównowagę ekonomiczną, naruszała podstawowe prawa ekonomii, tj. prawo równowagi ekonomicznej oraz prawo popytu i podaży. Z tej fundamentalnej przyczyny prowadzona w okresie transformacji polityka pieniężna miała charakter tzw. poprawności instrumentalnej, czyli stosującej teoretycznie właściwe instrumenty, tylko że w skrajnie nieracjonalnej i nierynkowej sytuacji płacowo-dochodowej. Z tego zasadniczego powodu polityka pieniężna była i jest nadal błędna i szkodliwa. Zwalcza ona bowiem inflację, czyli zarazem wzrost płac i dostosowanie ich do poziomu europejskiego, mimo dużego wzrostu wydajności pracy. Tym samym utrzymywała ona globalną nierównowagę między popytem i podażą, hamowała rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy, generowała bezrobocie, a zatem była i jest pozbawiona racjonalności ekonomicznej i społecznej, a tym samym prawidłowych podstaw merytorycznych.

W okresie transformacji zaprzepaszczono szansę stopniowego, corocznego indeksowania płac w stosunku do inflacji i wzrostu wydajności pracy, dostosowując je do poziomu płac w UE. Dotyczy to zwłaszcza płacy minimalnej. Stąd też, mimo administracyjnego dostosowania cen na środki produkcji w Polsce do cen rynku światowego, poziom i struktura płac nie zostały równolegle uregulowane i dlatego w sposób drastyczny odbiegają od analogicznych poziomów i struktur w krajach UE-15.

Ta polityka płacowo-dochodowa w połączeniu z neoliberalną polityką pieniężną nie tylko, że nie rozwiązała, lecz jeszcze bardziej pogłębiła problemy gospodarcze i społeczne naszego państwa. Do tych problemów zaliczyć należy: rosnące zadłużenie wewnętrzne i zewnętrzne państwa, bezrobocie jawne i ukryte oraz polaryzację dochodową polskiego społeczeństwa, czego wyrazem jest znaczący udział społeczeństwa żyjącego poniżej minimum socjalnego. Polityka ta utrwaliła także nieracjonalny poziom i strukturę płac, a zatem zniekształca rzeczywisty poziom społecznej produktywności pracy w Polsce. W konsekwencji spowodowała spadek przyrostu naturalnego oraz masową emigrację za pracą i godziwym życiem milionów polskich obywateli do krajów UE-15, w tym zwłaszcza wykształconej młodzieży.

Ukształtowana w wyniku błędnej polityki cenowo-dochodowej sytuacja społeczno-ekonomiczna stwarza ogromne zagrożenia dla przyszłości Polski, podważa bowiem zarówno społeczno-demograficzne, jak i ekonomiczne podstawy funkcjonowania i rozwoju polskiego społeczeństwa.

Scenariusze spójności Polski z UE będą również wypadkową determinant, wynikających z modelu polskiej polityki ekonomicznej i społecznej, realizowanej w przyszłości, oraz wynikających z niej możliwości finansowych budżetu państwa.

W optymalnym scenariuszu tzw. zmiany sterowanej zakładać należy, obok działania mechanizmów rynkowych, również sterowanie przez państwo polityką dochodowo-płacową, w oparciu o przyjętą w umowie społecznej strategię spójności płacowej i dochodowej. W tym scenariuszu państwo winno określać coroczny wzrost płacy minimalnej w gospodarce oraz strategię wzrostu płac w sektorach usług publicznych, stosownie do rosnących możliwości finansowych państwa. Stworzą one również warunki do wzrostu płac w sektorach produkcyjnych i usługowych. W scenariuszu tym emigracje młodzieży będą stopniowo maleć, a jednocześnie wzrośnie aktywność zawodowa społeczeństwa i jego innowacyjność, które skutkować będą rosnącym PKB, wzrostem dochodów budżetowych i składek ZUS oraz rosnącym przyrostem naturalnym ludności. Jest to zatem scenariusz normatywny, zapewniający znaczne zmniejszenie dystansu w zakresie poziomu życia w Polsce i krajach UE-15 w ciągu ok. 10-15 lat, w zależności od uwarunkowań globalnych. Tak powinna wyglądać polityka spójności społeczno-ekonomicznej i przestrzennej, stwarzająca szanse rozwojowe dla Polski. Być może przyspieszy ją postulowana w Unii Europejskiej polityka harmonizacji płac, zmierzająca także do zahamowania delokalizacji firm. Bez rozwiązania tych nawarsztwionych i skomplikowanych problemów społeczno-ekonomicznych w powyżej przedstawionych obszarach realizacja celów polityki spójności w Polsce będzie długotrwała, mało skuteczna i społecznie nieakceptowana, stąd też będzie ona skutkować poważnymi napięciami społecznymi oraz ekonomicznymi¹⁸.

Tak więc, zmniejszenie dystansu ekonomicznego i społecznego, dzielącego Polskę od krajów UE-15, czyli osiągnięcie celów polityki spójności, nie będzie możliwe bez strategii dochodowo-płacowej, urealnijającej rzeczywistość wydajność polskiego społeczeństwa. Odłożenie realizacji tego wyzwania lub pozostawienie go wyłącznie mechanizmom rynkowym uniemożliwi osiągnięcie spójności ekonomicznej i społecznej w Polsce na wiele dziesięcioleci, co grozi polaryzacją rozwoju gospodarczego i społecznego Polski w stosunku do krajów UE-15, a równocześnie wielkim kryzysem społecznym i ekonomicznym.

Drugie megawyzwanie rozwojowe Polski wiąże się z problemami zwiększenia dynamiki rozwoju gospodarczego i następującymi czynnikami go determinującymi.

Wyzwaniem rozwojowym Polski jest osiągnięcie dynamicznego rozwoju gospodarczego i społecznego, który w relatywnie krótkim czasie umożliwić nam może zbliżenie się do analogicznych średnich wielkości w Unii Europejskiej. Szybkie zmniejszenie dystansu rozwojowego w stosunku do UE zmniejszyć może skalę

¹⁸ A. Prusek, *Spójność płac w warunkach integracji europejskiej jako wyzwanie rozwojowe dla Polski*, [w:] *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, E. Pancer-Cybulska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008; idem, *Dywergencja płacowo-dochodowa w Polsce...*, op. cit.

migracji, a wysokie tempo rozwoju gospodarczego i społecznego może zapewnić warunki do równoważenia rynku pracy oraz wzrostu dochodów ludności i rozwoju społeczno-demograficznego.

Ważnym wyzwaniem w tym obszarze jest także rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, albowiem czynnikiem decydującym o rozwoju w dłuższym okresie jest poziom wykształcenia społeczeństwa i umiejętność współdziałania. W tym zakresie odbiegamy *in minus* od standardów europejskich. Jest to wyzwanie rozwojowe, warunkujące awans cywilizacyjny społeczeństwa oraz wdrażanie postępu technicznego, ekonomicznego, organizacyjnego, prawnego i społecznego.

