



WSPÓŁCZESNE PROBLEMY EKONOMICZNE

W BADANIACH
MŁODYCH
NAUKOWCÓW

TOM I

**WZROST, ROZWÓJ
I POLITYKA GOSPODARCZA**

redakcja naukowa:

Ewa Gruszewska, Kinga Karpińska, Anna Protasiewicz



WSPÓŁCZESNE
PROBLEMY EKONOMICZNE
W BADANIACH MŁODYCH
NAUKOWCÓW



POLSKIE TOWARZYSTWO EKONOMICZNE

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY EKONOMICZNE W BADANIACH MŁODYCH NAUKOWCÓW

Tom I

WZROST, ROZWÓJ
I POLITYKA GOSPODARCZA

redakcja naukowa:

Ewa Gruszewska, Kinga Karpińska, Anna Protasiewicz

Białystok 2018

Recenzenci:

dr hab. Aleksander Maksimczuk, prof. UwB
dr Marek Kruk
dr Arkadiusz Niedźwiedzki
dr Magdalena Owczarczuk
dr Tomasz Poskrobko
dr Joanna Prystrom
dr Katarzyna Wierzbicka

Komitet Wydawniczy:

Adam Sadowski (przewodniczący)
Anna Dyhdalewicz
Luiza Kostecka-Tomaszewska
Mirosława Kozłowska-Burdziak
Adam Edward Szczepanowski

ISBN 978-83-917772-7-5

© Copyright by Polskie Towarzystwo Ekonomiczne
Białystok 2018

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Białymstoku
15-062 Białystok, ul. Warszawska 63
<http://pte.uwb.edu.pl>, e-mail: pte@uwb.edu.pl

Korekta językowa:
Halina Lisicka

Opracowanie DTP:
Agencja Wydawnicza EkoPress

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
-------------	---

Część I

PROBLEMY WZROSTU I ROZWOJU GOSPODARCZEGO NA POZIOMIE KRAJOWYM I REGIONALNYM

Daniel Kuźbiel, <i>Analiza wybranych teorii cyklu koniunkturalnego</i>	10
Ewa Dąbrowska-Prokopowska, <i>Krytyczna analiza teorii zmian ustrojowych w Polsce w aspekcie rozwoju lokalnego i regionalnego w odniesieniu do teorii systemów złożonych</i>	24
Arkadiusz Kardas, <i>Sismondowska interpretacja nierówności a współczesne koncepcje</i>	35
Julita Orłowska, <i>Czynniki i bariery rozwoju lokalnego</i>	44
Anna Stec, Konrad Sarzyński, <i>Zrównoważony rozwój gospodarczy na przykładzie polityki przestrzennej miasta Krakowa</i>	57
Krzysztof Raganowicz, <i>Marka miasta jako czynnik rozwoju miast w Polsce</i>	75

Część II

PROBLEMY KSZTAŁTOWANIA POLITYKI GOSPODARCZEJ

Paweł Matysiak, <i>Niestandardowe instrumenty polityki monetarnej stosowane przez Europejski Bank Centralny</i>	88
Ewelina Piekarska, <i>Wpływ polityki budżetowej na rozwój regionu (na przykładzie województwa podlaskiego)</i>	100
Agnieszka Borowska-Żywno, <i>Pracownicy z Ukrainy na polskim rynku pracy. Szanse, wyzwania, zagrożenia</i>	112
Agnieszka Wiśniewska, <i>Rynek pracy w Polsce przed i po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500+”</i>	128
Paweł Skutnik, <i>Zmiany na rynku aptek w Polsce w świetle planowanych uregulowań prawnych</i>	143
Natalia Elżbieta Tuchlińska, <i>Czy model systemu ochrony zdrowia ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy wybranych krajów europejskich?</i>	156
Paulina Spałek, <i>Wpływ polityki przemysłowej na konkurencyjność przemysłu wysokiej techniki w Polsce w latach 2007-2014 w świetle danych o pomocy publicznej</i>	168
Szymon Łęgowski, Justyna Kędzior, <i>Wybrane organy państwowe na rynku telefonii mobilnej – perspektywa konsumenta</i>	184

Wioleta Gawęł, <i>Komercjalizacja badań naukowych pomiędzy powinnością a niezależnością nauki</i>	196
Joanna Tarnowska, <i>Potencjalne kierunki dalszej integracji na kontynencie europejskim w obliczu Brexitu</i>	207
Piotr Żukowski, <i>Wybrane aspekty współpracy gospodarczej Polski z Hiszpanią i Portugalią</i>	217
ZAKOŃCZENIE	241

WSTĘP

Współczesna gospodarka to wielopłaszczyznowy mechanizm, który jest koordynowany przez ogromną liczbę podmiotów. Podejmowane przez nie decyzje uruchamiają procesy gospodarcze, a te z kolei układają się w różnorodne tendencje obserwowane w gospodarce w skali mikro-, mezo- i makroekonomicznej. Mnogość zjawisk i procesów gospodarczych, czynników, które nań wpływają czy też skutków przez nie wywoływanych, wydaje się nie do ogarnięcia. Stopień skomplikowania współczesnej gospodarki jest ogromny i stale narasta. Analiza problemów pojawiających się w tej przestrzeni interakcji międzyludzkich oraz zrozumienie otaczającego świata to wielkie wyzwania stojące przed ekonomistami i naukowcami z innych dziedzin. W badaniach tych niezbędne jest podejście interdyscyplinarne, gdyż daje ono możliwość rozpatrywania wybranych kwestii w dużo większej skali i przy uwzględnieniu czynników różnej natury.

Analizy procesów gospodarczych, które miały miejsce na przestrzeni wielu lat, umożliwiły wypracowanie metodologii ich objaśniania oraz określenia istoty przebiegu tych zdarzeń. Mimo to, dochodzenie do prawdy nie jest prostym zadaniem. Badania ekonomiczne wymagają nieustannie systematyczności i wytrwałości w pozyskiwaniu informacji, danych umożliwiających opis zjawisk i procesów gospodarczych. Nieodzowne jest zarazem doskonalenie warsztatu naukowego i poszukiwanie nowych rozwiązań analizowanych problemów. Naukowcy w sposób obiektywny zmierzają do poznania rzeczywistości oraz do odkrywania prawidłowości zjawisk. Badania te pozwalają dojść do wniosków co do natury badanych problemów oraz praw rządzących gospodarką. Ważne są nie tylko cele teoretyczne – zwiększenie poziomu wiedzy o badanych zjawiskach i procesach gospodarczych, ale też cele aplikacyjne – wpływ na kierunki zmian otaczającej rzeczywistości.

Zrozumienie otaczającego świata wiąże się z poszukiwaniem sedna zdarzeń poddających się kwantyfikacji, a także tych, których pomiar jest niemożliwy. Proces tworzenia wiedzy dotyczący działania świata jest niezmiernie trudny, dlatego należy docenić trud włożony przez młodych naukowców w ich prace badawcze. Zagadnienia poruszone przez nich w niniejszej monografii mają duże znaczenie dla funkcjonowania gospodarki w wielu jej płaszczyznach. W poszukiwaniu rozwiązania tych trudnych kwestii współczesnych gospodarek, autorzy artykułów podjęli próbę opisu oraz diagnozy szeregu problemów oraz powiązanych z nimi procesów gospodarczych.

Monografia składa się z siedemnastu artykułów naukowych. Tematyka tych prac była na tyle obszerna, że teksty pogrupowano w dwa wiodące obszary, takie jak:

- wzrost i rozwój gospodarczy na poziomie krajowym i regionalnym;
- kształtowanie polityki gospodarczej.

Przedmiotem rozważań przedstawionych tu artykułów są kwestie dotyczące zmian ilościowych i jakościowych w skali makro- i mezoekonomicznej oraz działań państwa w wybranych obszarach gospodarki. Dopełnieniem tych rozważań są artykuły związane z zagadnieniami finansowania procesów gospodarczych, a w tym aktywności inwestycyjnej. Celowość prac badawczych nad tymi grupami problemów wynika z wysokiego stopnia złożoności współczesnej gospodarki, jak również ciągłych zmian w niej zachodzących pod wpływem wielu czynników o zdywersyfikowanym charakterze.

Autorzy żywią nadzieję, że wyniki dociekań przedstawione w niniejszej monografii okażą się ważnym przedmiotem badań w rozwoju warsztatu naukowego młodych badaczy, a także staną się przyczynkiem do dyskusji nad wieloma kwestiami podejmowanymi przez autorów.

Część I

PROBLEMY WZROSTU
I ROZWOJU GOSPODARCZEGO
NA POZIOMIE KRAJOWYM
I REGIONALNYM

ANALIZA KRYTYCZNA WYBRANYCH TEORII CYKLU KONIUNKTURALNEGO

Streszczenie: W artykule podjęto próbę wyjaśnienia wybranych, głównych teorii cykli koniunkturalnych. W teoriach tych wyróżniono monetarne i niemonetarne teorie cyklu koniunkturalnego. Niemonetarne teorie w niniejszym artykule to długie cykle koniunktury Kondratiewa oraz cykle innowacji Josepha Schumpetera. W monetarnej części artykułu została przedstawiona teoria cykliczności Johna Maynarda Keynesa oraz Austriackiej Szkoły Ekonomii. Na podstawie przeprowadzonej analizy dokonano krytycznej analizy wybranych teorii. Zwrócono uwagę na największe pomyłki lub niedociągnięcia w tych teoriach. Krytyce nie podano teorii Austriackiej Szkoły Ekonomii. Wynikało to z poszukiwań przyczyn ostatniego globalnego kryzysu gospodarczego z roku 2007, gdzie według założeń tej teorii przebiegał on wzorowo.

Słowa kluczowe: cykl koniunkturalny, teoria ekonomii, kryzys 2007

CRITICAL ANALYSIS OF CHOOSEN BUSINESS CYCLE THEORIES

Summary: The article attempts to clarify choosen, main theories of business cycles. These theories were divided into monetary and non-monetary business cycles. Non-monetary theories are represented by Kondratieff's long waves and Joseph Schumpeter innovations cycles. In the second part of the article, author attempts to explain business cycles by John Maynard Keynes as well as Austrian School of Economics. Based on conducted research, author made critical analysis of the theories, especially showing biggest mistakes of economists. Business cycle theory has been not criticised due to last global crisis in 2007, where all of Austrian School of Economics business cycle symptoms and process, occurred.

Key words: business cycle, economy theory, crisis 2007

Wprowadzenie

Ostatni światowy kryzys gospodarczy 2007 roku uwydatnił szerokie aspekty błędów dokonywanych przez politykę gospodarczą poszczególnych państw. Szczególnie pokazał to, że w dyskusji zarówno nad genezą, jak i przebiegiem cykli koniunkturalnych gospodarki brak jest jednoznacznej analizy oraz interpretacji przychodzący danych. Założenie to wynikało, jak już wcześniej wspomniano, z popełnianych błędów polityki gospodarczej oraz niewyciągania wniosków.

Sama cykliczność koniunktury gospodarczej pojawiła się wraz z pierwszym człowiekiem. Literatura naukowa i cała historia cykliczności koniunktury gospodarczej jest pełna rozbieżności co do kluczowych kwestii dotyczących tego aspektu, stąd poniższy artykuł zmierza do lepszego zrozumienia tego problemu.

Objaśnione poniżej, wybrane teorie cyklu koniunkturalnego mają oczywiście wiele zastosowań i być może pomogą rozwikłać problemy oraz w pewien sposób ujarzmić nadchodzące wahania koniunktury. Każda z nich nie jest pozbawiona błędów w logice rozumowania autorów, co zostało przedstawione w rozdziale pod tytułem „Analiza krytyczna”. Na koniec dodatkowo zawarto wyjaśnienie, dlaczego jedna z omawianych teorii jest bardziej adekwatna do czasów współczesnych. Wynikało to z genezy oraz przebiegu kryzysu 2007 roku.

Przedmiotem pracy jest analiza teorii cyklu koniunkturalnego ze szczególną uwzględnieniem błędów popełnionych przez ich autorów. Dodatkowo autor, ten ma na celu pokazanie genezy oraz kryzysu 2007 roku w aspekcie teorii, której założenia przewidywały ten kryzys. Badanym problemem jest cykl koniunkturalny jako wyznacznik okresów rozwoju i depresji w gospodarce.

Hipoteza niniejszego artykułu brzmi: nie istnieje teoria cyklu koniunkturalnego pozbawiona wad. Hipoteza ta jest o tyle istotna, że pozwoliłaby (przy weryfikacji pozytywnej) na zmianę podejścia do cykliczności koniunktury na bardziej indywidualne, gdyż każda z teorii wybranych do analizy ma błędy w toku rozumowania, a do problemu cykliczności należy stosować indywidualizm. Przy weryfikacji negatywnej jedna bądź więcej teorii mają schematy prowadzące do oceny aktualnej sytuacji gospodarczej. Umożliwiłoby to implementację metod walki z recesją i uniknięcie (bądź złagodzenie) nadchodzących spadków koniunktury.

Cykliczność gospodarki w torii ekonomii

Cykl koniunkturalny ma wiele definicji jak prawie wszystkie znane kategorie ekonomiczne. Popularna w środowisku ekonomicznym definicja określa cykl koniunkturalny jako wzrost lub spadek produktu krajowego brutto (PKB) w stosunku do tendencji długoterminowej. Definicja ta jest o tyle niekompletna, że nie wskazuje, w jakim (albo jakich) okresie ta zmiana produktu krajowego brutto miałyby nastąpić. Co więcej należy zauważyć, że wszystkim cyklom koniunkturalnym towarzyszą również inne zmiany, takie jak na przykład zmiany na rynku

pracy. Klasycy podręczników makroekonomii, David Begg, Rudiger Dornbusch, Stanley Fisher, definiują cykl koniunkturalny jako *krótkookresowe odchylenia produkcji od jej trendu*¹. Z kolei Beveridge zwraca uwagę na przedsiębiorstwa w skali mikro i cykle koniunkturalne, które, według niego, to okresowe zmiany w produkcji wynikające z nadmiernej konkurencyjności między przedsiębiorstwami o udział w rynku. Beveridge widział trzy przyczyny takich zmian, tj.: monetarne, handlowe „niekonsumowanie”^{2,3}.

Każda gospodarka rynkowa rozwija się w sposób cykliczny⁴. Istotną kwestią pozostają zatem przyczyny wywołujące cykle koniunkturalne. Jeden z największych klasyków teorii ekonomii, Friedrich August von Hayek⁵, podzielił przyczyny⁶ cykli koniunkturalnych na dwa rodzaje, a mianowicie monetarne i niemonetarne. Oczywiście jest to, że Hayek, tak jak i większość innych ekonomistów zajmujących się teorią cykli koniunkturalnych, w swoich teoriach nie brał pod uwagę możliwości wystąpienia takiego zjawiska z przyczyn naturalnych (powódź, susza, trzęsienie ziemi itd.), gdyż jest niemożliwe wprowadzenie takich zmiennych do modeli, a w szczególności trudne jest obliczenie prawdopodobieństwa ich zaistnienia.

Jednym z najbardziej znanych zwolenników niemonetarnych teorii cykli koniunkturalnych był Joseph Schumpeter. W książce, wydanej w 1912 roku pt.: *Teoria rozwoju gospodarczego*, zwrócił on uwagę na aspekt technologiczny. Schumpeter zauważył, że gospodarka funkcjonuje w sposób okrzęzny i dynamiczny. Wymagało to aktywnego podejścia również do analizy danych. Z tego wynika, że stan względnej równowagi ogólnej jest trudny do uchwycenia, choć to udało się dla Schumpetera. Teoria rozpowszechniona przez tego ekonomistę głosi, że działania innowacyjne (gwałtowne zmiany produkcji) są przyczyną wzrostów oraz spadków koniunktury. Badania Schumpetera doprowadziły do niezwykle ważnych wniosków. Hossa w gospodarce wiązała się z powstaniem innowacyjnej metody produkcji, która dała możliwość bardzo wysokich zwrotów. Po pewnym czasie, kiedy inni przedsiębiorcy zauważą możliwość osiągnięcia ponadprzeciętnych zysków, rozpoczynają proces kopiowania innowacji. Działa to do czasu

¹ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 339.

² Redukcja kosztów w przedsiębiorstwach może prowadzić do spadku płac, a więc także do spadku wydatków (konsumpcji). Do spadku konsumpcji może jednocześnie przyczynić się wzrost wydatków na inwestycje bądź oszczędności.

³ A. Komine, *Beveridge on Unemployment in 1909: three inflows and outflows*, Niigata Sangyo University, 21, 2001, s. 9-10.

⁴ Większość ekonomistów uważa, że gospodarka wolnorynkowa ma „wpisaną” cykliczność rozwoju w zasady funkcjonowania. Ma to odzwierciedlenie głównie w wahającej się cyklicznie produktywności, zatrudnieniu czy w wielu innych aspektach. Gospodarka centralnie planowana, z natury regulacji i planistyki, musi zarazem mieć cykle wynikające ze zmian w produkcji lub restrukturyzacji.

⁵ F. A. Hayek, *Pieniądz i kryzys, Dzieła wybrane*, t. I, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2014, s. 19-43.

⁶ Podział dotyczył samych teorii, ale co za tym idzie, przyczyny również zostały podzielone według tych kategorii.

spadku potencjalnych zysków z danego ulepszenia, co powoduje spadek koniunktury, która usuwa z rynku nierentowne przedsiębiorstwa. Joseph Schumpeter nazwał ten proces „kreatywną destrukcją”⁷.