Trzecim megawyzwaniem rozwojowym Polski są problemy związane z destabilizacją finansową państwa, tj. z zadłużeniem finansów sektora publicznego, deficytem budżetowym i zadłużeniem państwa oraz wysokim poziomem jego obsługi. Wysoki poziom tych zadłużeń grozi destabilizacją finansów publicznych i drastycznymi cięciami w przypadku przekroczenia ustawowo określonych granic zadłużenia, a zatem również destabilizacją społeczną. Przełamanie tych barier finansowych może zostać zrealizowane bez napięć społecznych i w sposób trwały tylko wówczas, gdy przyjęte zostaną socjaldemokratyczne instrumenty równoważenia finansów publicznych. Neoliberalne działania przerzucają większość kosztów dostosowań na biedniejszą część społeczeństwa, a powinny dotyczyć głównie warstw najbogatszych.

2. Kierunki zmian modelowych w polityce rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski

Fundamentalną przyczyną narastania barier rozwojowych Polski był i jest nadal narzucony nam przez Zachód neoliberalny model rozwoju społeczno-ekonomicznego. Ten neoliberalny model rozwoju stoi w zasadniczej sprzeczności z modelem rozwoju, określonym w Konstytucji RP, która mówi, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego”¹⁹. Podobna sprzeczność dotyczy art. 2 Konstytucji, który głosi, że „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Te polskie normy konstytucyjne stoją w rażącej sprzeczności z ogromną polaryzacją dochodową polskiego społeczeństwa oraz bardzo wysokim bezrobociem i emigracją zarobkową. Trudno też uznać, że model ten kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju, o czym mówi art. 5 polskiej Konstytucji.

Jedyną zaletą kryzysu jest to, że wskazuje on na konieczność przeprowadzenia zasadniczych zmian modelowych w polskiej polityce gospodarczej i społecznej,

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 20.

które mogą pozwolić na przełamanie istniejących barier rozwojowych i sprostanie wyzwaniom rozwojowym.

W pokryzysowym okresie w Polsce niezbędne jest nowatorskie myślenie i działanie w kategoriach strategicznych, wyrażające się opracowaniem strategii rozwoju kraju, stwarzającej szanse na zrównoważony rozwój w przyszłości oraz prowadzenie racjonalnej i niekonwencjonalnej polityki rozwoju gospodarczego i społecznego, uwzględniającej niestandardowe rozwiązania pokryzysowe.

Hipoteza artykułu brzmi: w Polsce konieczne jest zasadnicze wzmocnienie państwa, tak aby było ono w stanie spełniać swoje konstytucyjnie określone funkcje, jak również mogło prowadzić politykę rozwoju, głównie w oparciu o własne środki finansowe, a nie tylko lub głównie Unii Europejskiej. Jest to tym bardziej konieczne, że w kolejnym okresie programowania w UE nie będziemy już głównym beneficjentem europejskiej polityki spójności.

Przemiany gospodarcze, demograficzne i społeczne XXI wieku, a zwłaszcza doświadczenia kryzysowe, wskazują na konieczność zwiększenia funkcji władzy publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym, jak i lokalnym. Nic nie wskazuje na to, żeby w przyszłości ów proces miał ulec zahamowaniu, wręcz przeciwnie²⁰.

Z uwagi na skalę negatywnych problemów gospodarczych i społecznych w Polsce niezbędne są nowe rozwiązania w polityce społeczno-ekonomicznej, które pozwolą na jej zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny w przyszłości.

W zakresie polityki rozwoju społecznego należy podjąć następujące kierunki działań:

- należy zahamować regres demograficzny w Polsce i prowadzić politykę pronatalistyczną;
- zwiększyć jakość funkcjonowania podstawowych systemów usług społecznych, w tym zwłaszcza systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i emerytalno-rentowego, ochrony środowiska naturalnego oraz rozwoju kultury i sztuki;
- nowa polityka rozwoju winna także przeciwdziałać nadmiernej polaryzacji dochodowej społeczeństwa.

W zakresie polityki rozwoju gospodarczego należy podjąć następujące kierunki działań:

- należy zatrzymać proces dalszej destabilizacji sektora finansów publicznych i zadłużenia państwa, tak aby przełamać obecny syndrom braku możliwości finansowania fundamentalnych, konstytucyjnie określonych, funkcji państwa, zarówno społecznych, jak i gospodarczych;
- należy podjąć działania zmierzające do zwiększenia dochodów sektora publicznego, aby był on w stanie wypełniać swoje funkcje gospodarcze i społeczne.

²⁰ J. Kleer, *Przyszłość sektora publicznego*, [w:] *Co ekonomiści myślą o przyszłości*, J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, PTW z Klubem Rzymskim, Warszawa 2009.

W krajach UE-15 udział dochodów sektora publicznego w PKB kształtuje się na poziomie ok. 50%, natomiast w Polsce stanowi on jedynie ok. 38%, przy wielokrotnie niższym bezwzględnym poziomie PKB i dochodów budżetowych. Sytuacja ta wskazuje na zbyt duże osłabienie polskiego państwa w stosunku do potrzeb wynikających z jego funkcji strategicznych²¹. Środki te w ujęciu absolutnym są w Polsce wielokrotnie mniejsze niż w wysoko rozwiniętych krajach UE²². Z tego powodu w Polsce należy dążyć do wyraźnego zmniejszenia tych różnic absolutnych w możliwościach finansowych i rozwojowych polskiego państwa. W tym celu należy podjąć działania zmierzające do zmniejszenia nierozwojowych wydatków sektora publicznego. Działając w tym kierunku, słusznie zmodyfikowano funkcjonowanie kapitałowego filara systemu emerytalnego, gdyż generował on olbrzymie zadłużenie Polski oraz przejadał znaczną część składek przyszłych emerytów. Należy wyeliminować nierozwojowe wydatki budżetowe dyktowane tzw. względami politycznymi.

Standardem nowej polityki rozwoju winna być aktywna rola państwa w gospodarce, a zwłaszcza w sektorach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i społeczeństwa. Państwo polskie przez ostatnie 30 lat nie inwestowało w rozwój sektorów i podmiotów o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki, wręcz przeciwnie część tych podmiotów upadła z uwagi na brak pomocy państwa, a część została sprywatyzowana przez kapitał zagraniczny. Dzisiaj państwo polskie dysponuje niewielką ilością podmiotów gospodarczych o strategicznym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego i społecznego, a tym samym utraciło zdolność podejmowania strategicznych decyzji rozwojowych. W sektorach infrastrukturalnych, np. w energetyce, kolejnictwie, gospodarce wodnej, nastąpiła dekapitalizacja majątku trwałego. Obecnie państwa nie stać na modernizację tych sektorów i podjęcie nowych inwestycji, zapewniających bezpieczeństwo ekonomiczne polskiej gospodarce i społeczeństwu.

Dobrym krokiem w zakresie wzmocnienia endogenicznych możliwości rozwojowych państwa polskiego, chociaż niewystarczającym, jest koncepcja działania spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe.

Istotne jest stymulowanie proinnowacyjnych przekształceń strukturalnych w polskiej gospodarce w celu podniesienia jej konkurencyjności i tworzenia nowych, a zwłaszcza lepszych, czyli bardziej wydajnych i lepiej opłacanych, miejsc pracy w sektorach *new economy*.

Programowanie i finansowanie tego obszaru rozwoju jest w warunkach integracji europejskiej ułatwione przez wsparcie unijne, ale niewystarczające. Fundusze europejskie skierowane są głównie na rozbudowę infrastruktury społeczno-ekonomicz-

²¹ A. Prusek, *Funkcje państwa w zakresie kreowania sektorów gospodarczych o narodowym charakterze w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.

²² J. Kątnik-Prokop, A. Prusek, *Analiza porównawcza wydatków sektora publicznego w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w latach 2004-2012*, [w:] *Współczesne wyzwania rozwoju gospodarczego. Polityka i kreacja potencjału*, E. Gruszewska (red.), cz. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2015.

nej i rozwój regionalny, a zatem nie zapewniają bezpośrednio wysokiego tempa rozwoju i budowy sektorów *new economy*. Również BIZ nie zapewniły oczekiwanych proinnowacyjnych przekształceń strukturalnych polskiej gospodarki. Do realizacji tych celów niezbędne jest znaczne zwiększenie endogenicznej stopy inwestycji sektora prywatnego w polskiej gospodarce. Stosownie do ustaleń unijnych ogólny poziom nakładów na B + R w krajach członkowskich powinien stopniowo wzrastać, tak aby osiągnąć poziom 3% PKB danego kraju, z czego sektor prywatny zobowiązany był ponieść 2/3 tych nakładów, czyli 66%, a sektor publiczny tylko 33%²³. Tego zobowiązania sektor prywatny w Unii Europejskiej i Polsce ogólnie nie wykonał, gdyż nie został zmuszony do inwestycji innowacyjnych przez regulacje finansowo-podatkowe krajów Unii Europejskiej²⁴. Dzieje się to w warunkach ogromnego bezrobocia i niskiego poziomu innowacyjności polskiej gospodarki oraz znacznych wolnych środków finansowych sektora przedsiębiorstw, szacowanego na ok. 300 mld zł.

Spójność dochodowa z krajami UE-15 winna być kolejnym standardem nowej polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Przeciętny poziom płac w Polsce w ciągu 25 lat transformacji nie osiągnął jeszcze średniej UE. Polska należy też do nielicznych krajów UE o najniższym udziale płac w PKB, wynoszącym 46% w 2012 roku, podczas gdy średnia unijna wynosiła 58%²⁵. Jest to zarazem sprzeczne z europejską polityką spójności i jej głównym celem, jakim jest konwergencja realna o charakterze gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Ta bariera rozwoju również stymuluje emigrację zarobkową polskiej młodzieży, która ma negatywny wpływ na rozwój gospodarczy i demograficzny, finanse publiczne oraz pozycję Polski w Unii Europejskiej.

Stopniowy, ale możliwie szybki, wzrost płac w Polsce, dostosowujący je do poziomu płac w krajach UE-15, może stać się motorem rozwoju gospodarczego i społeczno-demograficznego oraz zahamować regres demograficzny i będący w przyszłości jego konsekwencją regres ekonomiczny.

Wydatki budżetowe na wzrost płac w sferze usług społecznych traktować należy jako wydatki inwestycyjno-rozwojowe, które przyniosą wzrost jakości świadczonych usług i podniesienie jakości kapitału ludzkiego oraz wzrost gospodarczy wywołany nakręceniem koniunktury przez impuls popytowy.

Doświadczenia światowe i skandynawskie jednoznacznie wskazują, że nie można tworzyć gospodarki opartej na wiedzy przy niskich płacach, gdyż nie-możliwi to drenaż mózgow i wyjazdy wykształconych ludzi do krajów oferujących im wyższe dochody oraz lepsze warunki wykonywania prac naukowo-badawczych i wdrożeniowych. Tak więc, najkorzystniejszym kierunkiem inwestowania jest wzrost nakładów na rozwój kapitału ludzkiego oraz sektora naukowo-

²³ *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council 15 and 16 March 2002, p. 47, s. 20.

²⁴ A. Prusek, *Innowacyjność jako główny instrument strategicznego programowania rozwoju w Unii Europejskiej*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki polskiej w Unii Europejskiej*, A. Prusek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.

²⁵ *Polskie place*, „Gazeta Wyborcza”, 23.09.2013 r.

-badawczego, które tworzą trwale i długofalowe podstawy innowacyjności i konkurencyjności gospodarek.

Dla zachowania kryterium gospodarki, zdolnej do trwałej konkurencyjności na rynku unijnym, niezbędna jest wspólna europejska polityka redystrybucji dochodu narodowego oraz takie rozwiązania instytucjonalne jak np. instytucje negocjacyjne w zakresie zatrudnienia i płac, które zapewniłyby zgodność dynamiki wzrostu płac z dynamiką wzrostu wydajności pracy²⁶. Autor artykułu podziela pogląd J. Osiatyńskiego, że polityka hamowania płac realnych i jednostkowych kosztów pracy rozsądza spójność gospodarczą, a w konsekwencji również społeczną, zarówno obszaru strefy euro, jak i całej Unii Europejskiej²⁷.

Dotychczasowy neoliberalny model funkcjonowania gospodarki unijnej, a zwłaszcza polskiej, preferuje przedsiębiorców zamiast równoważyć interesy pracodawców i pracowników, co sprzyja polaryzacji dochodowej i bezrobociu, a w konsekwencji stagnacji lub nawet spadkowi popytu wewnętrznego.

Modelowym rozwiązaniem dla Polski w zakresie rynku pracy są doświadczenia szwedzkie i ich aktywna polityka zatrudnienia, łącząca radykalizm gospodarczy z solidaryzmem społecznym²⁸.