Do zaistnienia cykliczności gospodarki, według Schumpetera, potrzebne były trzy czynniki. Pierwszy z nich to kreatywny przedsiębiorca, czyli osoba stosująca nową (bardziej efektywną) metodę użycia tych samych czynników do produkcji. Należy zwrócić uwagę na to, że przedsiębiorca nie tworzy innowacji, a jedynie ją wykorzystuje w celu realizacji zysków. Druga przyczyna to przede wszystkim omawiana innowacja techniczna lub organizacyjna. Może ona dotyczyć: nowych dóbr, bardziej efektywnej metody produkcji, nowej metody pozyskiwania surowców bądź nowej organizacji produkcji. Trzecim elementem jest kredyt. W opinii Schumpetera, kredyt jest metodą wdrażania innowacji do działania przedsiębiorstwa poprzez pożyczki. Wzrost popytu ma swoje odzwierciedlenie w kreacji kredytu przez banki centralne⁸. Schumpeter nie opisał, czy i ewentualnie jak nadmierna podaż kredytu może mieć wpływ na koniunkturę gospodarki. Tym aspektem zajmował się już Hayek i Mises.

Przy założeniach Schumpetera, niektóre z cykli koniunkturalnych w historii gospodarczej świata są możliwe do wytłumaczenia. Takim przykładem może być powstanie kolei czy samochodów. Ciekawym przykładem może być także Internet. Bańka i kryzys spekulacyjny z przełomu wieków XX i XXI były wywołane właśnie powstaniem Internetu, a dokładniej przeinwestowaniem w nowo powstałą gałąź gospodarki⁹.

Stanowczo należy podkreślić, że Joseph Schumpeter wyraźnie odróżniał innowacji, (które są nadużywane szczególnie w stosunku do opisów, jeżeli jest mowa o gospodarce Polskiej) od imitacji (naśladownictwo). W dzisiejszych czasach bardzo trudno jest o kreatywnego i innowacyjnego przedsiębiorcę. Innowacyjność lub kreacjonizm brzmi o wiele lepiej (z ust polityków przed nadchodzącymi wyborami) niż naśladownictwo czy imitacyjność. Dodatkowo, ma to wyraz w chęci stworzenia oczekiwanej rzeczywistości, która faktycznie nie istnieje.

Inne podejście do cykliczności koniunktury w gospodarce reprezentował Nikołaj Dimitrijewicz Kondratiew. W pewien sposób jego podejście do problemu uzupełnia rozumowaniem Jossepha Schumpetera. Ciekawostką może być fakt, że badania nad koniunkturą gospodarczą Kondratiewa zostały odkryte i zdefiniowane przez Schumpetera. W 1926 roku Kondratiew opublikował badania, które świadczą o tym, że cykliczność koniunktury gospodarczej, to regularne, sinusoidalne cykle w (kapitalistycznej) gospodarce światowej. Trwają one średnio od 40 do 60 lat. Cykle zawierają alternatywne okresy różniące się wysokim wzrostem sektorowym oraz okresami o wolniejszym wzroście bądź nawet recesji. Fale Kon-

⁷ J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, New York, s. 82-85.

⁸ U. Zagóra-Jonszta, *Teoria rozwoju gospodarczego i „twórczej destrukcji” Schumpetera oraz jej aktualność*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2015, (75) nr 3, s. 22-24.

⁹ M.T. Kahler, *Do Innovation Cause Business Cycles?*, <https://mises.org/library/do-innovations-cause-business-cycles> (data wejścia: 23.04.2017).

dratiewa dzieli się na cztery kluczowe etapy, a mianowicie korzystnej (niskiej) inflacji (wiosna), stagflacji (lato), korzystnej deflacji (jesień) oraz deflacji (zima).

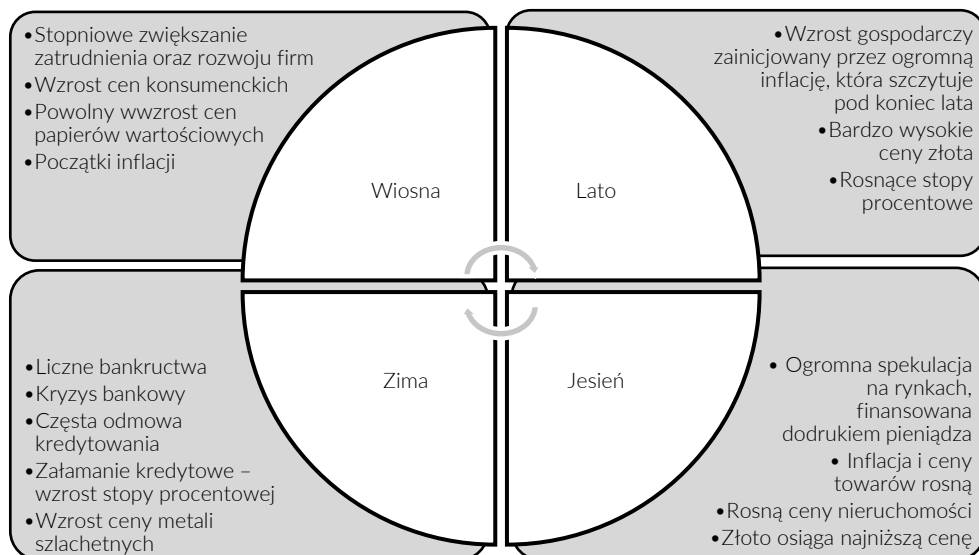
Fazy teorii cyklu Kondratiewa niosą ze sobą przemiany społeczne i zmiany nastrojów. Pierwsza faza ekspansji i wzrostu (wiosna) obejmuje przesunięcie społeczeństwa w kierunku: dobrobytu, akumulacji i innowacji. Na początku cyklu mogą być także obserwowane przewroty natury politycznej. Ze zmian zaistniałych w gospodarce wynikają zmiany organizacji pracy i w strukturze przedsiębiorstw. W następnej fazie (letniej stagflacji) panuje atmosfera dobrobytu i dostatku, która wiąże się z poprzednim etapem cyklu. Zmienia to postrzeganie oraz postawę społeczeństwa wobec pracy (pracownicy i pracodawcy). Skutkiem jest drastyczny spadek efektywności. Po tym etapie nadchodzi sezon wzrostu inflacji i stagnacja gospodarcza. Podczas kolejnego etapu, jesieni, zmieniają się główne nastroje wśród społeczeństwa. Przedsiębiorcy i pracownicy skupiają się na stabilności, normalizacji i izolacjonizmie. Często w tym okresie dochodzi do zawirowań natury politycznej lub ekonomicznej, co może prowadzić do wojen i związanych z nimi okrucieństw. Ostatnią fazą cyklu koniunktury gospodarczej, według Kondratiewa, jest zima. Na tym etapie gospodarka jest w ciężkiej depresji, której towarzyszą kumulacje poprzednich przesunięć społeczeństwa w kierunku polityki socjalnej. Pod koniec tej fazy są również zauważalne pierwsze innowacje oraz nowe technologie¹⁰.

Na rysunku 1. został graficznie przedstawiony schemat przebiegu cyklu koniunktury gospodarczej według Nikołaja Kondratiewa. Zgodnie z jego teorią, cykl ten jest zamknięty i powtarzalny, co sprawia, że jest możliwa ocena etapu, na którym aktualnie znajduje się gospodarka.

Jednocześnie Kondratiew zwraca uwagę na inną, bardzo ważną kwestię. Każdy etap (wzrostowy) cyklu jest wywołany skokiem technologicznym. Może to być jakieś nowe odkrycie, wynalazek czy też metody produkcji, pozwalające na przełom w gospodarce. Taki wynalazek powstaje na etapie wiosny, a w pełni jest wykorzystywany w fazie lata. Kryzys częściowo wynika ze spadku efektywności wykorzystania tej technologii i potrzeby powstania nowej. Sprawia to, że teoria cyklu koniunktury gospodarczej Kondratiewa jest w pewien sposób zbieżna z prezentowaną przez Schumpetera. Według tej teorii, w historii gospodarczej można wyróżnić cykle inicjowane przez: maszynę parową, kolej, samochody, samoloty i Internet.

¹⁰ <https://northcoastinvestmentresearch.wordpress.com/2009/02/02/the-kondratieff-cycle/> (data wejścia: 23.04.2017).

Rysunek 1.
Schemat cyklu koniunktury gospodarczej według Nikołaja Kondratiewa



Źródło: opracowanie własne.

U szczytu każdego cyklu pojawia się jakiś konflikt zbrojny. Ma to związek z tanim pieniądzem emitowanym przez kredytodawców oraz ogromnym zadłużeniem, jakie mają poszczególne kraje. Nowy konflikt zbrojny pozwala anulować (bądź zatrzymać spłatę) zadłużenia. Po fazie zimy długi publiczne są najniższe w całym cyklu.

Teoria Schumpetera i Kondratiewa to dwa główne nurty niemonetarnych teorii cykliczności koniunktury gospodarczej. Niezmiernie istotnym aspektem jest zbieżność tych teorii, szczególnie jeżeli chodzi o stosunek do technologii i innowacji.

Zupełnie innym podejściem do cyklu koniunkturalnego cechują się zwolennicy teorii monetarnych. Jak sama nazwa wskazuje, za przyczynę cykliczności koniunktury gospodarczej uznają oni wszelkie czynniki związane z pieniądzem.

John Maynard Keynes był ekonomistą reprezentującym nurt monetarnych teorii cyklu koniunkturalnego. W karierze naukowej największym jego sukcesem było rozpoczęcie działalności makroekonomicznej Szkoły Keynesowskiej. W swojej książce pt.: *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936) znacznie przekroczył założenia oraz teorię prezentowaną przez Szkołę Austriacką. Sprawilo to, że wyniki badań Keynesa były uważane, i są w dalszym ciągu, za niekonwencjonalne. Przede wszystkim podważył on powszechnie znany pogląd, że drogą do zakończenia depresji gospodarczej są cięcia w wydatkach, szczególnie płacach. W pojedynczych fabrykach cięcia płacowe mogą wywołać ekspan-

sję produkcji oraz wzrost zatrudnienia. Jednakże generalne cięcia płac spowodują szybki spadek konsumpcji, co uwydatni postępujący kryzys. Według Keynesa, najlepsze warunki rozwoju przedsiębiorstw tworzą się, gdy jest utrzymywane pełne zatrudnienie. Taka argumentacja w pewien sposób tłumaczy to, dlaczego nie jest utrzymywane pełne zatrudnienie oraz dlaczego w konsekwencji spada aktywność przedsiębiorców w gospodarce. Celem przedsiębiorcy jest zysk. Operuje on swoim przedsiębiorstwem w taki sposób, który pozwoli na maksymalny zwrot z inwestycji. W opinii Johna Keynesa, przedsiębiorca podejmujący decyzję bierze pod uwagę trzy czynniki:

- skłonność społeczeństwa do konsumpcji,
- potencjalny zwrot z inwestycji,
- stopę procentową¹¹.

Keynes wyjaśnia skłonność do konsumowania w ten sposób, że wzrost dochodów generuje również wzrost wydatków (konsumpcji), jednakże już nie tak szybko jak dochodów, stąd zawsze pojawia się nadwyżka pieniądza możliwego do oszczędzania. Dochód i zatrudnienie mogą rosnąć tylko w wyniku inwestycji. Ekonomista zauważa powstający paradoks. Inwestycje nie mogą zostać zwiększone, dopóki rośnie konsumpcja. W przeciwnym razie nie będzie popytu na zwiększoną produkcję. Nie jest możliwe, by skonsumować wszystkie wyprodukowane dobra i usługi, jeżeli mają być poczynione inwestycje (oszczędności). Przedsiębiorca będzie skłonny do inwestycji w nowe, produktywne przedsiębiorstwo tylko wtedy, gdy zwrot z poniesionych inwestycji będzie wyższy niż aktualna stopa procentowa. Keynes stwierdza, że wzrost stopy procentowej ogranicza efektywne inwestycje i zatrudnienie. Obniżenie stopy procentowej przyniesie dokładnie odwrotny rezultat¹².

W przeciwieństwie do innych ekonomistów, Keynes nie wierzy, że wzrost stopy procentowej zachęca do oszczędzania. Co więcej, stopa procentowa nie jest determinowana zmianami popytu na pieniądź, ale jest to kwestia tradycji w gospodarce. Jest to pomocne narzędzie kontrolowania gospodarki przez władze rządowe, w dokładnie odwrotnym znaczeniu, niż twierdzi „stara” teoria ekonomii. Według tego ekonomisty, bardziej rozsądne jest utrzymywanie niskich stóp procentowych (docelowo wysokich inwestycji) oraz pełnego zatrudnienia, niż podwyższanie stóp procentowych w celu uniknięcia przeinwestowania. Wysoka stopa procentowa opóźni inwestycje, a zachęci do gromadzenia oszczędności. Następstwem tego będą cięcia płac, które powodują najbardziej tragiczne skutki dla całej gospodarki, ponieważ dochód ze sprzedaży będzie jeszcze bardziej zależny od przedsiębiorców (właścicieli czynników produkcji), którzy oszczędzają więcej niż konsumują. John Keynes przychylił się do każdego planu, który angażuje inwestycje oraz konsumpcje. Z tego powodu był on jednym z zagorzałych

¹¹ G. Mankiw, *Real Business Cycles: A New Keynesian Perspective*, „The Journal of Economic Perspectives”, 1989 (3) no. 3, s. 79-90.

¹² P. Rabanal, J. F. Rubio-Ramirez, *Comparing New Keynesian models of the business cycle: A Bayesian approach*, „Journal of Monetary Economics”, 2005 (52), nr 6, s. 1151-1166.

zwolenników robót publicznych na dużą skalę oraz manipulacji stopą procentową i polityką monetarną, co miało być drogą do wyjścia bądź uniknięcia nadchodzącego kryzysu koniunktury gospodarczej¹³.

Jedną z najpopularniejszych monetarnych teorii cyklu koniunkturalnego jest ta prezentowana przez Austriacką Szkołę Ekonomii. Teoria została stworzona i opisana przez Ludwiga von Misesa w *Theorie des Geldes und der Umlaufsmittel* (1912) i Friedricha Augusta von Hayeka w *Prices and Production* (1931). W późniejszych latach teorię tę rozwijali i uzupełniali, m.in.: Murray Rothbard, Roger Garrison i Jesus Huerta de Soto.

Teoria ta interpretuje cykliczność koniunktury gospodarczej jako konsekwencję nadmiernej ekspansji kredytowej banków. Banki udzielają pożyczek na kwoty dużo większe od ich własnych zasobów pieniężnych oraz zasobów swoich klientów. Dodatkowy kredyt obniża wysokość stóp procentowych i stymuluje aktywność gospodarczą. Projekty i inwestycje, które nie byłyby rozpoczęte wcześniej przy tanim kredycie, wydają się być opłacalne, co przyczynia się do błędnych inwestycji. Wywołuje to gwałtowny wzrost popytu na czynniki produkcji (pracę, ziemię oraz kapitał), których ceny wzrosną. Przyniesie to rezultat w cenach dóbr i usług konsumpcyjnych, które wzrosną. Jeżeli banki są skłonne do zaprzestania ekspansji kredytowej, ten intensywny boom, który powstał po jej rozpoczęciu, nagle się zakończy. Aby uniknąć gwałtownego zatrzymania hossy, banki muszą kreować coraz to więcej i więcej pieniądza (kredytu), a ceny dóbr oraz usług konsumpcyjnych wzrosną jeszcze bardziej. Nagłe zatrzymanie hossy w koniunkturze gospodarki poprzez odcięcie dopływu nowego kredytu doprowadziłoby do natychmiastowego krachu całej koniunktury, a przede wszystkim załamania się cen¹⁴.