Na politykę dochodową w Polsce wpłynąć może jej przystąpienie do strefy euro. Z przeprowadzonych rozważań dotyczących tej kwestii jednoznacznie wynika, że do czasu ustabilizowania się sytuacji ekonomicznej w strefie euro pozostawanie poza nią krajów słabiej rozwiniętych jest bardziej racjonalne, gdyż zapewnić może im większe bezpieczeństwo ekonomiczno-społeczne oraz szybsze tempo rozwoju²⁹. Przykład Słowacji, która nie jest stroną odpowiedzialną za kryzys w strefie euro, a została zmuszona do wniesienia ESMF ok. 35% swoich dochodów budżetowych, co spowodowało w niej kryzys rządowy oraz znaczne cięcia społeczne i rozwojowe, jednoznacznie wskazuje na konieczność nie wchodzenia do niej w warunkach europejskiego kryzysu. Gdyby Polska była teraz członkiem strefy euro, analogicznie proporcjonalne wydatki spowodowałyby w niej głęboki kryzys finansów publicznych. Z tego powodu polscy politycy, nawet opcji neoliberalnej, nie są w obecnych kryzysowych uwarunkowaniach strefy euro zwolennikami wejścia Polski do unii gospodarczej i walutowej³⁰. Od dawna autor artykułu twierdził, że wejście do strefy euro będzie dla Polski i innych krajów UE-12

²⁶ Zob. J. Osiatyński, *Warunki gotowości Polski do wejścia do strefy euro*, „Ekonomista” 2001, nr 5, s. 664.

²⁷ Zob. ibidem, s. 665.

²⁸ Zob. T. Kowalik, *Szkolowa operacja i opcje alternatywne*, [w:] *20 lat przemian ustroju gospodarczego Polski. Dokonania i wyzwania*, S. Owsiak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 26.

²⁹ A. Prusek, *Kryzys ekonomiczno-finansowy w Unii Europejskiej oraz kierunki działań stabilizacyjnych i zmian systemowych*, [w:] *Kryzys w Unii Europejskiej i jego implikacje dla Polski*, A. Prusek (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wyższa Szkoła Gospodarki i Zarządzania w Krakowie, Kraków – Mielec 2013; J. Osiatyński, op. cit.

³⁰ J. Osiatyński, op. cit.

korzystne tylko wtedy, gdy poziom ich rozwoju i płac będzie zbliżony co najmniej do średniej UE³¹.

Te trzy główne megabariery rozwoju wytyczają główne wyzwania rozwojowe dla polskiej gospodarki, społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych i społecznych. Przeciwwstawienie się tym niekorzystnym tendencjom społecznym i ekonomicznym przez politykę społeczno-gospodarczą wymaga odrzucenia standardów neoliberalnych i przyjęcia za podstawę prowadzonej polityki ekonomicznej określonego w konstytucji modelu społecznej gospodarki rynkowej, pragmatycznej polityki ekonomicznej i społecznej z niego wynikającej.

3. Nowe kierunki polskiej polityki ekonomiczno-społecznej, stwarzające możliwości dynamicznego rozwoju i sprostania wyzwaniom rozwojowym

Po diagnozie przyczyn obecnego dryfu rozwojowego Polski, należy wskazać nowe kierunki jej polityki gospodarczo-społecznej, które wykreują zdolność do dokonania istotnych i proinnowacyjnych zmian strukturalnych w gospodarce, podnoszących jej innowacyjność i konkurencyjność. Wymaga to podjęcia nowych i niekonwencjonalnych działań, zapewniających endogeniczny rozwój gospodarczy, a w dalszej konsekwencji również społeczny i demograficzny, prowadzący do podniesienia dobrobytu całego społeczeństwa³².

Działania te winny mieć charakter holistyczny i dotyczyć następujących strategicznych obszarów.

Po pierwsze, winny one zmierzać do wzmocnienia endogenicznych możliwości finansowania potrzeb rozwojowych państwa. Realizacja tego zadania strategicznego wymaga znacznego zwiększenia dochodów polskiego państwa poprzez następujące działania:

- wzrost opodatkowania sektora przedsiębiorstw, zwłaszcza podmiotów dużych i średnich, który nie płaci podatków lub płaci bardzo niskie podatki, nie spełniając jednocześnie dwóch głównych zadań, a mianowicie: nie inwestuje zysków w działalność badawczo-rozwojową i nie dokonuje proinnowacyjnych zmian strukturalnych w polskiej gospodarce oraz nie tworzy miejsc pracy, zwłaszcza w sektorach *new economy*. Z tego względu celowe jest zwiększenie liczby przedziałów i skali podatku dochodowego dla przedsiębiorstw, a jednocześnie wprowadzenie ulg w podatku dochodowym z tytułu inwestycji proinnowacyjnych oraz ulg w podatku dochodowym za tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach innowacyj-

³¹ A. Prusek, *Dywergencja płacowo-dochodowa w Polsce...*, op. cit.

³² Idem, *Nowy model polityki ekonomiczno-społecznej jako wyzwanie dla Polski w warunkach neoliberalnego kryzysu*, [w:] *Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Autorzy. Streszczenia referatów. Płyta CD z referatami*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Zarząd Krajowy, Warszawa 2013.

nych. Warto podkreślić, że wyższe dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od ludności, tj. z PIT-u, w stosunku do dochodów z opodatkowania zysków przedsiębiorstw, czyli CIT-u, są przejawem i konsekwencją dominacji przedsiębiorców nad państwem i społeczeństwem, czyli przejawem oligarchizacji w polskiej gospodarce, którą należy wyeliminować;

- sektor finansowy w Polsce, zdominowany przez kapitał zagraniczny, winien być wyżej opodatkowany, tj. zarówno od wygenerowanych obrotów i zysków, a zwłaszcza transferowanych za granicę, a nie reinwestowanych, jak i od operacji finansowych, często wirtualnych. Sektor finansowy działający w Polsce stosuje najwyższe w Unii Europejskiej marże i opłaty, i dlatego osiąga obecnie najwyższe w swojej działalności zyski, mimo kryzysu. Przejawem oligarchicznej dominacji zagranicznego sektora finansowego nad państwem było nie wprowadzenie w Polsce podatku od operacji finansowych, który zalecała Unia Europejska, i do której dostosowało się większość jej członków;
- zwiększenie bazy podatkowej przez stopniową likwidację ulg podatkowych dla przedsiębiorstw polskich i zagranicznych, funkcjonujących w specjalnych strefach ekonomicznych i ich podstrefach. Strefy te zapewniają wprawdzie znaczną liczbę miejsc pracy nisko opłacanych, ale nie wpłynęły istotnie na zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, a są kosztowne dla budżetu państwa i nie podnoszą endogenicznych możliwości inwestycyjnych Polski z uwagi na transferowanie zysków przedsiębiorstw zagranicznych do krajów ich pochodzenia. Rację ma M. Belka, mówiąc, że „powinniśmy zapomnieć o iluzji, że kapitał nie ma narodowości”³³;
- zwiększenie udziału sektora publicznego w sektorze bankowym w sposób znaczący zwiększyć może możliwości dochodowe państwa oraz możliwości oddziaływania na rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy;
- wprowadzenie trzeciej, a może też i czwartej stawki opodatkowania dla najbogatszych warstw społeczeństwa, stanowi kolejny kierunek zapewniający wzrost dochodów państwa, co równocześnie zmniejszy najwyższą w Europie polaryzację dochodową polskiego społeczeństwa.

Po drugie, niezbędne jest stymulowanie proinnowacyjnych przekształceń strukturalnych w polskiej gospodarce.

Strategiczne programowanie rozwoju winno uruchomić w Polsce następującą pętlę przyczynowo-skutkową rozwoju społeczno-gospodarczego: rozwój badań naukowych – innowacje techniczno-technologiczne, ekonomiczne i społeczne – wdrożenia innowacji do gospodarki i życia społecznego – podniesienie konkurencyjności gospodarki – wysoka efektywność gospodarowania – rozwój gospo-

³³ *Polska potrzebuje bankrutów. Wywiad z Prezesem NBP M. Belką*, „Gazeta Wyborcza”, 28-29.09.2013 r.

darczy – wysoki poziom płac w gospodarce – rozwój społeczny – rozwój kapitału ludzkiego, który nakręci kolejną spiralę innowacyjności.

Powstanie i rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw w Polsce jest kluczowym wyzwaniem dla gospodarki. Przedsiębiorstwa, posiadające zdolność do generowania innowacji, stanowią bowiem bazę tworzących się regionalnych i krajowych specjalizacji gospodarczych oraz konkurencyjnych w skali międzynarodowej sektorów, które dzięki innowacyjnym produktom same tworzą sobie popyt i korzystają z wysokiej renty innowacyjnej oraz oczywiście są bardzo efektywne³⁴. Zadanie to winien spełniać głównie sektor prywatny, który przecież będzie bezpośrednim beneficjentem wygenerowanych innowacji i dysponuje największymi środkami finansowymi na prace badawczo-wdrożeniowe. Jednak działając pragmatycznie, a nie doktrynalnie, nie należy wykluczać możliwości tworzenia nowoczesnych przedsiębiorstw w sektorach innowacyjnych przez sektor publiczny, centralny i regionalny, a także kapitał prywatno-publiczny. Przedsiębiorstwa prywatno-publiczne winny powstawać zwłaszcza na styku publicznych instytucji naukowo-badawczych i sektora prywatnego w gospodarce, który będzie wdrażał innowacyjne rozwiązania z nauki do gospodarki.

Główną przyczyną niskiego poziomu innowacyjności polskiej gospodarki jest to, że sektor prywatny, będący właścicielem większości środków produkcji i dochodów z nich wynikających, nie inwestuje w badania naukowe i wdrożeniowe, które generują innowacje. Dlaczego tak jest? Sektor prywatny zdominował sfery polityczne i ta oligarchizacja powoduje, że realizuje on swoje cele, maksymalizując zyski przez „wywalczone” przez swoje *lobbies* niskie podatki i koszty pracy, a nie przez własne działania proinnowacyjne, w tym zwłaszcza prace badawczo-rozwojowe (B + R)³⁵. Z tego powodu trzeba wyeliminować oligarchizację i dominację wpływu lobbystów biznesowych nad państwem w polskiej gospodarce i zwiększyć suwerenną pozycję państwa nad gospodarką.

Z tych względów niezbędna jest realizacja następujących kierunków polityki ekonomicznej w polskiej gospodarce:

- państwo winno stymulować inwestycje badawczo-rozwojowe prywatnego sektora przedsiębiorstw, ale także samo tworzyć publiczne lub prywatno-publiczne przedsiębiorstwa w sektorach innowacyjnych, których nie tworzy sektor prywatny. Ten pluralizm własnościowy w sektorach innowacyjnych powinien być nową polską drogą proinnowacyjnych przekształceń strukturalnych w polskiej gospodarce, na wzór rozwiązań hinduskich w przemyśлах atomowych. W tym kierunku zmierzają, chociaż nieśmiało, rozwiązania w ramach koncepcji polskich inwestycji rozwojowych;
- z uwagi na to, że sektor prywatny nie dokonuje znaczących przekształceń innowacyjnych w polskiej gospodarce państwo winno prowadzić politykę innowacyjno-przemysłową samodzielnie lub na zasadzie partnerstwa

³⁴ J. Kudełko, A. Prusek, K. Zieliński, *Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2011.

³⁵ A. Prusek, *Innowacyjność jako główny instrument...*, op. cit.

publiczno-prywatnego i tworzyć nowe innowacyjne sektory w polskiej gospodarce.

Po trzecie, w celu kreowania nowych lepszych miejsc pracy i równoważenia rynku pracy, w tym zwłaszcza dla absolwentów wyższych uczelni, należy wprowadzić zmiany zarówno w systemie kształcenia, jak i w zakresie równoważenia rynku pracy.

System kształcenia zawodowego w Polsce należy oprzeć na dobrych doświadczeniach francuskich. We Francji działa sieć szkół zawodowych, aż do poziomu licencjata włącznie, o nazwie *Ecole de Gestion et Commerce* (EGC) finansowana przez sektor prywatnych przedsiębiorstw, należąca w całości i obowiązkowo do francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej. W ten sposób pracodawcy mają możliwość za własne pieniądze, a nie podatników, wpływania na kierunki kształcenia i dostosowywania ich do własnych potrzeb.

Natomiast szkolnictwo wyższe winno być finansowane głównie przez państwo i częściowo przez studentów z rodzin o wyższych dochodach, proporcjonalnie do jakości kształcenia i badań naukowych oraz jakości kadr naukowych w danej uczelni, a nie proporcjonalnie do liczby posiadanych studentów.

Podażowa strona rynku pracy dla absolwentów wyższych uczelni będzie zeterminowana rozwojem gospodarki, a zwłaszcza sektorów gospodarki opartej na wiedzy. W tym zakresie państwo powinno też samodzielnie tworzyć miejsca pracy w swoich lub prywatno-publicznych innowacyjnych podmiotach gospodarczych. Równoważenie rynku pracy winno być również zadaniem samorządów terytorialnych, na które winny otrzymać odpowiednie środki z budżetu państwa lub z podatków majątkowych. Jednakże główną odpowiedzialność za równowagę na rynku pracy musi ponosić sektor prywatny, gdyż dysponuje on większością środków produkcji i kapitału.

Synergiczne efekty wszystkich powyżej sformułowanych kierunków reform systemowych powinny doprowadzić do zdynamizowania rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, i przełamania obecnie występujących barier rozwojowych, a tym samym stworzyć warunki do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w przyszłości.

Niski poziom konkurencyjności unijnych krajów słabiej rozwiniętych generuje w nich dodatkowo wysokie koszty integracji, wynikające głównie z wypierania ich produkcji, „wypłukiwania” zatrudnienia, w tym ludzi młodych i wykształconych oraz dochodów sektora publicznego i ludności przez produkcję i usługi z bardziej konkurencyjnych krajów UE. Swobodny przepływ siły roboczej w UE powoduje jednocześnie bardzo duże migracje zarobkowe ludności z tych krajów do krajów wyżej rozwiniętych, co dodatkowo generuje w nich dodatkowe koszty, np. dofinansowywania systemu emerytalnego i społecznego oraz spadek PKB, z wszystkimi negatywnymi pochodnymi dla gospodarki i społeczeństwa.