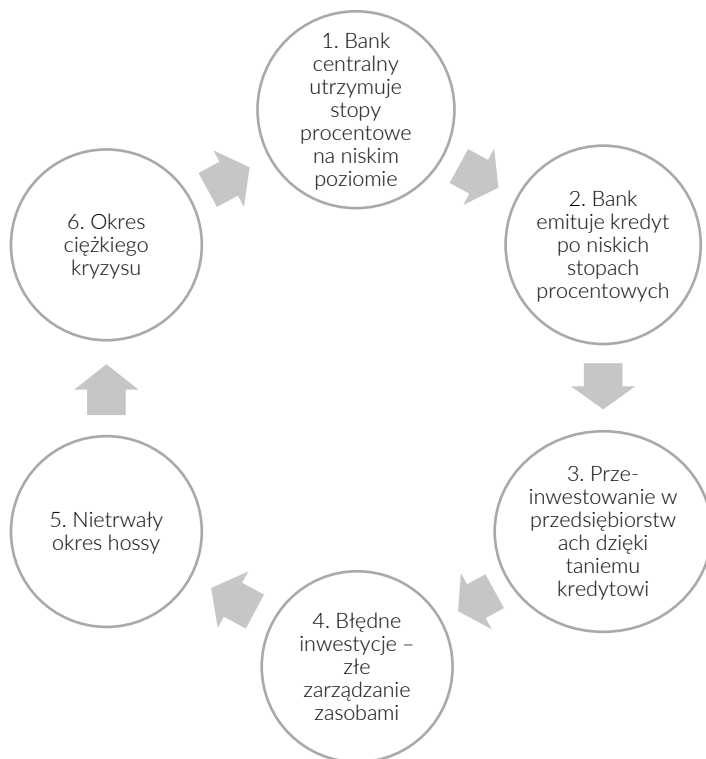
Ta ekspansja kredytowa nie może być kontynuowana w nieskończoność. Nie ma dopływu dodatkowego (nowego) kapitału lub pracy, a jest tylko więcej pieniądza. Produkcja i zatrudnienie zostały przeniesione do nowych przedsiębiorstw powstałych już po ekspansji kredytu. To przeniesienie musi zostać poniesione kosztem innych przedsiębiorstw, które były rentowne przed ekspansją. Społeczeństwo nie jest wystarczająco zamożne, aby pozwoliło to na wytworzenie się nowych przedsiębiorstw bez likwidacji innych. Tak długo, jak ekspansja kredytowa jest kontynuowana, proceder ten nie będzie zauważany, choć konsumenci i przedsiębiorcy w zaskakującym dla nich momencie mogą zdać sobie sprawę z zachodzących procesów w gospodarce. Inflacja i hossa mogą trwać tylko tak długo, jak długo społeczeństwo uważa, że ceny przestaną rosnąć w niedalekiej przyszłości. W momencie, gdy konsumenci zdają sobie sprawę, że inflacja nie zatrzyma się, a ceny dalej będą rosły, wkracza panika. Inwestorzy uciekają z rynków, ceny zaczynają pikować w dół, a faza kryzysu wkracza do gospodarki.

¹³ J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 279-299.

¹⁴ T. Woods, *33 Questions about American History You're Not Supposed to Ask*, Crown Forum, New York 2007, s. 174-179.

W skrajnych przypadkach społeczeństwo może zaprzestać korzystania z rodzimej waluty (na rzecz jakiegos kruszcu lub innej waluty)¹⁵. Na rysunku 2. został przedstawiony schemat cyklu koniunkturalnego według Austriackiej Szkoły Ekonomii. Sytuacja na rynkach postępuje stopniowo: od punktu numer jeden do punktu numer sześć.

Rysunek 2.
Schemat przebiegu cyklu koniunkturalnego według Austriackiej Szkoły Ekonomii



Źródło: opracowanie własne.

Murray Rothbard zauważa, że u schyłku hossy polityka rządowa może dążyć do konfliktów zbrojnych, co pozwoliłoby na anulowane zadłużenia.

¹⁵ L. Mises, R. Ebeling, *The Austrian Theory of The Trade Cycle and other essays*, Mises Institute, Alabama 2009, s. 212- 235.

Analiza krytyczna

Przedstawione wyżej, wybrane teorie cykliczności koniunktury gospodarczej mają za zadanie przedstawienie możliwych wariantów przebiegu takiego cyklu. Każda z nich ma pewne wady, lecz niektóre z nich mogą (ale nie muszą) w pewien sposób być nieaktualne, co wynika z błędów lub niekompletnej analizy.

Pierwsze z omawianych teorii cyklu koniunkturalnego (niemonetarne) skupiają się na czynnikach, które nie są związane z pieniądzem. Friedrich August von Hayek stwierdził, że: „aby przedstawić niepodważalne teoretyczne wyjaśnienie założonych zjawisk, należy najpierw założyć całkowitą niezawodność podstawowych zależności ekonomicznych opisywanych przez te teorie, a następnie świadomie i stopniowo wprowadzać te czynniki, które mogą naruszyć te sztywne relacje. (...) Zamiast na podobną analizę teoretyczną natrafiamy na twierdzenie o daleko idącej nieprzewidywalności gospodarki, niemające uzasadnienia w jakimkolwiek systemie teoretycznym. Taka teza musi mieć zgubny wpływ na teorię, gdyż pociąga za sobą konieczność rezygnacji ze ścisłej analizy teoretycznej. Co więcej, w świetle tej tezy wątpliwe staje się w ogóle przedstawienie teoretycznego wyjaśnienia zjawisk gospodarczych”¹⁶.

W pewnym sensie, teoria Kondratiewa poprzednio została „odkryta” przez Josepha Schumpetera. Jak zauważono, upatrywał on przyczyn cyklu przede wszystkim w innowacjach, gwałtownych zawirowaniach politycznych lub konfliktach zbrojnych. Cykle te miały być bardzo długie. Wyróżnił więc trzy cykle, które były zgodne z jego poglądami. Po jego śmierci pojawiły się kolejne, z inną już częstotliwością niż opisywane wcześniej przez autora. Najważniejszym zastrzeżeniem związanym z tą teorią jest fałszywa interpretacja danych. Chodzi tu, jak sam autor stwierdził, o surowe statystyki produkcji użyte w badaniach, które nie odsłaniają cyklu z dostateczną przejrzystością. Uwidocznienie cykliczności wymagało zatem użycia bardziej złożonych metod „operowania” danymi statystycznymi. Kondratiew manipulował danymi, opierając to działanie na nieprawdziwych przesłankach poprzez podział gospodarki kapitalistycznej na zamknięte tendencje. Nie miało to, jak się dzisiaj okazuje, wiele wspólnego z rzeczywistością. Odizolowanie części istotnych danych jest fałszem ogółu. Autor tej teorii operował błędnym założeniem, że spadek cen *musi* oznaczać depresję. W gospodarce kapitalistycznej ceny wykazują tendencje spadkowe, co jest przeciwieństwem jego rozumowania¹⁷.

Inną, niemonetarną teorią cyklu koniunkturalnego w niniejszym artykule jest prezentowana przez Josepha Schumpetera. Twierdził on, że *hossa* wynika z wprowadzanych innowacji z myślą o spodziewanych zyskach, a *bessa* jest następstwem gwałtownego upowszechnienia się tej technologii.

¹⁶ F. A. Hayek, *Pieniądz i kryzys – dzieła wybrane. Tom I*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2014, s. 39.

¹⁷ M. Rothbard, *The Kondratieff Cycle: Real or Fabricated*, <https://www.lewrockwell.com/1970/01/murray-n-rothbard/business-cycles-real-and-fabricated/> (data wejścia: 03.05.2017).

Formułując tę teorię, Schumpeter próbował wyjaśnić procesy rządzące rozwojem gospodarczym, a jednocześnie utrzymywać sztywną teorię równowagi ogólnej Leona Warlasa, w którego modelu zmiany nie mają miejsca. Prowadzi to do dysonansu głównej idei¹⁸.

Tłumacząc schematy cykli koniunkturalnych, Joseph Schumpeter musiał bazować na zmiennej technologii. Chcąc uzasadnić prawdziwość swojej teorii, musiał założyć, że innowacje pojawiają się okresowo. Jest to kardynalny błąd, ponieważ kreatywność przedsiębiorców nie jest regularna. Nie chciał on jednak porzucić ogólnej idei równowagi, a jednocześnie wprowadził do niej dynamikę (innowacje). Efektem tego było wdrożenie dodatkowych, nakładających się na siebie, cykli określonej branży. Schematy opisane przez Schumpetera wydawały się pasować do ogólnej teorii, lecz jednocześnie głównie obejmowały tylko wybrane części gospodarki, natomiast cykliczność była opisywana na podstawie grup stworzonych z poszczególnych przekształceń¹⁹.

Teorie monetarne nie są pozbawione uchybień i błędnego toku rozumowania. Przede wszystkim licznymi błędami cechują się teorie Keynesowskie, które prawdopodobnie są najpowszechniejsze w świecie współczesnej ekonomii, i co gorsza, w polityce gospodarczej. W swojej teorii Keynes zignorował koordynującą rolę stopy procentowej jako czynnika determinującego strukturę kapitału. Nie jest istotne „czy” inwestycje są podejmowane, tylko „jakie” i czy dostępne zasoby kapitału pozwolą je sfinansować. Agregowanie wydatków do zaledwie dwóch kategorii sprawia, że nie jest możliwe określenie co w rzeczywistości dzieje się w gospodarce. Keynes pominął całą teorię kapitału (w szczególności Austriackiej Szkoły), przez co jego analiza posiada uchybienia²⁰.

Innym powodem negowania tej teorii jest planowanie gospodarki. Przy założeniach Keynesa, cała gospodarka kapitalistyczna musiałaby przejść na centralnie planowaną. Jeżeli rząd planuje wydanie funduszy na uniknięcie kryzysu, oznacza to, że musi on wiedzieć, co jest lepsze dla gospodarki jako całość i eliminuje to siły rynkowe oraz zdecydowanie wpływa na procesy dokonywania decyzji. Taka forma walki z kryzysem mogłaby sprawdzić się w reżimie totalitarnym, gdzie każda jednostka jest podporządkowana woli wodza. Niestety, teoria implikowana jest m.in. na terenie krajów Unii Europejskiej. W takim razie nasuwa się pytanie: czy jest to kolejny, nieudany eksperyment wdrożenia czegoś, co nie pasuje do danego systemu, czy może społeczeństwo i gospodarka Unii Europejskiej jest już na tyle zniewolona, że teoria Keynesa została zaaplikowana?

Ostatnią teorią, opisaną w niniejszym artykule, jest prezentowana przez Szkołę Austriacką. Autor dogłębnie studiując literaturę, nie odnalazł żadnych

¹⁸ W. Dirigismus, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 1982 (5), nr 11, s. 226.

¹⁹ M. T. Kahler, *Do Innovation Cause Business Cycles?*, <https://mises.org/library/do-innovations-cause-business-cycles> (data wejścia: 24.04.2017).

²⁰ M. Benedyk, *Austriacka teoria cyklu koniunkturalnego a teorie głównego nurtu*, <http://mises.pl/blog/2012/02/18/benedyk-austriacka-teoria-cyklu-koniunkturalnego-a-teorie-glownego-nurtu/> (data wejścia: 25.04.2017).

niedociągnięć, uchybień bądź błędów w tej teorii cyklu koniunkturalnego. Wszystkie zarzuty zostały szczegółowo wyjaśnione i odparte w książkach przedstawicieli Szkoły Austriackiej, na przykład Friedrich August von Hayek w książce pt.: *Pieniądz i kryzys* wyjaśnił, dlaczego zarzuty Hansena i Touta są bezpodstawne²¹. Jednocześnie w dzisiejszych czasach skutecznie broni tej teorii Jesus Huerta de Soto w swojej obszernej pracy pt.: *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*.

Podsumowanie

Podsumowaniem wybranych i powyżej przedstawionych teorii cyklu koniunkturalnego powinna być praktyka. Ostatni globalny kryzys (w Polsce było to spowolnienie gospodarcze), który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w roku 2007, nazywany jest kryzysem finansowym. W pewien sposób eliminuje to niemonetarne teorie cyklu koniunkturalnego. W 2007 roku bądź w latach poprzedzających nie było bowiem przełomowego odkrycia. Trudno jest więc pod tym kątem rozpatrywać ten kryzys.

Bezpośrednią przyczyną kryzysu była nadmierna ekspansja kredytowa na rynku nieruchomości. Pożyczki były także udzielane przy wysokim ryzyku. Wynikało to z rekordowo niskich stóp procentowych, które sprawiały, że osoby, wcześniej niemogące pozwolić sobie na dom, kupowały go nawet dużo większy niż własne potrzeby. Kapitał na rzeczzone pożyczki pochodził nie tylko z Banku Rezerwy Federalnej USA, ale również z obligacji strukturyzowanych, które do samego końca otrzymywały bardzo wysokie ratingi.

Stało się to, co Austriacka Szkoła przewidywała w swojej teorii. Za sprawą tanich kredytów społeczeństwo dokonywało wielu błędnych inwestycji. Niska stopa procentowa FED-u wywołała oczywiście gwałtowną ekspansję kredytową. Część z udzielonych kredytów nie była możliwa do spłaty, więc banki przejmowały nieruchomości i w celu szybkiego odzyskania aktywów chciały sprzedawać je poniżej cen rynkowych. Doprowadziło to tylko do jeszcze bardziej nagłego spadku cen nieruchomości w USA i pęknięcia bańki kredytowej.

Podstawową przyczyną tego kryzysu była zbyt niska stopa procentowa. W tabeli 1. zostały przedstawione zmiany stóp procentowych w stanach Zjednoczonych Ameryki w latach 2006-2017.

Na podstawie tabeli 1. można stwierdzić, że przed kryzysem stopy procentowe były już bardzo niskie (można to porównać z innymi latami, gdzie na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych wynosiły one 5%). Rządzący nie wyciągnęli wniosków po ostatnim kryzysie i w roku 2009 w celu „stymulacji gospodarki” obniżyli stopy do poziomu do tej pory nieznanego – bliskiego zeru. W związku z tym,

²¹ A. Hansen, H. Tout, „Annual Survey of Business Cycle Theory: Investment and Saving in Business Cycle Theory”, *Econometrica*, 1933, no. 2.

może nasuwać się pytanie: skoro są znane przyczyny ostatniego kryzysu, dlaczego więc są popełniane te same błędy ze zdwojoną siłą?

Tabela 1.
Stopa procentowa w Stanach Zjednoczonych w latach 2006-2017

Data	Wysokość stopy procentowej
16.03.2017	1,00%
14.12.2016	0,75%
16.12.2015	0,50%
16.12.2008	0,25%
29.10.2008	1,00%
08.10.2008	1,50%
30.04.2008	2,00%
18.03.2008	2,25%
30.04.2008	3,00%
22.01.2008	3,50%
11.12.2007	4,25%
31.10.2007	4,50%
18.09.2007	4,75%
29.06.2006	4,50%
10.05.2006	5,00%
28.03.2006	4,75%
31.01.2006	4,50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.investing.com/economic-calendar/interest-rate-decision-168> (data wejścia: 28.04.2017)

Zdaniem autora, podstawowy wniosek jest przede wszystkim taki, że polityka fiskalna rządu była prowadzona niepoprawnie. Argumentacja Johna Keynesa była na tyle fascynująca dla polityków, że zapomnieli oni o krytyce, jaka była kierowana pod adresem tej teorii i jest aktualna do dnia dzisiejszego. Pomyłki dokonywane przy sztucznej manipulacji stopą procentową są powielane, a wnioski z następstw (kryzysy) nie są wysuwane.

Cel artykułu został osiągnięty. Hipoteza postawiona na początku została zweryfikowana negatywnie. Wynika to z braku błędów bądź uchybień w teorii cyklu koniunkturalnego prezentowanej przez Austriacką Szkołę Ekonomii. Jednak zwrócono uwagę, że nie oznacza to, iż każdy cykl koniunkturalny ma taką genezę, przebieg i efekty, jakie prezentuje w swoich pracach Szkoła Austriacka.

Literatura

1. Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
2. Benedyk M., *Austriacka teoria cyklu koniunkturalnego a teorie głównego nurtu*, <http://mises.pl/blog/2012/02/18/benedyk-austriacka-teoria-cyklu-koniunkturalnego-a-teorie-glownego-nurtu/> (data wejścia: 25.04.2017).
3. Bruno C. <https://northcoastinvestmentresearch.wordpress.com/2009/02/02/the-kondratieff-cycle/> (data wejścia: 23.04.2017).
4. Dirigismus W., *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 1982 (5), nr 11.
5. Hansen A., Tout H., *Annual Survey of Business Cycle Theory: Investment and Saving in Business Cycle Theory*, "Econometrica", 1933, nr 2.
6. Hayek F.A., *Pieniądz i kryzys – dzieła wybrane. Tom I*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2014.
7. Kahler M.T., *Do Innovation Cause Business Cycles?*, <https://mises.org/library/do-innovations-cause-business-cycles> (data wejścia: 23.04.2017).
8. Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
9. Komine A., *Beveridge on Unemployment in 1909: three inflows and outflows*, Niigata Sangyo University, 2001.
10. Mankiw G., *Real Business Cycles: A New Keynesian Perspective*, "The Journal of Economic Perspectives", 1989 (3), nr 3.
11. Mises L. Ebeling R., *The Austrian Theory of The Trade Cycle and other essays*, Mises Institute, Alabama 2009.
12. Rabanal P., Rubio-Ramirez, J. F., *Comparing New Keynesian models of the business cycle: A Bayesian approach*, "Journal of Monetary Economics", 2005 (52), no. 6.
13. Rothbard M., *The Kondratieff Cycle: Real or Fabricated*, <https://www.lewrockwell.com/1970/01/murray-n-rothbard/business-cycles-real-and-fabricated/> (data wejścia: 03.05.2017).
14. Schumpeter J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, New York.
15. Woods T., *33 Questions about American History You're Not Supposed to Ask*, Crown Forum, New York 2007.
16. Zagóra-Jonszta U., *Teoria rozwoju gospodarczego i „twórczej destrukcji” Schumpetera oraz jej aktualność*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2015, (75), nr 3.

KRYTYCZNA ANALIZA TEORII ZMIAN USTROJOWYCH W POLSCE W ASPEKcie ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO W ODNIESIENIU DO TEORII SYSTEMÓW ZŁOŻONYCH

Streszczenie: Głównym celem artykułu jest przedstawienie problematyki rozwoju lokalnego i regionalnego w aspekcie przemian współczesnego społeczeństwa polskiego. Artykuł opiera się na krytycznej analizie paradygmatów transformacji ustrojowej w Polsce z uwzględnieniem zagadnienia rozwoju lokalnego i regionalnego. Na tej podstawie w artykule zaprezentowano nowe ujęcie teoretyczne omawianej tematyki, odnoszące się do teorii systemów złożonych i układów nieliniowych.