Zakończenie

Najważniejszym wieloobszarowym wyzwaniem rozwoju społeczno-gospodarczym Polski w obecnej dekadzie jest podjęcie strategii likwidowania megabariery społeczno-demograficznej i dochodowej, uniemożliwiającej zintegrowany rozwój kraju oraz jego spójność z wysoko rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej.

Przeciwstawienie się tym niekorzystnym tendencjom społecznym i ekonomicznym przez politykę społeczno-gospodarczą wymaga odrzucenia standardów neoliberalnych i przyjęcia określonego w konstytucji modelu społecznej gospodarki rynkowej za podstawę prowadzonej polityki społeczno-ekonomicznej.

Stopniowy, ale możliwie szybki, wzrost płac w Polsce, dostosowujący je do poziomu płac w krajach UE-15 może stać się motorem rozwoju gospodarczego i społeczno-demograficznego oraz zahamować regres demograficzny i będący w przyszłości jego konsekwencją regres ekonomiczny.

Wydatki budżetowe na wzrost płac w sferze usług społecznych traktować należy jako wydatki inwestycyjno-rozwojowe, które przyniosą wzrost jakości świadczonych usług i podniesienie jakości kapitału ludzkiego oraz wzrost gospodarczy, wywołany nakręceniem koniunktury przez impuls popytowy.

Doświadczenia światowe i skandynawskie jednoznacznie wskazują, że nie można tworzyć gospodarki opartej na wiedzy przy niskich płacach i niskim poziomie rozwoju zaplecza naukowo-badawczego i wdrożeniowego w sektorze prywatnych przedsiębiorstw. Tak więc, najkorzystniejszym kierunkiem inwestowania jest wzrost nakładów na rozwój kapitału ludzkiego oraz sektora naukowo-badawczego, które tworzą trwałe i długofalowe podstawy innowacyjności i konkurencyjności gospodarek.

Realizacja tego nowego pragmatycznego modelu rozwoju Polski jest kompatybilna z koncepcją nowej ekonomii umiaru G. W. Kołodki, która zakłada „pragmatyzm sprzyjający wielokulturowości i wychodzący z systemu wartości, które sprzyjają partycypacyjnej globalizacji, spójności społecznej i zrównoważonemu rozwojowi”³⁶. Ten nowy pragmatyzm integruje nadrzędne wartości rozwoju społecznego i ekologicznego z jego celami ekonomicznymi. Stwarza zatem możliwości kreowania zrównoważonego i długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego i ekologicznego³⁷.

Jedynie inteligentna synergia potęgi niewidzialnej ręki rynku z widzialną głową państwa stwarza szanse na dalekosiężny sukces gospodarczy w Polsce. Ten model, oparty na publicznym interwencjonizmie instytucjonalnym, stwarza szanse rozwoju wszystkim krajom postsocjalistycznych.

³⁶ G. W. Kołodko, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013, s. 378.

³⁷ Idem, *Neoliberalizm a światowy kryzys gospodarczy*, [w:] *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesnej gospodarki światowej*, A. Prusek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 32 i nast.

Bibliografia

1. Encyklika *Caritas in veritate* Ojca Świętego Benedykta XVI, O integralnym rozwoju ludzkim w miłości i prawdzie, Libreria Editrice Vaticana, 2009.
2. Kabaj M., *Młodzi biorą dziś co dają*, „Gazeta Wyborcza”, 28.11.2011 r.
3. Kaja J., *Cele społeczne w systemie rynkowym*, [w:] *Wyzwania dla polityki rozwoju gospodarczego i społecznego w warunkach integracji europejskiej i światowego kryzysu gospodarczego*, Z. Mikołajewicz (red.), Uniwersytet Opolski, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Oddział w Opolu, Opole 2011.
4. Karpiński A., *Co dalej z przemysłem w Polsce? Zarys strategii przemysłowej na lata 2005-2015*, „Biuletyn Komitetu Prognoz «Polska 2000 Plus» PAN” 2003, nr 1 (7).
5. Kątnik-Prokop J., Prusek A., *Analiza porównawcza wydatków sektora publicznego w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w latach 2004-2012*, [w:] *Współczesne wyzwania rozwoju gospodarczego. Polityka i kreacja potencjału*, E. Gruszewska (red.), cz. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2015.
6. Kleer J., *Przyszłość sektora publicznego*, [w:] *Co ekonomiści myślą o przyszłości*, J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, PTW z Klubem Rzymskim, Warszawa 2009.
7. Kołodko G. W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.
8. Kołodko G. W., *Neoliberalizm a światowy kryzys gospodarczy*, [w:] *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesnej gospodarki światowej*, A. Prusek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
9. Kołodko G. W., *Neoliberalizm i systemowy kryzys globalnej gospodarki*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, G. W. Kołodko (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
10. Kołodko G. W., *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010.
11. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
12. Kowalik T., *Kryzys systemu w perspektywie alterglobalizmu*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, G. W. Kołodko (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
13. Kowalik T., *Szkowa operacja i opcje alternatywne*, [w:] *20 lat przemian ustroju gospodarczego Polski. Dokonania i wyzwania*, S. Owsiak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
14. Kudełko J., Prusek A., Zieliński K., *Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2011.
15. Mączyńska E., *Ład gospodarczy. Pochwała „ordo”*, [w:] *Liberalizm we współczesnej gospodarce*, W. Jarmołowicz, M. Ratajczak (red.), Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
16. Osiatyński J., *Warunki gotowości Polski do wejścia do strefy euro*, „Ekonomista” 2001, nr 5.
17. *Polska potrzebuje bankrutów. Wywiad z Prezesem NBP M. Belką*, „Gazeta Wyborcza”, 28-29.09.2013 r.
18. *Polskie place*, „Gazeta Wyborcza”, 23.09.2013 r.
19. *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council 15 and 16 March 2002.