Słowa kluczowe: transformacja ustrojowa, rozwój lokalny, rozwój regionalny, systemy złożone

THE CRITICAL ANALYSIS OF THE PARADIGMS OF POLITICAL TRANSFORMATION IN POLAND WITH TAKEN INTO ACCOUNT THE ISSUE OF LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT TO THE THEORY OF COMPLEX SYSTEMS

Summary: The main goal of this article is the presentation of the issues of local and regional development in the aspect of the contemporary Polish society transformations. The article is predicated on the critical analysis of the paradigms of political transformation in Poland with taken into account the issue of local and regional development. In effect, in this article, the new theoretical conceptualization of the thematic under discussion and related to the theory of complex systems and non-linear systems has been shown.

Key words: political transformation, local development, regional development, complex systems

Wprowadzenie

We współczesnym, zglobalizowanym świecie wzrasta znaczenie społeczności lokalnych i regionalnych w rozwoju mających swoje zaplecze w teorii modernizacji. Przyczyną są z jednej strony procesy globalizacji, a z drugiej wzrost międzynarodowej, gospodarczej i politycznej integracji. W tym rozumieniu zarówno społeczności lokalne, jak i regionalne powinny posiadać odpowiednie zasoby: ekonomiczne, ludzkie, społeczne i kulturalne, stanowiące podstawę do szybkiego ich wejścia w nurt jednoliniowej modernizacji. W rezultacie głównym celem polityki lokalnej i regionalnej w krajach byłego bloku wschodniego, w tym również Polski, już niemal od początku transformacji ustrojowej było planowanie działań ukierunkowanych na zmniejszenie nierówności pomiędzy poszczególnymi regionami i lokalnymi społecznościami. W Polsce wspomniany proces uległ intensyfikacji w wyniku przystąpienia do struktur Unii Europejskiej. Wiązało się to z tym, że polityka stymulowania regionów i społeczności lokalnych o charakterze opóźnionym była istotnym czynnikiem określającym poziom zmodernizowania państw członkowskich. Aczkolwiek należy zwrócić uwagę na to, że tak zaplanowane, odgórne działania stymulowania regionalnego i lokalnego rozwoju w społeczeństwie polskim nie zawsze przynosiły oczekiwane skutki, a często generowały stany szczególnie odbiegające od zakładanych celów. W równej mierze przebieg transformacji ustrojowej, jak i podejście do rozwoju lokalnego i regionalnego zaczęło ulegać silnym procesom hybrydyzacji. Spontaniczna adaptacja jednostek do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, oparta na przenoszeniu starych nawyków i strategii działania z poprzedniego ustroju, musiała zderzyć się z kształtowanym odgórnie, nowym porządkiem instytucjonalnym. Efektów owych zderzeń (jednostkowo instytucjonalnych w aspekcie zarówno lokalnym, jak i regionalnym) nie można opisać całościowo za pomocą liniowej teorii modernizacji. Dynamika polskich przekształceń tak na poziomie makro-, jak i mezo- i mikrostrukturalnym wymaga nowego podejścia, opartego na nieliniowej teorii systemów złożonych. W rezultacie można zadać pytanie: jak z perspektywy teorii systemów złożonych można opisać specyfikę rozwoju lokalnego i regionalnego we współczesnym społeczeństwie polskim?

Specyfika polskiej transformacji a procesy modernizacji. Analiza krytyczna paradygmatu tranzyycji i postkomunizmu w aspekcie zagadnienia rozwoju lokalnego i regionalnego

W 1989 roku w Polsce został zapoczątkowany proces transformacji ustrojowej ukierunkowany na przejście: od społeczeństwa socjalistycznego do społeczeństwa demokratycznego i od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki kapitalistycznej. Przyjęty przez elity polityczne plan przemian ustrojowych w Polsce przede wszystkim wykorzystywał klasyczne założenia teorii modernizacji, mimo że była to teoria szczególnie krytykowana już od początku lat

sześćdziesiątych, m.in. przez przedstawicieli teorii systemu światowego. Silna presja społeczna oraz prowadzenie polityki „grubej kreski”, oddzielającej wszystko to, co wiązało się z poprzednim ustrojem, zdeterminowały wybór polskich elit związany z opcją neoliberalną, wbrew niskiemu zapleczu teoretycznemu i praktycznemu z tym związanym. W przekonaniu społeczeństwa i elit, to procesy modernizacji miały być gwarantem szybkiego wzrostu gospodarczego w przekształcającym się społeczeństwie polskim. Według Piotra Sztompki, modernizacja to proces celowy, liniowy i dynamizowany przez czynniki z zewnątrz. Polega on na: „zbliżaniu się społeczeństw w sposób zamierzony, planowany do uznanego modelu nowoczesności, najczęściej do wzorca istniejącego społeczeństwa uznanego za nowoczesne”¹.

W początkowym okresie opisu zmian ustrojowych w Polsce dominowało skupienie uwagi badaczy na skali makrosystemowej, ukierunkowanej na stabilizację gospodarki i wdrożenie podstaw instytucji demokratycznych. Opracowania naukowe z tamtego okresu opierały się na zasadzie przejścia międzysystemowego, opisywanej na trzech poziomach. Logika procesu w aspekcie politycznym polegała na przekształceniu ustroju: od systemu monopartyjnego do systemu demokratycznego, w aspekcie ekonomicznym: na przejściu od gospodarki nakazowo-rozdziałczej do wolnego rynku, natomiast w aspekcie społecznym: na przejściu od społeczeństwa zamkniętego do społeczeństwa otwartego. Tym samym uwaga socjologów koncentrowała się na kwestiach wzajemnego dopasowania logiki przemian makrostrukturalnych i przemian mentalnościowych Polaków oraz związanych z tym problemów dostosowawczych. W tym okresie zakładano, że Polacy w sposób spontaniczny, z czasem dopasują się do makrowymogów systemowych. Tematyka dotycząca rozwoju lokalnego i regionalnego obejmowała podobne przekonanie, że będą to procesy definiowane jako pozytywne przekształcenia w określonej przestrzeni, zgodne z ogólnie przyjętym planem modernizacji społeczeństwa polskiego.

W zakresie paradygmatu tranzytacji rozwój lokalny i regionalny był silnie podporządkowany ogólnym celom rozwojowym państwa polskiego, gdzie istotną rolę odgrywały czynniki stabilizacji i rozwoju gospodarki. W tym znaczeniu rozwój lokalny i regionalny można było postrzegać jako: „trwały wzrost trzech elementów: potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców (...) przyczyniających się do rozwoju całej wspólnoty narodowej”². Stąd zarówno poprzez społeczność lokalną, jak i regionalną rozumie się podsystem otwarty na wpływ tak samo sfery makrostrukturalnej, jak i czynników globalnych czy międzynarodowych. Oddziaływanie czynników zewnętrznych jest tutaj traktowane jako zasadniczy bodziec umożliwiający aktywną

¹ A. Laubbe, *Modernizacja Polski, struktury, agencje, instytucje*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, Agencje, Instytucje*, W. Morawki (red.), Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 60.

² R. Bról, *Rozwój regionalny – zakres pojęciowy*, [w:] *Metody oceny rozwoju regionalnego*, D. Strahl (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 13.

adaptację społeczności lokalnych i regionalnych. W tym kontekście rozwój lokalny i regionalny formułuje się zmianę postępową, która dokonuje się systematycznie w czasie, mając za swój cel określony ideał społeczeństw o najwyższym poziomie zmodernizowania. Efektem rozwoju lokalnego i regionalnego ma być wzrost postępu jakościowego i ilościowego w całym systemie społecznym, jakim jest społeczeństwo polskie.

Zdaniem Agnieszki Kolasy-Nowak: „na początku lat dziewięćdziesiątych „powszechnie przyjmowano, że zmiana ma charakter modernizacyjny i stanowi próbę przejścia do sprawdzonych rozwiązań zachodnich. Powinna odbywać się drogą, którą przebyły społeczeństwa Zachodniej Europy, co najwyżej ze zrozumiałym w sytuacji spóźnionego przybyścia przyśpieszeniem. Zatem ten najważniejszy etap transformacji miał się dokonywać w sposób znany, poprzez odtworzenie procesów społecznych, które zostały już rozpoznane i opisane w naukach społecznych (...). Najczęściej spotykane nastawienie badaczy skierowane było na wykazanie przeszkód i utrudnień na drodze do założonego i raczej oczywistego celu, jakim było zbudowanie społeczeństwa rynkowego i demokratycznego na wzór krajów Europy Zachodniej”³. Paradygmat tranzycji był bowiem silnie zakorzeniony nie tylko wśród elit naukowych czy politycznych, ale przede wszystkim wśród większości Polaków tzw. micie złotego Zachodu, który ukształtował się jeszcze w poprzednim ustroju w miarę narastania jego delegitymizacji. Odzwierciedlał on silną, psychologiczną, społeczną i kulturową gotowość Polaków do zmian o charakterze systemowym, choć nie był on związany z realistyczną znajomością reguł i skutków jego wprowadzenia. W przekonaniu Bogdana Macha: „transformacja i modernizacja w Polsce, w przeciwieństwie do innych transformacji i modernizacji, przebiega w warunkach zaawansowanych faz globalizacji i integracji europejskiej”⁴. Powyższe założenie jest istotne w kontekście zmiany początkowego paradygmatu zmian ustrojowych.

Według Edmunda Wnuka-Lipińskiego: „imitacyjny model transformacji opiera się na założeniu, że procesy zmian powinny doprowadzić do rekonstrukcji w Polsce zachodniego, kapitalistycznego ładu społecznego, który możliwie szybko umożliwiłby integrację gospodarczą i polityczną ze Wspólnotą Europejską”⁵. Zakładano, że w tej fazie, zarówno na poziomie instytucjonalno-organizacyjnym, jak i mentalności Polaków, demokratyczne i kapitalistyczne reguły gry będą praktycznie jedynymi, dostępnymi zasadami funkcjonowania w rzeczywistości społecznej. Tym samym wszelkie zaburzenia owego porządku w skonsolidowanym społeczeństwie polskim miały być automatycznie niwelowane z poniesieniem niewielkich kosztów społecznych. Było to założenie wysoce niewystarczające.

³ A. Kolasa-Nowak, *Zmiana systemowa w Polsce w interpretacjach socjologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 43.

⁴ B. Mach, *Jednostka jako podmiot i przedmiot transformacji społecznej*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, Agencje, Instytucje*, W. Morawki (red.), Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 365.

⁵ E. Wnuk-Lipiński, *Paradoksy zmiany ustrojowej*, [w:] *Wielka transformacja. Zmiany ustrojowe w Polsce po 1989 roku*, I. Krzemiński (red.), Wydawnictwo Łoś GRAF, Warszawa 2011, s. 94.

jące do opisu polskiej transformacji i wręcz utopijne. Prosty schemat przejścia od odgórnego wdrażania nowych reguł i zasad, przez ich społeczne zinternalizowanie i utrwalenie, aż do konsolidacji całego systemu społecznego nie był możliwy do realnego wykonania. Jest to założenie będące podstawą teorii systemów złożonych. W tym ujęciu nie analizowano, jaka transformacja ustrojowa jest, ale wyłącznie, jaką powinna być. Opisane podejście zmieniło się wraz z przekształceniem się paradygmatu tranzycji w paradygmat postkomunizmu. Zdaniem Agnieszki Kolasy-Nowak: „perspektywa tranzytologiczna nie potrafiła zatem objaśniać deformowania się instytucji demokratycznych w procesie ich osvajania, czyli dopasowywania do specyficznych okoliczności społeczeństwa polskiego”⁶.

W połowie lat dziewięćdziesiątych polscy socjologowie zwrócili uwagę na to, że źródeł krzepnięcia i porządkowania się społeczeństwa polskiego trzeba szukać w fazie przejściowej, a nie w ściśle określonym, teoretycznym modelu modernizacji. Badania empiryczne z lat dziewięćdziesiątych wykazały, że brak możliwości utrzymania modelu transformacji imitacyjnej: „Okazało się, że okres przejściowy między starym a nowym wcale nie trwa bardzo krótko, przeciwnie, przedłuża się, a nawet do pewnego stopnia zaczyna się utrzymywać, ukazując swą własną logikę, której nie można sprowadzić ani do logiki systemu starego, ani do logiki systemu nowego”⁷. Brak szybkiego przejścia do stanu konsolidacji społeczeństwa polskiego na poziomie: ekonomicznym, politycznym i społecznym oraz dostrzeżenie wpływu oddziaływania mentalności socjalistycznej przyczynił się do zmiany paradygmatu transformacji ustrojowej na model postkomunizmu.

W paradygmacie postkomunizmu podkreślano znaczenie przeprowadzania zmian systemowych o charakterze ewolucyjnym, zachodzących w wyniku określonych czynników zewnętrznych (globalizacji, polityki międzynarodowej) oraz wewnętrznych (mentalności socjalistycznej, wpływu tradycji) w stosunku do systemu społecznego. Tym samym w badaniach socjologicznych pojawiła się konieczność uwzględniania, używając sformułowania Piotra Sztompki, tzw. zmiennych tła, czyli czynników historycznych specyficznych dla danego społeczeństwa, które oddziałują na przebieg procesów transformacyjnych. W rezultacie, opis polskiej transformacji, a więc także rozwoju lokalnego i regionalnego, zaczyna przyjmować „hybrydalną” postać, opartą na założeniu łączenia starych (tradycyjnych, socjalistycznych) i nowych (demokratycznych, kapitalistycznych, obywatelskich) kodów kulturowych. Zdaniem Kazimierza Krzysztofka, przyjęcie powyższego paradygmatu było związane z założeniem, iż: „rozpatrywanie problemu jednej skali: imitacja czy polskość, nie wyczerpuje jednak kwestii. W procesach społecznych nie ma czystych modeli, zawsze dochodzi w mniejszym lub

⁶ A. Kolasa-Nowak, *Zmiana systemowa w Polsce ...* o p. cit., s. 71.

⁷ A. Rychard, *Gdzie jest pęknięcie – w gospodarce, polityce czy całym społeczeństwie?*, [w:] *Polska jedna czy wiele?*, H. Domański, A. Rychard, P. Śpiewak (red.), Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005, s. 112.

większym stopniu do fuzji elementów swojskich i tych z importu”⁸. W tym ujęciu stopniowo zaczyna odchodzić się od koncepcji opóźnienia społecznego Polski w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych. W socjologicznym dyskursie traci na znaczeniu przekonanie o niedojrzałości społeczeństwa polskiego do zmian systemowych, które powinno być niwelowane przez odgórne działania naprawcze. Nie jest to jednak jednoznaczne z odejściem od modelu zmian modernizacyjnych do analizy przemian współczesnego społeczeństwa polskiego. Mimo rozwoju krytyki analizy przekształceń społeczeństw w ujęciu zmiany liniowej i kierunkowej, jako nierealnej w kontekście realizacji oraz rozwoju ujęć „hybrydizacyjnych”, współcześnie w socjologii polskiej nie zaproponowano odmiennych sposobów analizy. Problemy paradygmatyczne w analizie zmian społecznych w Polsce są obecnie głównym nurtem dyskusji dotyczącym kryzysu polskiej socjologii.

W aspekcie analiz, związanych z rozwojem lokalnym i regionalnym pod wpływem przyjętego paradygmatu postkomunizmu w Polsce, makrostrukturalne podejście zostało zastąpione teorią zrównoważonego rozwoju. Mimo że pojęcie zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych stało się przedmiotem stosunkowo szerokiego międzynarodowego zainteresowania pod koniec lat osiemdziesiątych w wyniku opublikowania Raportu Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju⁹, w Polsce zyskał on popularność dopiero w momencie zmiany paradygmatu transformacji ustrojowej. Paradygmat tranzykcji bowiem skupiał całą swoją uwagę na imitacyjnych działaniach w ujęciu makroskali, traktując pojęcie lokalnego i regionalnego rozwoju jako proste działania dostosowawcze. Dopiero przyjęcie w połowie lat dziewięćdziesiątych paradygmatu postkomunizm umożliwiło rozwój ujęć teoretycznych podkreślających rolę społeczności lokalnych i regionalnych. Zasadniczą ideą rozwoju zrównoważonego jest uwzględnienie potrzeb przyszłych pokoleń, co w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych wiąże się z uwzględnieniem nie tylko czynników wzrostu gospodarczego, ale również takich kwestii, jak: ekologia, zasoby kulturowe czy sieci obywatelskiego zaangażowania. Jest to teoria zmierzająca do ukształtowania społeczności: „nowoczesnych, sprawnych technicznie i ekonomicznie, ale przyjaznych ludziom i środowisku”¹⁰. Powinny one cechować się zrównoważonym interwencjonizmem państwa. Rząd musi mieć możliwość dostarczenia gospodarstwom rodzinnym zabezpieczenia w postaci kredytów. Musi promować siłę rynkową małych gospodarstw w skali lokalnej i międzynarodowej. W tym ujęciu istotne jest również wzmacnianie roli samorządu lokalnego i popieranie obywa-

⁸ K. Krzysztofek, *Czynniki i kierunki zmiany/kontynuacji kulturowej w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej w latach 1989–2007*, [w:] *Czy koniec socjalizmu? Polska transformacja w teoriach socjologicznych*, M. Szczepański, A. Śliz (red.), Wydawnictwo Scholar, Warszawa, 2008, s. 111.