20. Prusek A., *Dywergencja płacowo-dochodowa w Polsce i scenariusze jej zmniejszenia w warunkach integracji europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 863, Kraków 2009.
21. Prusek A., *Funkcje państwa w zakresie kreowania sektorów gospodarczych o narodowym charakterze w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.
22. Prusek A., *Główne wyzwania i bariery rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski do 2020 roku*, [w:] *Wyzwania i bariery rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski do 2020 roku*, A. Prusek (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wyższa Szkoła Gospodarki i Zarządzania w Krakowie, Kraków 2012.
23. Prusek A., *Innowacyjność jako główny instrument strategicznego programowania rozwoju w Unii Europejskiej*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki polskiej w Unii Europejskiej*, A. Prusek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
24. Prusek A., *Kryzys ekonomiczno-finansowy w Unii Europejskiej oraz kierunki działań stabilizacyjnych i zmian systemowych*, [w:] *Kryzys w Unii Europejskiej i jego implikacje dla Polski*, A. Prusek (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wyższa Szkoła Gospodarki i Zarządzania w Krakowie, Kraków – Mielec 2013.
25. Prusek A., *Nowy model polityki ekonomiczno-społecznej jako wyzwanie dla Polski w warunkach neoliberalnego kryzysu*, [w:] *Streszczenia referatów. Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zarząd Krajowy, Warszawa 2013.
26. Prusek A., *Próba oceny możliwości realizowania funkcji polskiego państwa w warunkach integracji europejskiej*, [w:] *Gospodarka – przestrzeń – rozwój*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
27. Prusek A., *Prywatyzacja polskiej gospodarki – cele, programy i ocena jej rezultatów*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2005.
28. Prusek A., *Społeczno-demograficzne i dochodowe mega wyzwanie rozwojowe Polski – w warunkach globalnego kryzysu neoliberalizmu*, [w:] *Polska i europejska polityka gospodarcza wobec wyzwań XXI wieku*, E. Pancer-Cybulska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
29. Prusek A., *Spójność gospodarcza i społeczna Polski z Unią Europejską w warunkach polityki antyinflacyjnej*, [w:] *Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, E. Kryńska (red.), t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
30. Prusek A., *Spójność płac w warunkach integracji europejskiej jako wyzwanie rozwojowe dla Polski*, [w:] *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, E. Pancer-Cybulska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008.
31. Prusek A., *Wyzwania modelowe gospodarki światowej i polskiej polityki ekonomicznej wynikające ze światowego kryzysu finansowego i ekonomicznego*, [w:] *Wyzwania polityki ekonomicznej w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego*, A. Prusek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.

32. Prusek A., *Źródła i skutki kryzysu ekonomicznego na świecie i w Polsce oraz możliwości jego przezwyciężenia*, [w:] *Nowe wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i regionu opolskiego*, Z. Mikołajewicz (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Opole 2010.
33. Sachs J. D., *Wspólne wyzwania, wspólne dobro*, Nadanie Jeffrey'owi S. Sachsowi tytułu Doktora Honoris Causa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007.
34. Sadowski Z., *Czy należy bać się przyszłości*, [w:] *Wyzwania dla polityki rozwoju gospodarczego i społecznego w warunkach integracji europejskiej i światowego kryzysu gospodarczego*, Z. Mikołajewicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011.
35. Wilkin J., *Państwo a gospodarka – instytucjonalne podstawy autonomii i współzależności*, [w:] *Strukturalne podstawy demokracji*, A. Rychard (red.), Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.
36. Żyżyński J., *Neoliberalizm – ślepa uliczka globalizacji*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, G. W. Kołodko (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.

**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersytetu w Białymstoku
POLECA PUBLIKACJE NAUKOWE:**



Anna Gardocka-Jalowiec

ZMIANY KONSUMPCJI A KREOWANIE INNOWACJI

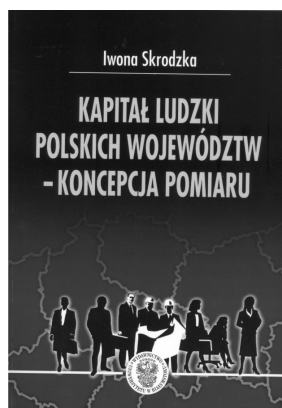
Białystok 2015, ISBN: 978-83-7431-460-2



Robert Ciborowski, Rita Dziemianowicz, Aneta Kargol-Wasiluk, Marian Zalesko (red.)

**LIBERALIZM CZY INTERWENCJONALIZM?
KSZTAŁTOWANIE SIĘ ŁADU SPOŁECZNO-
GOSPODARCZEGO W EUROPIE W LATACH
1989-2014**

Białystok 2015, ISBN:978-83-7431-452-7

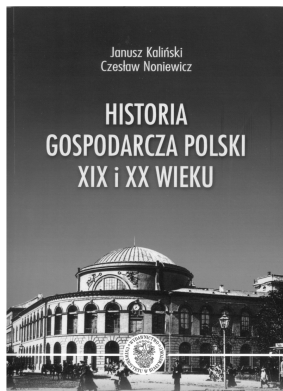


Iwona Skrodzka

**KAPITAŁ LUDZKI POLSKICH WOJEWÓDZTW –
KONCEPCJA POMIARU**

Białystok 2015, ISBN: 978-83-7431-454-1

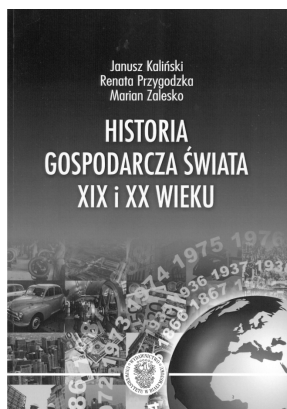
**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersYTETU W BIAŁYMSTOKU
POLECA PUBLIKACJE DYDAKTYCZNE:**



Janusz Kaliński, Czesław Noniewicz

**HISTORIA GOSPODARCZA POLSKI XIX I XX
WIEKU**

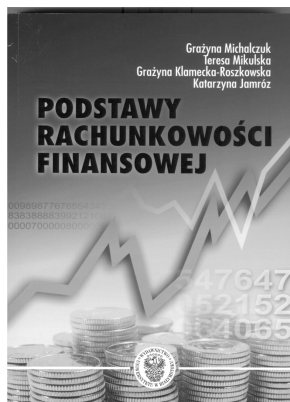
Białystok 2015, ISBN 978-83-7431-467-1



Janusz Kaliński, Renata Przygodzka, Marian Zalesko

**HISTORIA GOSPODARCZA ŚWIATA
XIX I XX WIEKU**

Białystok 2014, ISBN 978-83-7431-381-0



Grażyna Michalczuk, Teresa Mikulska,
Grażyna Klamecka-Roszkowska, Katarzyna Jamróż

**PODSTAWY RACHUNKOWOŚCI
FINANSOWEJ**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-299-8

**PODYPLOMOWE STUDIA
RACHUNKOWOŚCI I AUDYTU WEWNĘTRZNEGO
W JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO**

*15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB
Sekretariat: Grażyna Majewska*

CEL STUDIÓW

- zdobycie i pogłębienie wiedzy z zakresu organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych,
- pogłębienie wiedzy w zakresie prawa finansów publicznych i administracji publicznej,
- przekazanie słuchaczom wiedzy na temat szczególnych zasad i metod prowadzenia rachunkowości w jednostkach sektora finansów,
- poznanie nowych regulacji dotyczących organizacji i zasad przeprowadzania wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zdobycie praktycznych umiejętności w zakresie tworzenia oraz analizy funkcjonowania i oceny komórek kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:

- głównych księgowych i kadry kierowniczej w jednostkach sektora finansów publicznych
- pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie nowoczesnego systemu audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora publicznego.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

**PODYPLOMOWE STUDIA
FINANSÓW I RACHUNKOWOŚCI
PRZEDSIĘBIORSTW**

*15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB
Sekretariat: Grażyna Majewska*

Podyplomowe Studia Finansów i Rachunkowości Przedsiębiorstw istnieją od roku akademickiego 1992/1993. Przeznaczone są dla absolwentów szkół wyższych różnej specjalności.