⁹ G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony, idee, efekty, kontrowersje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002, s. 39.

¹⁰ A. Woś, J. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone – w poszukiwaniu nowego modelu dla Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, 2004, nr 3, s. 12.

telskich działań zmierzających do nadania społecznościom lokalnym i regionalnym ich własnego, specyficznego charakteru.

Przyjęcie w Polsce paradygmatu postkomunizmu przyczyniło się także do uwzględniania w rozwoju lokalnym i regionalnym teorii polityki określanej jako endogeniczna polityka rozwoju regionalnego. Jak zauważa Rokicki: „Zgodnie z tym podejściem, na rozwój regionu wpływają głównie wewnętrzne, regionalne zasoby fizyczne i społeczne. Polityka regionalna powinna więc wspierać innowacje lokalnych przedsiębiorstw poprzez tworzenie parków technologicznych i jednostek odpowiedzialnych za transfer technologii. Rozwój możliwy jest też przez wzrost ogólnej edukacji i kształcenia w regionie. Kolejna możliwość to promocja lokalnej infrastruktury materialnej i społecznej”¹¹. W tym rozumieniu wzrasta rola budowania lokalnego społeczeństwa obywatelskiego oraz jakości kapitału społecznego. W tym aspekcie znaczące pytanie zadaje Anna Giza-Poleszczuk: „Jak budować wspólnotę Polaków w XXI wieku?”. W przekonaniu autorki, polskie społeczności lokalne i regionalne potrzebują: „w równej mierze rewitalizacji więzi, co rewitalizacji realnych przestrzeni społecznej aktywności, w tym instytucji”¹². Proces rewitalizacji przestrzeni społecznej społeczności lokalnych i regionalnych ma opierać się na rozwoju płaszczyzny partycypacji w zarządzaniu dobrem wspólnym. Anna Giza-Poleszczuk zauważa zarazem, że w Polsce istnieją zasoby, na których można wykreować nowe, zorientowane w przyszłość poczucie lokalnej i regionalnej wspólnoty. Powyższa polityka jest jednak nadal silnie związana z działaniami ukierunkowanymi na zmniejszanie opóźnień rozwojowych społeczności lokalnych i regionów opóźnionych, zwłaszcza w aspekcie ekonomicznym. W tym ujęciu podkreśla się, to że wszystkie społeczności lokalne i regionalne w Polsce powinny posiadać odpowiednie zasoby skutecznej adaptacji do silnie zmieniających się warunków ekonomicznych, zarówno na poziomie danego kraju, międzynarodowym, jak i globalnym.

Rozwój lokalny i regionalny w aspekcie teorii systemów złożonych

Przedstawione wyżej rozważania, obejmujące z powiązaniem pojęcia rozwoju lokalnego i regionalnego z przemianami paradygmatów transformacji ustrojowej w Polsce, nasuwają kilka istotnych zagadnień, które są problematyczne przy wyjaśnieniu w aspekcie teorii modernizacji, a ulegają logicznemu wyjaśnieniu przy wykorzystaniu założeń teorii systemów złożonych.

Pierwszy problem dotyczy tego, jak można rozumieć rozwój lokalny i regionalny w sytuacji wzrostu współzależności społeczności lokalnych i regionalnych

¹¹ T. Rokicki, *Rozwój regionalny na przykładzie województwa podlaskiego*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, G. Gerek (red.), Wydawnictwo Urzędu Miejskiego w Pułtusku, Pułtusk 2015, s. 56.

¹² A. Giza-Poleszczuk, *Jak budować wspólnotę Polaków w XXI wieku?*, [w:] *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.?*, A. Dąbrowska-Nowacka (red.), Wydawnictwo Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010, s. 71.

pod względem globalnym. Jest to istotne z tego punktu widzenia, że procesy globalizacji nie są tożsame z zagadnieniem liniowego postępu, ale charakteryzują się wysokim poziomem usieciowienia relacji oraz fazową chaotycznością. Drugi problem wiąże się z brakiem możliwości ścisłego zaplanowania rozwoju konkretnych społeczności lokalnych i regionalnych z racji dostosowania ich do szerszych projektów rozwojowych struktur państwowych czy międzynarodowych. Wobec powyższego złożoność współczesnych społeczeństw uniemożliwia stworzenie skutecznych, modernizacyjnych planów rozwoju konkretnych, lokalnych i regionalnych społeczności ze względu na ich wewnętrzną emergencyjność i asynchroniczność procesów adaptacyjnych.

System złożony nie jest komplikacją czy nałożeniem się systemów prostych. Systemy złożone są to układy, w których nie ma jasnych powiązań między przyczyną a skutkiem, ponieważ ulegają one zmianom w czasie. Tym samym to pojęcie prostoty również nie jest proste, redukcjonizm całego systemu do własności jego elementów. Systemy złożone powstają w sytuacji, gdy rozwijający się w czasie system prosty przekroczy pewną granicę strukturalnej emergencji. Wówczas taki, dotychczas jasno zdefiniowany, system zaczyna przejawiać nieoczekiwane zachowania. W tym rozumieniu nie jest możliwe ściśle opisanie związków przyczynowo-kutkowych pomiędzy elementami w złożonym systemie. W zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego nie jest zatem możliwe uzyskanie wysokiego stopnia zgodności między zakładanym ogólnie planem rozwoju określonych społeczeństw lokalnych i regionalnych a osiągniętymi rezultatami.

Zarówno złożoność, jak i prostota są powiązane ze sobą specyfiką funkcjonowania określonych obiektów jako całości. Christoph Adami podkreśla, że: „w teorii systemów dynamicznych, jesteśmy zainteresowani ogólną złożonością procesów. Na przykład okresowe i losowe procesy są postrzegane, jako proste (...) niezależnie od tego, w jakiej skali mogą funkcjonować”¹³. Systemy złożone zawsze zawierają w sobie pewien poziom chaotyczności oraz charakteryzują się brakiem jasno określonych granic, jednak nie jest to tożsame z brakiem wewnętrznej struktury. W myśl tej zasady, systemy złożone są dynamiczne, nieliniowe i otwarte, ale jednocześnie wyróżniają się wewnętrznym, specyficznym uporządkowaniem. Systemy złożone są zatem realnym odzwierciedleniem zglobalizowanej rzeczywistości społecznej, która cechuje się sieciowym uporządkowaniem. W tym ujęciu rozwój lokalny i regionalny będzie miał swoją własną dynamikę w każdym konkretnym przypadku empirycznym. Stosowanie modernizacyjnych ścieżek rozwojowych jako wytycznych zawsze bowiem przejdzie przez filtr, po pierwsze za sprawą napływu zewnętrznych, globalnych i międzynarodowych bodźców, zasobów kulturowych i społecznych ukształtowanych w procesach długiego trwania; po drugie, za przyczyną konkretnych potrzeb jednostek i społeczności. Stąd makrostrukturalne plany modernizacyjne społeczności lokalnych i regionalnych w teorii systemów złożonych są traktowane wyłącznie jako jeden

¹³ Ch. Adami, *What is Complexiti*, „BioEssays”, 2002, nr 24, s. 1085.

z elementów gry o przyszły kształt tych społeczności, a nie jako ściśle określony determinant jego dynamiki rozwojowej.

Złożoność zakłada pewną emergencję, posiadanie określonej, wewnętrznej struktury obiektów złożonych. W teoriach systemów złożonych przez redukcjonizm bardziej rozumie się wymóg prostoty. Zdaniem Andrzeja Nowaka: „wynika to z tego, że w zbiorach, skomponowanych z prostych oddziałujących na siebie elementów, złożoność pojawia się dopiero na poziomie całości układu – obserwuje się efekt emergencji. Emergencja zaś to pojawienie się na poziomie systemu własności, których nie ma na poziomie elementów i których na podstawie właściwości samych elementów nie można oczekiwać”¹⁴. Odnosząc się do tematyki niniejszej pracy, warto zwrócić uwagę na to, że tworząc modele rozwoju lokalnego i regionalnego, trzeba uwzględniać: skomplikowane powiązania pomiędzy zróżnicowanymi elementami ukształtowanymi zarówno przez procesy długiego trwania (lokalną i regionalną kulturę, tradycję, mentalność społeczną), jak i wpływ czynników globalnych czy związanych z polityką państwa, a także bieżące potrzeby aktorów jednostkowych i zbiorowych

Aby mógł powstać system złożony, konieczne są dwa czynniki. Pierwszym jest pojęcie dynamiki odnoszące się do zmian zachodzących w strukturze systemu w określonych jednostkach czasu. Pojęcie czasu jest istotne z racji prostego założenia, że wszelkie zmiany w systemie złożonym są nieodwracalne, lecz zmiany w nim zachodzące nigdy nie przebiegają w sposób jednoznaczny na wszystkich poziomach jego struktury. Skomplikowana, wewnętrzna struktura systemu złożonego oraz ciągle zmieniające się, płynne relacje między jego elementami a podsystemami generują wszelkie opóźnienia w reakcji tych części składowych na zróżnicowane bodźce zewnętrzne wobec systemu. Jednak jest to opis najlepiej odzwierciedlający specyfikę funkcjonowania sieciowych powiązań w zglobalizowanym świecie.

Drugim, istotnym czynnikiem jest nieliniowość. Przez nieliniowość systemu złożonego rozumie się mechanizm, który zakłada, że nawet niewielkie zmiany na jednym poziomie struktury układu mogą mieć daleko idące konsekwencje na tym samym poziomie lub nawet na kilku jego poziomach. Wdrożenie w zróżnicowanych społecznościach lokalnych i regionalnych odgórnych planów rozwojowych, zgodnie z założeniami teorii systemów złożonych, nie gwarantuje uzyskania takich samych, pozytywnych efektów. Związane jest to z faktem, że każda określona społeczność lokalna i regionalna ma odmienny układ relacji pomiędzy elementami, a więc wprowadzenie ustalonych strategii działania aktywizuje częściowo odmienne zasoby i strategie działania. W myśl tej zasady, wszelkie działania zmierzające do rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych powinny opierać się na dokładnym zbadaniu struktury określonych społeczności oraz uwzględnieniu konieczności elastycznego dostosowania planów do potrzeb mieszkańców.

¹⁴ A. Nowak, W. Borkowski, K. Winkowska-Nowak, *Układy złożone w naukach społecznych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009, s. 12.

W innym przypadku stosowane strategie rozwojowe mogą zostać odrzucone lub przyjęte powierzchownie, lub mogą nawet doprowadzić do pogorszenia istniejącego porządku lokalnego czy regionalnego. Teoria systemów złożonych podkreśla bowiem, że traktowanie społeczności lokalnych i regionalnych jako złożonych, otwartych podsystemów wymaga z jednej strony dokładnego analizowania struktury konkretnych przypadków, a z drugiej bycia gotowym na elastyczne dostosowanie się do, często nieprzewidywalnych, skutków wdrożenia projektów rozwojowych.

Warto zauważyć, że nieliniowy charakter systemu złożonego całkowicie nie neguje występowania liniowości w jego obrębie. Związek między liniowością a nieliniowością systemu złożonego ma bardziej skomplikowaną strukturę. Według Michała Tempczyka: „źródłem nieliniowości w układach, których najprostsze składniki można potraktować, jako liniowe, jest dostosowanie się struktur całości do działających sił, wpływ jednych części na inne. Taki wpływ stanowi istotę wielu zjawisk, stąd muszą one od początku być opisywane, jako nieliniowe. Dla takich zjawisk modele liniowe są z zasady nieużyteczne”¹⁵. Same elementy w systemie złożonym są niejako zaprogramowane do liniowego rozwoju. Specyfika systemu złożonego, jako zbioru zachodzących w czasie dynamicznych relacji pomiędzy tymi elementami, wymusza na osobach, wdrażających programy rozwoju lokalnego i regionalnego, elastyczność działania oraz nakłada wymóg wzajemnego dostosowywania się w celu osiągnięcia wysokiego poziomu równowagi stabilnej całego układu. W takiej sytuacji nieliniowość jest przyczyną i skutkiem wzajemnych relacji pomiędzy elementami systemu oraz potęguje wzrost jego złożoności w czasie. Jednocześnie umożliwia to lepszą adaptację do zglobalizowanej rzeczywistości społecznej, której głównym elementem są nieliniowe sieci złożone, te natomiast nie podlegają prawom teorii modernizacji.

Podsumowanie

W projektowaniu strategii rozwoju lokalnego i regionalnego społeczności lokalnych i regionalnych we współczesnym społeczeństwie polskim należy krytycznie podchodzić do założeń teorii modernizacji. Projektowanie imitacyjnych, odgórnie wdrażanych strategii rozwojowych opartych na budowie schematów determinizmu ekonomicznych, społecznych, kulturowych i politycznych uwarunkowań: nie gwarantuje osiągnięcia pozytywnych skutków we wszystkich lokalnych i regionalnych społecznościach. Teoria systemów złożonych podkreśla, że każda społeczność lokalna i regionalna stanowi specyficzny podsystem, który z jednej strony jest otwarty na czynniki zewnętrzne, a z drugiej posiada on swoją własną, emergencyjną strukturę. Wdrażanie jakichkolwiek projektów dotyczących rozwoju lokalnego i regionalnego w konkretnych przypadkach wymaga elastycznej postawy oraz dokładnego zbadania istniejącej specyfiki tych społeczno-

¹⁵ M. Tempczyk, *Teoria chaosu dla odważnych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2002, s. 57.

ści. Przemiany paradygmatów rozwojowych społeczeństwa polskiego, opartych na coraz bardziej rozwiniętej krytycznej dyskusji związanej z koncepcjami transformacji i postkomunizmu, umożliwia kształtowanie się nowego stanowiska wobec zmian systemowych, w których nacisk kładzie się na: dynamikę, złożoność i nieliniowość, co sprzyja również nowemu spojrzeniu na problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego.

Literatura

1. Adami Ch., *What is Complexiti*, "BioEssays", 2002, nr 24.
2. Brol R., *Rozwój regionalny – zakres pojęciowy*, [w:] *Metody oceny rozwoju regionalnego*, D. Strahl (red.) Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
3. Giza-Poleszczuk A., *Jak budować wspólnotę Polaków w XXI wieku?*, [w:] *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.?*, A. Dąbrowska-Nowacka (red.), Wydawnictwo Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010.
4. Kolasa-Nowak A., *Zmiana systemowa w Polsce w interpretacjach socjologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
5. Krzysztofek K., *Czynniki i kierunki zmiany/kontynuacji kulturowej w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej w latach 1989-2007*, [w:] *Czy koniec socjalizmu? Polska transformacja w teoriach socjologicznych*, M. Szczepański, A. Śliz (red.), Wydawnictwo Scholar, Warszawa, 2008.
6. Laubbe A., *Modernizacja Polski, struktury, agencje, instytucje*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, Agencje, Instytucje*, W. Morawski (red.), Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
7. Mach B., *Jednostka jako podmiot i przedmiot transformacji społecznej*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, Agencje Instytucje*, W. Morawski (red.), Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
8. Nowak A., Borkowski W., Winkowska-Nowak K., *Układy złożone w naukach społecznych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009.
9. Rokicki T., *Rozwój regionalny na przykładzie województwa podlaskiego*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, G. Gerek (red.), Wydawnictwo Urzędu Miejskiego w Puławach, Puławy 2015.
10. Rychard A., *Gdzie jest pęknięcie – w gospodarce, polityce czy całym społeczeństwie?*, [w:] *Polska jedna czy wiele?*, H. Domański, A. Rychard, P. Śpiewak (red.), Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005.
11. Tempczyk M., *Teoria chaosu dla odważnych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2002.
12. Wnuk-Lipiński E., *Paradoksy zmiany ustrojowej*, [w:] *Wielka transformacja. Zmiany ustrojowe w Polsce po 1989 roku*, I. Krzemiński (red.), Wydawnictwo ŁOŚGRAF, Warszawa 2011.
13. Woś A., Zegar J., *Rolnictwo społecznie zrównoważone – w poszukiwaniu nowego modelu dla Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, 2004, nr 3.
14. Zabłocki Z., *Rozwój zrównoważony, idee, efekty, kontrowersje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002.

SISMONDOWSKA INTERPRETACJA NIERÓWNOŚCI A WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE

Streszczenie: W artykule zaprezentowano poglądy Jeana Charlesa Leonarda Simonde de Sismondiego, przedstawiciela francuskiej ekonomii klasycznej, na kwestię nierówności społecznych przy jednoczesnym podkreśleniu ich ponadczasowego charakteru. Praca ma charakter czysto teoretycznych rozważań i koncentruje swą uwagę na reformach gospodarczych proponowanych przez Sismondiego w ramach tzw. programu pozytywnego oraz współczesnych koncepcjach uzdrowienia aktualnie panujących stosunków społeczno-gospodarczych, w tym koncepcji Thomasa Piketty'ego i Josepha Eugena Stiglitz. Przedstawiony w opracowaniu problem nierówności ekonomicznych mieści się obecnie w centrum zainteresowań sfer akademickich, jak również pozanaukowych, ukazujących sposoby korygowania nieprawidłowości ujawniających się w podziale wspólnie wypracowanego dochodu narodowego.

Słowa kluczowe: ekonomia klasyczna, polityka gospodarcza, nierówności ekonomiczne, program reform, współczesna teoria ekonomii

SISMONDI'S INTERPRETATION OF INEQUALITY AND THE CONTEMPORARY CONCEPTIONS

Summary: The aim of this paper is to present Jean Charles Leonard Simonde de Sismondi (representant of French classical economics) the point of view for inequality matter at the same time emphasizing the timeless character of above social and economic problem. The article has purely theoretical considerations form, focusing his attention on showing the solutions proposed by Sismondi economic reform under the so-called "Positive program" and recent works of contemporary economists, including Thomas Piketty and Joseph Eugene Stiglitz. Raised in the paper issues of economic inequality are only a sample of the public debate, which is conducted now in the most majority of universities in all continents of the world.

Key words: classical economics, economic policy, inequality, reform program, contemporary economic theory

Wprowadzenie

Z problemem nierówności, zarówno ekonomicznych, jak i społecznych, teoretycznie i praktycznie ludzkość zmagą się od początków swojego istnienia. W literaturze dysputa nad nierównościami ma równie długą historię, a początków naukowego opisu powyższego zagadnienia należy szukać już w starożytności, w rozprawach pierwszych filozofów, a zarazem polityków społecznych, takich jak: Ksenofont, Perykles, Platon czy też Arystoteles. W pierwszej fazie twórczości, wymienionych myślicieli, problem nierówności był rozpatrywany niejako wspólnie z zagadnieniem bardziej ogólnym, jakim jest idea dobra, w tym sprawiedliwości.

Zagadnienie nierówności było i jest przedmiotem zainteresowań ekonomistów. Intensywność i rozmiary samego zjawiska, jakim są nierówności ekonomiczno-społeczne, przybrały na sile w szczególności podczas przejścia z systemu gospodarki feudalnej na system gospodarki kapitalistycznej. Aktualnie problem ten ponownie uległ nasileniu, w związku z czym powraca i ponownie znajduje się w centrum zainteresowania opinii publicznej, przez co budzi szeroką dyskusję w kręgach nauk społecznych. Wobec powyższego, rośnie liczba osób, w tym ekonomistów, proponujących swoje własne, autorskie programy minimalizowania negatywnych skutków nierówności, poddając je tym samym wnikliwemu opisowi i analizie, jednocześnie zwracając uwagę na konsekwencje dalszego rozwoju tego niekorzystnego procesu, zarówno dla gospodarki, jak i całego społeczeństwa. Uwzględniając przedstawione powyżej kwestie, celem artykułu jest zaprezentowanie interpretacji oraz zwrócenie uwagi na ponadczasowy charakter zjawiska nierówności ekonomicznych, według Jeana Charlesa Leonarda Simonde de Sismondiego, ekonomisty i historyka, a przede wszystkim przedstawiciela klasycznej ekonomii francuskiej, w porównaniu z aktualnymi koncepcjami nierówności dochodowych i majątkowych analizowanych przez współczesnych ekonomistów.

Program pozytywny J. Ch. L. Sismonde de Sismondiego

Sismonde de Sismondi jest wyjątkową i interesującą postacią we francuskiej ekonomii klasycznej, a także wybitnym historykiem i zarazem płodnym pisarzem oraz reformatorem społecznym. W twórczości Sismondiego wyróżnia się dwa okresy. W pierwszym aprobował Smithowską koncepcję ładu kapitalistycznego, natomiast w drugim odrzucił interpretację Smitha i zaproponował własny pogląd na rzeczywistość kapitalistyczną, zgodnie z którym rozwojowi kapitalistycznych stosunków produkcyjnych towarzyszy wzrost sprzeczności, nieuchronnie prowadzący do pogłębiania nierówności dochodowych i majątkowych, a tym samym wyzysku uboższej ludności i kryzysów nadprodukcji¹.

¹ *Polska klasyczna myśl ekonomiczna na tle angielskiej i francuskiej*, U. Zagóra-Jonszta (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, 2009, s. 69.

Na podstawie niedomagań kapitalistycznego ładu społecznego Simondi sformułował surową krytykę liberalizmu ekonomicznego, zaprezentowaną w jego dziele pt.: *Nowe zasady ekonomii politycznej, czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności*.

Wspomniany autor w swoich analizach zwracał uwagę na pogłębiające się względem siebie antagonizmy klasowe między kapitalistami a ubogimi producentami i drobnotowarowymi robotnikami. Sprzeczności interesów obu klas nieubłagalnie prowadziły do zaostrzenia stosunków społecznych oraz rozwarstwienia dochodowego i majątkowego społeczeństwa.

Sismondi jest uważany za prekursora państwa opiekuńczego, bowiem zaproponował program modernizacji kapitalistycznego porządku, w tym przedłożył propozycję korekty dotyczącą warunków podziału wytwarzanego bogactwa, co wiązało się z redefinicją zadań ekonomicznych państwa (odrzucając w ten sposób Smithowską koncepcję państwa minimalnego, „nocnego stróża”).

W programie Sismondiego państwo odgrywa aktywną rolę w polityce gospodarczej kraju, będąc odpowiedzialnym m.in. za sprawiedliwszy podział bogactwa wytwarzanego w gospodarce. Sismondi, chcąc łagodzić nierówności występujące w społeczeństwie wraz z ich negatywnymi skutkami, w opracowanym programie opowiada się za budowaniem systemu świadczeń społecznych zabezpieczających producenta drobnotowarowego oraz robotnika i jego rodzinę przed negatywnymi skutkami utraty pracy na wypadek choroby bądź też inwalidztwa. Powyższe postulaty Sismondiego planował zrealizować poprzez:

- stworzenie warunków prawnych ochrony produkcji drobnotowarowej;
- przeprowadzenie reformy rolnej, w celu poprawy konkurencyjności produkcji rolnej oraz zwiększenia liczby producentów drobnotowarowych na wsi;
- wspieranie produkcji rzemieślniczej w drodze tworzenia kooperatyw (spółdzielni) rzemieślniczych umożliwiających korzystanie z nowoczesnych technik;
- wspieranie awansu społecznego robotników i przechodzenie do klasy drobnych wytwórców;
- nadanie robotnikom prawa do tworzenia związków zawodowych broniących interesów ekonomicznych robotników (legalizacja związków zawodowych);
- udział robotników w podziale zysku (partycypacja), w celu powstrzymania procesu ich ubożenia;
- wprowadzenie „gwarancji zawodowych” zapewniających robotnikom ochronę przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy;
- wdrożenie prawa zabezpieczającego robotnika w okresie starości;
- ustawową regulację płac;
- skrócenie czasu pracy kobiet i dzieci oraz zakaz pracy w niedzielę;
- skrócenie czasu pracy do 10 godzin (przy standardowym dniu pracy wahającym się od 12 do 14 godzin);
- hamowanie nieograniczonej konkurencji, której negatywne skutki przede wszystkim odczuwali producenci drobnotowarowi;

- organizowanie robót publicznych².

Zapleczem Sismondowskiego programu modernizacji kapitalistycznego ładu miał być system podatkowy, w ramach którego autor opowiadał się za: progresywnym opodatkowaniem dochodów, zniesieniem powiernictw wieczystych oraz powszechnym podatkiem od otrzymanych spadków³. Środki pozyskane w powyższy sposób miały służyć realizacji polityki gospodarczej rekomendowanej w programie pozytywnym, w tym wydatków finansowanych na infrastrukturę. Zamiar diagnozy postawionej przez francuskiego klasyka trafnie opisuje fragment, zgodnie z którym cel takiego systemu podatkowego, opartego na progresji podatkowej, jest następujący: „(...) każdy podatnik powinien za swoje pieniądze otrzymać więcej korzyści dzięki drogom, kanałom, wodotryskom publicznym, dzięki opiece nad swoją osobą, dzięki wykształceniu, jakie otrzymuje, niż gdyby to wszystko musiał zdobywać własnym kosztem”⁴.

Analizy oraz interpretacje Sismondiego na temat niedomagań kapitalistycznego systemu produkcji były zatem trafne, a jego postulaty słuszne. Jednak uwarunkowania: polityczne, społeczne i finansowe uniemożliwiły wcielenie ich w życie. Możliwość ich realizacji pojawiła się dopiero w drugiej połowie XIX wieku, a przybrała na sile w drugiej połowie XX wieku. Mając na uwadze powyższe, warto zastanowić się nad aktualnością problemu nierówności poruszanego przez Sismondiego oraz przeanalizować koncepcje współczesne bezpośrednio bądź pośrednio nawiązujące do jego postulatów, co wydaje się niezwykle interesujące, biorąc pod uwagę nowe zagrożenie pojawiające się w wielu państwach, w tym rosnący populizm w debacie publicznej oraz w polityce gospodarczej odsuwanie na dalszy plan czynników o charakterze *stricte* ekonomicznych na rzecz ideologicznych i demagogicznych.

Kapitał XXI i problem nierówności ekonomicznych w ujęciu Thomasa Piketty'ego

W pewnym sensie za kontynuatora rozważań w duchu Sismondowskim można uznać Thomasa Piketty'ego, autora pracy na temat nierówności majątkowych i dochodowych w Europie i Ameryce Północnej. T. Piketty zasłynął jako autor bardzo kontrowersyjnej monografii pt.: *Kapitał XXI*, która to wywołała ożywioną dyskusję w środowisku naukowym. Zwolennicy *Kapitału XXI* podkreślają słuszność toku wywodów T. Piketty'ego, natomiast przeciwnicy zarzucają jej neomarksowskie podejście do problemu nierówności. T. Piketty w swej pracy

² B. Danowska-Prokop, *Wizja ładu społeczno-gospodarczego według Jeana Charlesa Leonarda Simonde de Sismondiego*, Studia Ekonomiczne Akademii Ekonomicznej w Katowicach, nr 43, Katowice 2006, s. 20.

³ W. Piątkowski, *J.C.L. Simonde de Sismondi. Teoria ekonomii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 186.

⁴ J. C. L. Sismonde de Sismondi, *Nowe zasady ekonomii politycznej, czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1955, s. 127.

podjął próbę udowodnienia tezy, że kapitalizm nieuchronnie prowadzi do powstawania nierówności społecznych i ekonomicznych, bowiem zyski z kapitału rosną szybciej aniżeli dochody z pracy. Podążając tym tokiem rozumowania, T. Piketty wyciągnął wniosek, iż właśnie ta rozbieżność w pierwszej kolejności przyczynia się do powstawania nierówności dochodowych i majątkowych we współczesnym świecie. Uwzględniając powyższą zależność, stworzył nowy program sprzyjający usunięciu anomalii tkwiących w gospodarce kapitalistycznej. Program walki z nierównościami opiera się na czterech głównych filarach przedstawionych poniżej.

1. Koncepcja państwa socjalnego XXI wieku.
2. Progresywne opodatkowanie dochodów i otrzymanych spadków.
3. Koncepcja globalnego podatku od kapitału.
4. Zarządzanie długiem publicznym.

W ramach pierwszego filaru zaprezentował koncepcję państwa socjalnego XXI wieku, która na nowo umożliwiła mu sformułowanie zadań, jakie powinny być stawiane przed współczesnymi państwami. Według T. Piketty'ego, państwo socjalne (państwo opiekuńcze) XXI wieku to państwo, którego podstawowym zadaniem jest nowoczesna redystrybucja niepolegająca na zwykłym przekazywaniu biednym bogactw bogatych, w każdym razie na pewno nie w sposób bezpośredni, ale finansowaniu usług publicznych i dochodów zastępczych mniej lub bardziej równych dla wszystkich, a zwłaszcza w dziedzinie: edukacji, zdrowia i emerytur⁵.

Drugi filar dotyczy polityki podatkowej, w ramach której podatek progresywny jest zasadniczym elementem państwa socjalnego, który może nie doprowadzić do likwidacji wszystkich jego problemów, jednak znacznie przyczyniłby się do poprawy sytuacji osób o najniższych kwalifikacjach na rynku pracy. Mimo dużej wagi propozycji stworzenia nowoczesnego państwa dobrobytu opartego na progresywnym systemie podatkowym dochodów, to w przekonaniu T. Piketty'ego, nie ona stanowi kluczową ideę w walce z nierównościami.

Za trzeci, a zarazem główny, filar francuski ekonomista uznał globalny podatek od kapitału, będący narzędziem podstawowym i przewodnim w niwelowaniu nierówności ekonomicznych i społecznych. Globalny podatek od kapitału to podatek o międzynarodowym charakterze i zasięgu. Tego typu podatek miałby polegać na dorocznym, progresywnym opodatkowaniu kapitału, który byłby naliczany od całego majątku, a więc obejmowałoby nie tylko aktywa finansowe, ale również aktywa profesjonalne i nieruchomości. Odróżniając globalny podatek od kapitału, T. Piketty pisał o jego progresywnym podejściu, wyróżniając tym samym cztery klasy jego progresji, są to:

- do 0,1% albo 0,5% rocznie od majątku poniżej 1 mln euro;
- 1% między 1 i 5 mln euro majątku;
- 2% między 5 i 10 mln euro;

⁵ T. Piketty, *Kapitał XXI*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015, s. 592.

- do 5% albo nawet 10% od posiadanego majątku dla osób dysponujących majątkiem rzędu kilkuset mln albo nawet mld euro⁶.

Podatek ten ma przyczynić się do powstrzymania dynamicznie pogłębiających się nierówności majątkowych, według autora, rosnących dzisiaj w tempie nie do utrzymania na dłuższą metę. Zadaniem proponowanego podatku od kapitału ma być uzupełnienie ponoszonych obciążeń podatkowych w stosunku do tych osób, których dochód deklarowany jest nieadekwatny do zestawionego majątku, co *de facto* spowoduje zmniejszenie występujących nierówności. Globalny podatek od kapitału, jak zauważył sam Piketty, to niestety swego rodzaju utopia niemająca praktycznie żadnych szans na funkcjonowanie w obecnym, realnym świecie, gdyż trudno sobie wyobrazić powiązanie wymiany informacji o rzeczywistych majątkach swoich obywateli i rezydentów na szczeblu ponadnarodowym wszystkich państw oraz konsensus co do ustalenia skali podatkowej dla wszystkich fortun naszej planety, a następnie sprawiedliwy podział wpływów z tego podatku pomiędzy poszczególne kraje, jednak jest to propozycja wartościowa i z tej racji powinna ona stanowić dla przywódców państw punkt odniesienia przy rozważaniu ewentualnych, alternatywnych rozwiązań.

Ostatnim elementem swoistego programu Piketty'ego jest rozwiązanie problemu zadłużenia publicznego dzięki odpowiedniemu zarządzaniu długiem publicznym, mające polegać na jego zmniejszeniu, m.in. poprzez podatek od kapitału, inflację oraz odpowiednią politykę oszczędności, które należy stosować w różnych proporcjach, zależnie od występujących potrzeb i stanu faktycznego, danej sytuacji, w danym czasie. Wśród wymienionych propozycji najsprawiedliwszym, a zarazem najefektywniejszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie podatku od kapitału, z kolei rozwiązaniem najmniej skutecznym jest, stosowana obecnie przez kraje Europy Zachodniej, polityka oszczędności.

Jak widać na podstawie tylko zarysu niektórych wątków teorii francuskiego ekonomisty, stanowi ona pośrednio kontynuację poglądów Sismondiego, łączy ich wiele, w tym przede wszystkim zdecydowaną krytykę wolnorynkowego kapitalizmu czy też koncepcję progresywnego opodatkowania wraz ze zwróceniem szczególnej uwagi na bardziej sprawiedliwszą redystrybucję zasobów między członków społeczeństwa, w celu likwidacji zarówno wtedy, jak i obecnie stale rosnących dysproporcji: dochodowych, majątkowych i społecznych.

J. E. Stiglitz i cena nierówności

Ostatnim z prezentowanych autorów, mających obecnie znaczący głos w debacie publicznej o nierównościach, jest Joseph Eugene Stiglitz. Problematyka związana z nierównościami znajduje się w jego pracy pt.: *Cena nierówności. W jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?*. W swych rozważaniach Stiglitz przedstawił rekomendacje dla współczesnej ekonomii

⁶ Ibidem, s. 725.

w zakresie walki z nierównościami społecznymi i ekonomicznymi, a zarazem opowiedział się za: państwem opiekuńczym z silnym interwencjonizmem państwowym w warunkach podziału wytworzonego bogactwa między członków społeczeństwa, korygowaniem niedoskonałości mechanizmu rynkowego oraz progresywnym systemem opodatkowania dochodów wraz z reformą podatku od spadków. Stiglitz, podobnie jak Sismondi i w pewnym sensie T. Piketty, jest zwolennikiem progresywnego systemu opodatkowania dochodów oraz skutecznego egzekwowania podatku od spadków (przeciwstawiając się w ten sposób powstawaniu nowej oligarchii lub plutokracji). Program reform gospodarczych Stiglitz'a w szczególności zakłada:

- reformę instytucji finansowych „zbyt dużych, by upaść” oraz „zbyt mocno ze sobą powiązanych, by upaść”, w celu ograniczenia nadmiernego poziomu ryzyka dzięki restrykcjom dotyczącym dźwigni finansowej i płynności;
- zwiększenie konkurencyjności banków i operatorów kart kredytowych (w tym także ograniczenie lichwy) oraz wprowadzenie w bankach zasady większej przejrzystości, zwłaszcza jeśli chodzi o obrót pozagiełdowy instrumentami pochodnymi;
- obniżenie premii zachęcających do zawierania ryzykownych transakcji przez bankierów;
- zamknięcie placówek bankowych zarejestrowanych w rajach podatkowych;
- skuteczniejsze egzekwowanie prawa konkurencji oraz poprawę zasad nadzoru (ładu) korporacyjnego;
- reformę prawa upadłościowego uwzględniającego: instrumenty pochodne, kredyty hipoteczne oraz studenckie;
- likwidację różnego typu świadczeń (w tym także ukrytych subwencji) dla korporacji przez państwo przy rozdziale dóbr publicznych czy rozstrzyganiu zamówień publicznych;
- reformę systemu podatkowego oraz prawa poprzez demokratyzację i spowolnienie wyścigu zbrojeń oraz dostępność do wymiaru sprawiedliwości;
- rozszerzenie dostępu do edukacji, wspieranie obywateli w oszczędzaniu, wprowadzenie powszechnej opieki zdrowotnej, a także wdrożenie programów ochrony socjalnej;
- wprowadzenie polityki fiskalnej i monetarnej zorientowanej na pełne zatrudnienie oraz równość, jak również zmniejszenie nierównowagi w bilansie handlowym;
- aktywną politykę na rynku pracy i rozszerzenie ochrony socjalnej oraz wspieranie zbiorowych działań pracowników i obywateli;
- program wzrostu gospodarczego opartego na inwestycjach publicznych, w tym przekierowanie inwestycji i innowacyjności na ochronę miejsc pracy i środowiska naturalnego⁷.