Celem studiów jest przygotowanie kadr dla przedsiębiorstw i instytucji w zakresie finansów i rachunkowości oraz przygotowanie słuchaczy do działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Studia trwają dwa semestry, kończą się zaliczeniami lub egzaminami z poszczególnych przedmiotów. Zajęcia odbywają się w formie 7 dwudniowych zjazdów w weekendy w każdym semestrze i obejmują ponad 300 godz. zajęć dydaktycznych. Studia kończą się wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

Wykładane są następujące przedmioty:

- rachunkowość finansowa,
- sprawozdawczość finansowa,
- rachunek kosztów,
- system podatkowy,
- papiery wartościowe,
- prawo cywilne, gospodarcze i administracyjne,
- system informatyczny i podstawy informatyki,
- wykłady okolicznościowe.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

PODYPLOMOWE STUDIA MENEDŻERSKIE

☒ 15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 229

☎ tel. (0~85) 745 77 25
fax (0~85) 741 46 85

Kierownik: **dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UwB**

Sekretariat: **Anna Kitlasz**

Podyplomowe Studia Menedżerskie istnieją od roku 1992. Przeznaczone jest dla absolwentów szkół wyższych, różnych specjalności.

Wykładowcami są pracownicy naukowcy oraz praktycy, dyrektorzy banków i specjaliści z poszczególnych dziedzin. Program i treści nauczania dostosowane są do potrzeb i wymagań rynku. Studium daje szansę nawiązania ciekawych kontaktów oraz konsultacji z wieloma specjalistami z różnych branż.

Zasady naboru: decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:



- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

Studia trwają dwa semestry. Zajęcia odbywają się w formie 2-dniowych zjazdów (w soboty i niedziele) i obejmują 256 godzin zajęć dydaktycznych. Studia kończą się egzaminem i wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

Wykładane są następujące przedmioty:

- Organizacja i zarządzanie
- Zarządzanie finansami i rynek kapitałowy
- Marketing
- Zarządzanie zasobami pracy
- Zarządzanie strategiczne
- Biznes plan
- System podatkowy
- Funkcjonowanie gospodarki rynkowej
- Rachunkowość zarządcza
- Negocjacje w biznesie
- Public relations
- Prawo pracy
- Zamówienia publiczne
- Rynek i wycena nieruchomości
- Zajęcia komputerowe
- Seminaria - wykłady okolicznościowe

PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI UNII EUROPEJSKIEJ

 15-062 Białystok, ul. Warszawska 63, pok. 234,
 tel. (085) 7457721, fax (085) 7414685

e-mail: kpeirg@uwb.edu.pl
<http://www.weiz.uwb.edu.pl/>

Kierownik: dr hab. Marek Proniewski, prof. UwB
Sekretariat: mgr Jolanta Wiszniewska

Cele studiów

Przekazanie praktycznych umiejętności opracowania projektu i jego zarządzania (w tym finansowego) oraz wypełniania wniosków, gwarantujących pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej.

Adresaci

Wszystkie osoby, które są zobowiązane lub pragną z tytułu potrzeb lub planów zawodowych otrzymać wiedzę dotyczącą pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej.

W szczególności program kierowany jest do:

- przedsiębiorców,
- pracowników administracji samorządowej, organizacji pozarządowych,
- nauczycieli
- absolwentów szkół wyższych
- i innych osób zamierzających uzyskać kwalifikacje niezbędne do pozyskiwania środków finansowych z UE

Korzyści

Przygotowanie specjalistów w dziedzinie zarządzania projektami Unii Europejskiej. Studia dają możliwość nawiązania kontaktów z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w realizację projektów finansowanych z funduszy strukturalnych

Zasady naboru: decyduje kolejność zgłoszeń.

Należy złożyć następujące dokumenty:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

**PODYPLOMOWE STUDIA
WYCENY I GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCI**

**Specjalności:
WYCENA NIERUCHOMOŚCI
ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI
POŚREDNICTWO W OBROCIE NIERUCHOMOŚCIAMI**

Kierownik Studiów:
dr Dorota Wyszowska
e-mail: d.wyszowska@uwb.edu.pl

Sekretariat:
mgr Jolanta Wiszniewska
tel. 085 745 77 21
fax 085 741 46 85
e-mail: kpeirg@uwb.edu.pl

CEL STUDIÓW:

Celem Studiów jest przygotowanie słuchaczy, w zależności od wybranej specjalności, wykonywania zawodu. W przypadku Wyceny nieruchomości celem studiów jest także przygotowanie do ubiegania się, po spełnieniu dodatkowych wymogów (praktyki zawodowe), o uzyskanie uprawnień zawodowych (egzamin państwowy).

Uczestnikami Studiów mogą być absolwenci szkół wyższych.

Studia trwają 2 semestry od października do czerwca w wymiarze godzin określonym w programie studiów. W przypadku specjalności Wycena nieruchomości program zgodny jest z minimum programowym zalecanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, zawartym w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 24 czerwca 2014 r., poz. 826).

Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się egzaminem.

Więcej informacji: <http://www.weiz.uwb.edu.pl/studia-podyplomowe/studia-podyplomowe-wyceny-i-gospodarki-nieruchomosciami.html>

Zasady naboru:
o przyjęciu decyduje kolejność zgłoszeń

WYMAGANE DOKUMENTY:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI

15-062 Białystok
ul. Warszawska 63, pok. 225
tel. (085) 745-77-19,
fax (085) 741-46-85
e-mail: agrzes@uwb.edu.pl
<http://www.weiz.uwb.edu.pl>

Kierownik: dr Anna Grzes

CEL STUDIÓW:

Przekazanie specjalistycznej wiedzy teoretycznej i praktycznych umiejętności z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi niezbędnych do skutecznego funkcjonowania organizacji.

Zakres ten obejmuje m.in.:

- zasady i metody rekrutacji i selekcji,
- system ocen pracowniczych,
- systemy wynagradzania,
- prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy,
- negocjacje zbiorowe,
- zarządzanie karierami i rozwojem pracowników, itp.

ORGANIZACJA STUDIÓW:

Studia trwają 2 semestry. Obejmują 188 godzin dydaktycznych. Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (w soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się obroną pracy dyplomowej oraz wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:

- kadry kierowniczej przedsiębiorstw,
- pracowników działu kadr,
- osób zainteresowanych zdobyciem oraz pogłębieniem wiedzy z zakresu problematyki zarządzania zasobami ludzkimi w nowoczesnych organizacjach.

WYMAGANE DOKUMENTY:

- odpis dyplomu,
- wygenerowane z systemu IRK podanie kandydata,
- kserokopia dowodu osobistego
- potwierdzenie opłaty manipulacyjnej.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.