⁷ J. E. Stiglitz, *Cena nierówności: w jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015, s. 432-454.

J. E. Stiglitz zdawał sobie sprawę z małych szans realizacji proponowanego programu reform gospodarczych. Jak zauważył: „Nie stworzymy systemu, w którym panowałaby pełna równość szans, ale wypracujemy przynajmniej większą równość szans”⁸. Oznacza to tym samym, że głównym zamiarem jego programu reform gospodarczych jest nie tyle wprowadzenie idealnej równości szans, lecz przede wszystkim ograniczenie nierówności i chociaż połowiczne ich wyrównanie, co z obiektywnego punktu widzenia wydaje się celem realnym i jak najbardziej osiągalnym oraz słusznym w dłuższej perspektywie, oczywiście pod warunkiem występowania rozsądnej, niekrótkowzrocznej i niepopulistycznej polityki władz odpowiedzialnych za decyzje gospodarcze.

Podsumowanie

Celem artykułu było przedstawienie poglądów dotyczących zjawiska nierówności społeczno-ekonomicznych J. C. L. Simonde de Sismondiego, a następnie ich zestawienie ze współczesnymi koncepcjami w związku z rosnącą obecnie tendencją do pogłębiania się nierówności. W artykule zostały zaprezentowane tylko koncepcje dwóch czołowych ekonomistów XXI wieku, niemniej warto pamiętać, że poza nimi zagadnieniem nierówności społecznych i ekonomicznych o charakterze dochodowym oraz majątkowym zajmowali się m.in. tacy autorzy, jak: Anthony Atkinson, Branko Milanovic, White Stuart i Goran Therborn. W Polsce o zagadnieniu ubóstwa i nierówności pisał głównie Ryszard Szarfenberg w swoich pracach z zakresu polityki społecznej, ale również w pismach o aspekcie socjologicznym i ekonomicznym.

Mając na uwadze poglądy T. Piketty'ego, można zdecydowanie stwierdzić, iż jego myśl wpisała się w tradycje francuskiej, klasycznej myśli ekonomicznej zapoczątkowanej przez J. C. L. Simonde de Sismondiego, co przejawiało się między innymi podobnym podejściem w polityce gospodarczej, polegającym na koncepcji państwa opiekuńczego, z silnym interwencjonizmem państwowym oraz progresywnym opodatkowaniem dochodów.

W duchu sismondowskim wypowiedział się także J. E. Stiglitz, który poza elementami wspólnymi, wymienionymi wyżej, zwrócił jednocześnie uwagę na partycypację związków zawodowych, jak również samych obywateli przy podejmowaniu działań i realizacji zadań przez rządzących w polityce gospodarczej państwa. Warto wspomnieć, iż od czasu publikacji *Kapitału XXI wieku* pojawiły się liczne głosy krytyczne dotyczące pracy T. Piketty'ego, wśród których do najbardziej doniosłych należy zaliczyć chociażby głos zawarty przez Georgea Geralda Reismana w książce pt.: *Kapitał i kapitalizm XXI wieku, czyli od błędnej teorii do destrukcyjnych reform Piketty'ego*.

Klasyczna ekonomia sugeruje możliwość zmniejszania się nierówności dochodowych wskutek swobodnego przepływu kapitału, przy założeniu pełnej mo-

⁸ Ibidem, s. 457.

bilności czynników produkcji, co powinno doprowadzić do alokacji kapitału tam, gdzie występuje wyższa stopa zwrotu, w efekcie czego nastąpi niwelacja nierówności ekonomicznych. Powyższa teoria, czego najlepszym dowodem jest historia, nie sprawdziła się. Jak zauważył G. W. Kołodko: „ (...) czynniki produkcji nawet przy najdalej posuniętej liberalizacji same z siebie, bez interwencji, są mobilne tylko w takim zakresie, w jakim im się to opłaca (...). Bez stosownej interwencji na skalę ponadnarodową, czy wręcz globalną, nie należy zatem spodziewać się istotnych zmian”⁹. Z kolei, A. Gwiazda słusznie zaznaczył, iż: „poszczególni lewicowi autorzy, tacy jak Thomas Piketty, nie potrafią zaproponować innego systemu gospodarczego, który zapewniłby wzrost gospodarczy, wysokie tempo B+R, wydajności pracy oraz jednocześnie względnie egalitarny podział dochodów z pracy i kapitału”¹⁰.

Na podstawie powyższych rozważań należy skonstatować, że problemy i sposoby ich rozwiązania, zasygnalizowane po raz pierwszy przez J. C. L. Simonde de Sismondiego, są aktualne do dzisiaj, co tylko potwierdza ponadczasowy charakter kwestii nierówności zarówno dochodowych, jak i majątkowych. Warto żywić nadzieję, że poglądy zaprezentowane przez T. Piketty’ego, J. E. Stiglitz’a i Sismondiego będą inspirowały następne pokolenia ekonomistów z dobrym, a może nawet lepszym skutkiem niż w przeszłości dla nas wszystkich, czyli społeczeństwa jako całości.

Literatura

1. Danowska-Prokop B., *Wizja ładu społeczno-gospodarczego według Jeana Charlesa Leonarda Simonde de Sismondiego*, Studia Ekonomiczne Akademii Ekonomicznej w Katowicach, nr 43, Katowice 2006.
2. Gwiazda A., *Nierozwiązany problem nierówności*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 42, 2015.
3. Kołodko G. W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.
4. Piątkowski W., *J.C.L. Simonde de Sismondi. Teoria ekonomii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
5. Piketty T., *Kapitał XXI*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
6. *Polska klasyczna myśl ekonomiczna na tle angielskiej i francuskiej*, U. Zagóra-Jonszta (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
7. Simonde de Sismondi J. C. L., *Nowe zasady ekonomii politycznej, czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
8. Stiglitz J. E., *Cena nierówności: w jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.

⁹ G. W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009 s. 373.

¹⁰ A. Gwiazda, *Nierozwiązany problem nierówności*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2015, nr 42, s. 34.

CZYNNIKI I BARIERY ROZWOJU LOKALNEGO

Streszczenie: Rozwój lokalny jest ważnym elementem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, regionu, społeczności lokalnej. Dzięki niemu interesy indywidualne i ogólnospołeczne są realizowane z udziałem lokalnych zasobów i czynników rozwoju. Ustalenie głównych potrzeb społeczności lokalnych pozwala na sprecyzowanie podstawowych czynników rozwoju lokalnego. W artykule podjęto ocenę czynników wpływających na rozwój lokalny, a także sposobów usuwania barier hamujących rozwój lokalny.

Słowa kluczowe: rozwój, rozwój lokalny, czynniki, bariery

FACTORS AND BARRIERS OF LOCAL DEVELOPMENT

Summary: Local development is an important element of the socio-economic development of the country, the region and the local community. Thanks to this individual and collective interests are realized with the participation of local resources and factors of development. Identifying the main needs of local communities allows you to define the basic local development factors. This article will undertake the factors affecting local development as well as the actions to remove the inhibitors of local development.

Key words: development, local development, factors, barriers

Wprowadzenie

Początek rozwoju lokalnego w dzisiejszym rozumieniu datuje się na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte minionego stulecia. W krajach Europy Zachodniej zaczął mieć znaczenie w drugiej połowie XX wieku, kiedy to nałożyły się załamania ówczesnej polityki regionalnej czy kryzys koncepcji „dużych miast”. W Polsce rozwój lokalny nabrał szczególnego znaczenia później niż w państwach Europy Zachodniej. Dowodów zwiększonego zainteresowania należy dopatrywać się w: dążeniu do zjednoczenia z Unią Europejską, wyzwaniach cywilizacyjnych, zmianach zasad funkcjonowania gospodarki polskiej oraz pogłębianiu stanu świadomości wspólnot lokalnych, które we własnym zakresie próbują rozwiązywać problemy związane z ich funkcjonowaniem. Obecnie jest powszechnie akceptowanym kierunkiem polityki społeczno-gospodarczej. Rozwój lokalny stanowi podstawowy cel każdej jednostki terytorialnej, która dąży do jak najwyższego poziomu warunków życia mieszkańców poprzez efektywną działalność społeczną oraz rozsądne gospodarowanie lokalnymi zasobami.

Pojęcie rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny jest procesem złożonym zarówno w sensie wielkości podmiotów, jakie w nim biorą udział, jak i charakteru, a także jakości zjawisk oraz procesów mających na niego wpływ. Z tego powodu opisanie istoty tego procesu w sposób prosty i wyczerpujący jest trudne¹. W literaturze przedmiotu można wyodrębnić kilka głównych cech określania rozwoju lokalnego, m.in.: podmiotowość, wielopłaszczyznowość, ciągłość.

W opinii L. Bagdzińskiego, rozwój lokalny dotyczy takich płaszczyzn, jak: gospodarcza, polityczna, społeczna oraz kulturowa. Jak zauważa: „W dziedzinie gospodarczej rozwój polega przede wszystkim na rozwijaniu przedsiębiorczości zarówno prywatnej, jak i kreowanej przez władze lokalne, a także lokalne instytucje samorządowe i społeczności lokalne”². Z kolei, A. Jewtuchowicz łączy przemiany w skali lokalnej z przeobrażeniami w gospodarce, która umie dopasować się do zmiennych uwarunkowań. Zdaniem A. Jewtuchowicz: „Rozwój lokalny to przede wszystkim elastyczność, jest to idea gospodarki zdolnej do szybkiej adaptacji i do zarządzania systemami złożonymi i zróżnicowanymi pod względem kultury, społeczności, technik, jak również gustów oraz zmienności potrzeb i produktów te potrzeby zaspokajających”³. Wspieranie rozwoju lokalnego ozna-

¹ *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju regionalnego*, B. Jóźwik, H. Ponikowski (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2008, s. 24.

² S. L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 15.

³ *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, A. Zalewski (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1996, s. 58.

cza doprowadzenie do przemian w głównych jednostkach gospodarczych układu lokalnego.

Obecna interpretacja rozwoju lokalnego w szczególności obejmuje środowiska samorządowe, które w wymiarze lokalnym winny stymulować oraz kształtować jego przebieg. Rozwój lokalny ma więc charakter integralny. Dotyczy on wielu wymiarów, a do podstawowych można zaliczyć⁴:

- **wymiar społeczny-kulturowy**: proces zmian demograficznych, społecznych i w środowisku kulturowym;
- **wymiar środowiskowy**: zmiany w środowisku przyrodniczym oraz w infrastrukturze służącej ochronie tego środowiska;
- **wymiar infratechniczny**: rozwój systemów infrastruktury w różnych dziedzinach, takich jak: transport, telekomunikacja, elektroenergetyka, zaopatrzenie w wodę, doprowadzenie ścieków, ciepłownictwo⁵;
- **wymiar gospodarczy**: procesy rozwoju bazy ekonomicznej miast oraz regionów;
- **wymiar przestrzenny**: nowe formy zagospodarowania przestrzennego, zmiany w zagospodarowaniu, nowo zagospodarowane przestrzenie (tereny).

Omawiając rozwój lokalny, można eksponować jego wielopoziomowość. Rozwój lokalny uwzględniający: potrzeby mieszkańców, zasoby oraz zalety miejscowego środowiska przyrodniczego, zainwestowanie infrastrukturalne; stopień oświaty oraz kultury wspólnoty lokalnej; występujące zdolności: gospodarcze, naukowe, techniczne oraz kadrowe; stałe przepisy prawa oraz zachowanie wspólnot lokalnych, przy życzliwym podejściu władz lokalnych spełnia się na płaszczyznach w dziedzinie: gospodarczej, politycznej, społecznej, kultury, przestrzennej⁶.

Czynniki rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny dokonuje się pod wpływem wielu czynników, które bardzo często są nazywane nominantami rozwoju lokalnego (sprzyjającymi) oraz denominantami (niesprzyjającymi). Należy zwrócić uwagę na fakt, iż niektóre czynniki rozwoju bądź są ze sobą dość ściśle powiązane, bądź są z natury rzeczy „nierozłączne” lub „rozłączne”. Spośród wielu różnych klasyfikacji czynników rozwoju za najbardziej czytelną i pragmatyczną należy uznać systematykę dokonana przez J. Paryską⁷, którą można zilustrować rysunkiem 1.

⁴ *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, A. Frąckiewicz-Wronka (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2007, s. 23.

⁵ *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, S. Dolata (red.) Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 395-404.

⁶ K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 62.

⁷ *Współdziałanie władz samorządowych, uczelni i przedsiębiorstw w rozwoju lokalnym*, L. Jakubowa (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania „Edukacja”, Wrocław 2008, s. 17.

Rysunek 1.
Czynniki rozwoju lokalnego



Źródło: *Rozwój lokalny, Zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, J.J. Parysek (red.), KPZK PAN, Warszawa 1995, s. 39.

Zdaniem Paryska, w Polsce: „w istniejącej sytuacji, najbardziej klarowną szansą rozwoju mniejszych miast jest gospodarka lokalna bazująca na endogenicznych czynnikach rozwojowych”, czyli na czynnikach lokalnych⁸. W swojej teorii E. Blakley wyróżnił cztery czynniki rozwoju lokalnego, które uważał on za najistotniejsze tj.: zatrudnienie, bazę dla rozwoju, zalety lokalizacji, zasoby wiedzy. Opis tych czynników zawiera tabela 1.

Tabela 1.
Czynniki rozwoju lokalnego

Czynniki rozwoju	Tradycyjny punkt widzenia	Nowoczesny punkt widzenia
Zatrudnienie	Więcej firm, więcej miejsc pracy.	Firmy, które tworzą miejsca pracy wysokiej jakości, dostosowanie do miejscowej społeczności.
Baza rozwoju	Rozwój istniejących sektorów gospodarki.	Budowa nowych instytucji wspomagających działalność gospodarczą.
Zalety lokalizacji	Korzyści komparatywne bazujące na aktywach fizycznych.	Korzyści komparatywne bazujące na jakości środowiska.
Zasoby wiedzy	Wiedza istniejących kadr.	Wiedza jako generator rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Źródło: *Gmina, przedsiębiorczość, promocja*, J. P. Gioergic, G. Gorzelak (red.), Wydawnictwo Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1992, s. 28.

⁸ M. Męczyński, B. Konecka-Szydłowska, J. Gadziński, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i klasyfikacja małych miast w Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2010, s. 6.

Natomiast za W. Kosiedowskim⁹ czynniki rozwoju lokalnego można podzielić na cztery podstawowe grupy. Przedstawiono je poniżej.

1. Ekonomiczne

W zespole czynników ekonomicznych ważną rolę odgrywają: wielkość oraz metoda działania lokalnego rynku dóbr i usług; przemiany na lokalnym rynku pracy; przemiany dochodów ludności, firm i organów samorządu; nadejście inwestycji krajowych i zagranicznych. Należy także wyodrębnić wysokość przedsiębiorczości oraz innowacyjności, jakość marketingu lokalnego czy stopień zarządzania. Na warunki ekonomiczne w wymiarze lokalnym również oddziałują czynniki zewnętrzne, czyli warunki makroekonomiczne kraju bądź koniunktura na rynku europejskim i światowym.

2. Społeczne

W grupie czynników społecznych do istotnych zalicza się: zmiany w liczbie ludności oraz strukturze demograficznej, tempo i charakter przebiegów urbanizacji, aglomeracji i metropolizacji. Jednocześnie zasadniczą rolę odgrywają: rozwój oraz polepszenie infrastruktury społecznej, przemiany w poziomie i sposobie życia, postęp wykształcenia, czynność oraz zaangażowanie władz, a zarazem społeczności miejscowej, usprawnienie dojścia do kultury oraz poprawa jej jakości, skuteczność funkcjonowania władzy lokalnej, udział społeczeństwa w uchwalaniu lokalnych decyzji.

3. Techniczne i technologiczne

Zespół czynników technicznych, technologicznych tworzą: ilość i jakość kapitału trwałego, a także przemiany w jego konstrukcji; poprawa uczestnictwa produktów wysoko przerobionych, wykonanych na bazie o nowoczesnych technologii; rozrost działania badawczo-rozwojowego; zacieśnianie kooperacji sektora nauki z przemysłem; dywersyfikacja produkcji; polepszenie atrakcyjności technicznej produkcji; rozrost i ulepszanie infrastruktury technicznej; przysposobienie terenów pod inwestycje.

4. Ekologiczne

Ekologicznych perspektyw rozwoju lokalnego należy doszukiwać się w: dostępie do zasobów naturalnych, modernizacji gospodarowania surowcami środowiska przyrodniczego, inicjowaniu „czystych” technologii, pobudzeniu produkcji zdrowej żywności, polepszeniu świadomości oraz kultury ekologicznej społeczeństwa, rozwoju w edukacji ekologicznej, wprowadzaniu nowych instrumentów ochrony środowiska.

Bez względu na to, czy rozwój lokalny będzie prowadzony z punktu widzenia potrzeb własnych, czy też z uwagi na sytuację zewnętrzną można wymienić czyn-

⁹ *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 232.

niki rozwoju o charakterze ogólnym¹⁰. Powszechnie występujące i oddziałujące to¹¹:

- potrzeby społeczności lokalnych;
- zasoby i walory lokalnego środowiska przyrodniczego;
- zasoby pracy;
- zainwestowanie infrastrukturalne;
- potencjał gospodarczy;
- rynek lokalny i zewnętrzny;
- kapitał finansowy, zwłaszcza inwestycyjny;
- stopień nauki, techniki, kultury i zwyczaje;
- nowoczesne technologie;
- teren i korzyści miejsca;
- koneksje międzynarodowe i współpraca bilateralna.

Tabela 2.
Elementarne czynniki rozwoju lokalnego w Polsce.

	Czynniki		
	ekonomiczne	społeczne	przyrodnicze
Potrzeby	• restrukturyzacja gospodarki • tworzenie nowych miejsc pracy • wykorzystanie posiadanego majątku • podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego miast i gmin • prywatyzacja i rozwój przedsiębiorstwa • stabilizacja gospodarki	• podnoszenie poziomu życia • rozwiązanie problemów mieszkaniowych • rozwój intelektualno-kulturalny • przekwalifikowanie i doskonalenie zawodowe • rozwiązanie problemów bezrobocia	• poprawa stanu środowiska • aktywna polityka ekologiczna • ochrona zasobów przyrody • racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych
Możliwości	• rynkowy model gospodarki • istniejąca baza produkcyjna • niewykorzystany majątek trwały • możliwości rozwoju międzynarodowej kooperacji • rozwijające się placówki „otoczenia biznesu”	• struktura samorządu terytorialnego • duża aktywność zawodowa ludności • znaczny potencjał demograficzny • dość wysoki poziom ludności • tradycje kultury ludowej	• zasoby surowców mineralnych • surowce rolnicze i leśne • tereny wymagające zagospodarowania • walory krajobrazowe i klimatyczne

Źródło: *Rozwój lokalny. Zagospodarowanie przestrzenne ...*, op. cit., s. 42.

W tabeli 2. przedstawiono własną, nawiązującą do warunków polskich, klasyfikację czynników rozwoju lokalnego. Brak takich czynników można traktować

¹⁰ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 35.

¹¹ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 65.

jako ograniczenia rozwoju lokalnego. Szczególnie silnymi barierami mogą być: niedorozwój infrastruktury, brak wolnych terenów uzbrojonych, dewastacja środowiska, nieodpowiednie kwalifikacje kadr i niedorozwój mieszkalnictwa.

Na rozwój lokalny wpływają różnorakie czynniki, które nie są niezmiennie w czasie, dlatego też trzeba je poddawać ciągłej oraz bieżącej analizie. Do podstawowych, które oddziałują na rozwój lokalny bądź ograniczają go, zalicza się:

– **czynniki zewnętrzne i wewnętrzne**¹²:

- zewnętrzne (pozamiejscowe) dotyczą relacji z otoczeniem zewnętrznym, krajowym czy międzynarodowym; zawierają politykę gospodarczą państwa oraz zupełne jej otoczenie, jak również politykę przestrzenną;
- wewnętrzne (miejscowe) wynikają z: dysponowanych zasobów, umiejętności zarządzania nimi, działania władzy lokalnej, klimatu dla działalności gospodarczej; jest to lokalny potencjał i miejscowe potrzeby rozwoju;

– **czynniki makroekonomiczne oraz mikroekonomiczne**¹³:

- czynniki makroekonomiczne to takie, które nie są uzależnione od podmiotów lokalnych i kreuje się je na poziomie krajowym bądź międzynarodowym, np. kompromis dotyczący wolnego handlu czy ustalenie stawek podatkowych;
- czynniki mikroekonomiczne to te, na które władze lokalne naciskają;

– **czynniki przestrzenne** (wyodrębnione regionalnie lub lokalnie, takie same na obszarze całego kraju);

– **czynniki twarde oraz miękkie:**

- czynniki twarde można zmierzyć i sprecyzować, np.: dostęp do infrastruktury, umiejscowienie oraz styczność z zewnętrznymi sieciami usług infrastruktury energetycznej i ciepłowniczej (gazownictwo, energetyka, ciepłownictwo, energetyka odnawialna), koncepcja branżowa, wielkość oraz typ i rodzaj własności istniejących podmiotów gospodarczych;
- czynniki miękkie nie są łatwe do zmierzenia, np. kreatywność i innowacyjność.

Efektywne wykorzystywanie czynników rozwoju wymaga odpowiedniego klimatu (społecznego) dla tego typu przedsięwzięć. Kreatorzy strategicznych programów rozwoju społeczno-gospodarczego (w różnym wymiarze przestrzennym) powinni we właściwy sposób postrzegać podstawowe elementy¹⁴, takie jak:

- konstrukcje społeczne szczebla lokalnego zainteresowane rozwojem lokalnym oraz popierające ten rozwój;
- doświadczenie i chęć kreowania rozwoju przez samorząd lokalny;
- inicjatywa, zaangażowanie oraz przedsiębiorczość wspólnoty lokalnej;
- prawne, organizacyjne, techniczne i technologiczne popieranie propozycji;
- materialno-finansowe wspieranie propozycji rozwoju lokalnego i inne.

¹² *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, J. Tarajkowski (red.), Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2005.

¹³ *Kształtowanie się wrocławskiego bieguna wzrostu*, I Forum Samorządowe, Samorząd Terytorialny w Zintegrowanej Europie, Szczecin 2004, s. 261.

¹⁴ A. Mirosławska, *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 3, s. 42-58.

Klasyfikacja Koneckiej-Szydłowskiej obejmuje zaś tradycyjne oraz nowoczesne czynniki rozrostu. Czynniki te tworzy pięć zespołów. Pierwszy to czynniki zastanego stanu rozwoju społeczno-gospodarczego miasta; drugi zespół to czynniki położenia przestrzennego miasta; następne trzy to: ludnościowe, materialno-techniczne i przyrodnicze oraz działań społeczno-gospodarczych odnoszących się do miasta klasyfikowanego na poziomy złożoności.

Bariery rozwoju lokalnego

W polityce rozwoju lokalnego szczególnego znaczenia nabiera pokonywanie wielu przeszkód (barier). Mają one charakter: instytucjonalny, ustrojowy, kompetencyjny i finansowy. Te pierwsze są związane z deficytem organizacji pomagających oraz wspierających rozwój lokalny i regionalny. Bariery ustrojowe wyrażają się w niejasnym podziale zadań w strukturze władzy, jak również w administracji publicznej. Kompetencje wiążą się ze skomplikowanymi procedurami załatwiania spraw, a finansowe wynikają ze słabości podstaw finansowych oraz braku planowania wieloletniego. A. Potoczek do najczęstszych barier zaliczył:

- ekonomiczno-przestrzenne, polegające na koncentracji przemysłów tradycyjnych oraz schyłkowych;
- niedocenywanie procesów innowacyjnych, ograniczające wdrażanie nowych: myśli, idei, technologii;
- niewłaściwe sprzężenia zwrotne: nauka – instytucje rozwojowe – praktyka;
- niedostatek urządzeń infrastruktury techniczno-ekonomicznej oraz jej niekorzystne rozmieszczenie;
- skromną aktywność, a tym samym przedsiębiorczość społeczności lokalnej;
- irracjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi, często prowadzącymi do degradacji środowiska;
- brak kapitału zagranicznego i rodzimego;
- instytucjonalno-informacyjne, wyrażające się brakiem instytucji otoczenia biznesu oraz zakłóceniami w przepływie informacji w zakresie kierunków polityki gospodarki lokalnej¹⁵.

Bariery rozwoju tłumaczy się jako brak szans realizowania ustalonych czynności w sprecyzowanych sytuacjach, miejscu oraz czasie bądź przymus przecięcia oporu towarzyszącego przy ich wykonaniu¹⁶. Rozmiar kryteriów klasyfikacji odzwierciedla złożoność samego przebiegu rozwoju lokalnego. Głównie typologia barier odnosi się do czterech kryteriów, a mianowicie¹⁷:

¹⁵ S. L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza ...*, op. cit., s. 37.

¹⁶ *Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 99, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978, s. 22.

¹⁷ *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), Studia Regionalne i Lokalne nr 25 (58), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998, s. 153.

- **źródeł powstawania** – bariery dzieli się, tak jak czynniki, przez pryzmat jednostki terytorialnej. Wyodrębnia się wówczas ograniczenia wewnętrzne i zewnętrzne. Wewnętrzne mają charakter miejscowy, natomiast zewnętrzne są wytwarzane przez środowisko regionalne, krajowe czy też globalne, powszechnie nazywane makroekonomicznymi. Przeszkody wewnętrzne są również nazywane endogennymi, zaś zewnętrzne egzogennymi. Taką terminologię częściej spotyka się w odniesieniu do czynników, a więc determinantów oddziałujących pozytywnie;
- **szans pokonania** – według tej klasyfikacji, wśród przeszkód można wyróżnić względne i bezwzględne. Względne można wyeliminować przy użyciu rezerwowych środków: ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych. Przewyciężenie drugich z perspektywy: zweryfikowanych nakładów, osiągniętych zysków oraz zaangażowanego czasu jest niezyskowne;
- **powszechności występowania** – odnosi się do stopnia oddziaływania. Jeśli ograniczenie obowiązuje wszystkie jednostki terytorialne, określa się je systemowymi. Jest ono względnie trwałe. Przeszkody systemowe nie są wynikiem np.: nieracjonalności w gospodarowaniu, nieposiadania kompetencji władz lokalnych bądź niekorzystnych cech obszaru. Gdy zakres oddziaływania ograniczy się do określonego terenu, siła oddziaływania ma zakres lokalny lub regionalny;
- **sposobów oddziaływania na rozwój** – bariery mogą: utrudniać jak też unie możliwiać rozrost, ograniczać procesy rozwojowe, relatywnie wstrzymywać od rozpoczynania oraz wspierania procesów rozwojowych.

Utrudnienia rozwoju głównie są analizowane ze względu na klasyfikację podziału zaprezentowanego wyżej. Bariery przede wszystkim są rozpatrywane z racji miejsca powstawania, a zatem wewnątrz miejscowej jednostki terytorialnej lub poza nią. Istotną, zewnętrzną barierą słabego rozwoju systemu lokalnego jest stan ekonomiczny kraju. Mimo popularyzowanej od dłuższego okresu poprawy sytuacji gospodarki kraju, dostatecznego wzrostu gospodarczego, nadal listę przeszkód rozpoczyna, powstała wcześniej, recesja gospodarcza i jej przejawy, których skutki są widoczne do tej pory. Wyróżniane jest zwłaszcza bezrobocie oraz powiązane z nim ubożenie społeczeństwa, ale także brak zasobów na jego pokonywanie. Kryzys ekonomiczny znajduje wyraz zarówno w problemach z dużym bezrobociem, jak i z niedostatkami funduszy, np. na oświatę. Dekoniunktura spowodowała obniżenie liczby inwestycji¹⁸.

Ważnym utrudnieniem jest również polityka finansowa i fiskalna. Zauważalny jest brak klarownie określonej struktury postępowania takiej polityki, a jeśli występuje, cechuje się dużą niestabilnością. Jednocześnie za bariery rozwojowe uznaje się różne jednostki samorządu terytorialnego o silnej pozycji konkurencyjnej. Dodatkowo, krytyce jest poddana niewłaściwa polityka wobec rolnictwa,

¹⁸ *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), Zeszyty Naukowe nr 401, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 587-600.

ujawniająca brak koncepcji na jej rozstrzygnięcie. Należałoby sądzić, iż w związku ze stosunkowo pozytywnym odbiorem planu dopłat, który rozpoczął się w 2004 roku, działalność rządu na rzecz rolnictwa po kilku latach nie będzie traktowana jako przeszkoda rozwojowa.

Następne bariery mają miejsce w bezpośrednim sąsiedztwie, zatem w otoczeniu lokalnych jednostek. Do ich wzrostu przyczynia się sposób kierowania państwem, a głównie: istniejąca w widocznych terenach centralizacja, brak czy też zaniechanie reform, wadliwa administracja rządowa, starcia polityczne w obrębach władzy. Rozwój hamuje niedostateczny przepływ informacji między centrum a układem terytorialnym oraz pomiędzy samymi jednostkami terytorialnymi. Rozrost spowalniają źle określone kompetencje, a zarazem zadania układu terytorialnego, niekorzystna i nie zrównoważona polityka wobec do samorządu, ogromna ilość niejasnych przepisów oraz błędy podczas ich opracowywania¹⁹.

Spośród przeszkód wewnętrznych najpierw zwraca się uwagę na bezrobocie, czyli pochodną warunków ekonomicznych będących ograniczeniem zewnętrznym. Z deficytem pracy jest związany płytki rynek pracy. Bariera rozwojowa to równocześnie infrastruktura techniczna, jej zły stan i brak pewnych składników, np.: wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków. Bariere stanowi także kondycja dróg i ulic, ich ilość przekładająca się na nieodpowiednią przepustowość. Rozwojowi nie służy stan oraz struktura gospodarki gminnej, a przede wszystkim brak właściwych dziedzin przemysłu, za jakie są uważane przetwórstwo i usługi. Rolnictwo, nieatrakcyjne położenie geograficzne i słabe zaplecze turystyczne utrudniają rozwój turystyki. Rozrost zatrzymuje niewydolność ekonomiczną układu lokalnego z budżetem o małym poziomie dochodów. Przeszkody wewnętrzne dzieli się na bezwarunkowe, zazwyczaj prowadzące do ograniczenia rozwoju, jak również warunkowe, których występowanie kojarzy się z ryzykiem rozwoju.

Bezwarunkowe, nazywane także klasycznymi ograniczeniami, to²⁰:

- przestarzałość infrastruktury technicznej, społecznej i budownictwa mieszkaniowego;
- deficyt wolnych obszarów, a w szczególności terenów uzbrojonych;
- zniszczenie środowiska przyrodniczego;
- nieadekwatne kwalifikacje kadr, a zwłaszcza osób bezrobotnych.
- Do barier, powodujących ryzyko rozwoju, można zaliczyć²¹:
- wadliwe rozmieszczenie danej kategorii rozwoju;
- niewielką produktywność siły roboczej;
- zbyt małe materialne oraz finansowe zasoby rozwoju;
- produkowanie niekonkurencyjnych dóbr i wyrobów, na które nie ma popytu;

¹⁹ Ibidem, s. 587-600.

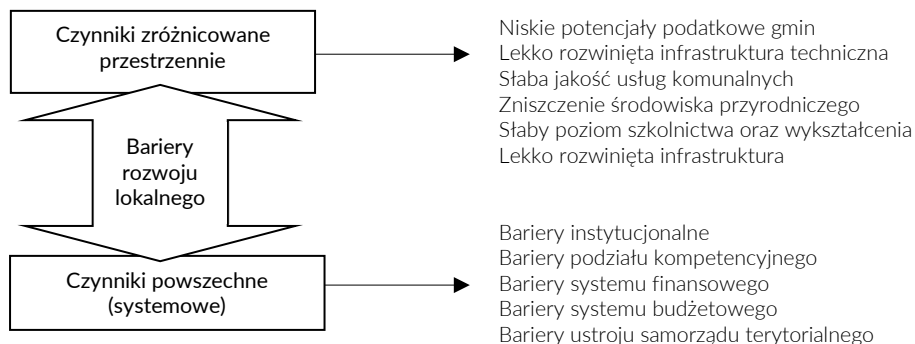
²⁰ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2001, s. 50.

²¹ *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 597.

- niedosyt wiedzy, doświadczenia, kwalifikacji związanych z gospodarką i prowadzeniem interesów w otoczeniu zbiorowości lokalnej;
- niewłaściwy charakter rozpoczynanych działań;
- nadmierne skupienie uwagi na przebiegu rozwoju, a nie na wynikach tego przebiegu.

Wiele przeszkód wewnętrznych nie sposób zaprezentować obiektywnie, bowiem tkwią one w sferze świadomości władz lokalnych, a także negatywnych i pasywnych pozycjach znaczących zespołów społeczności lokalnych. Rolą władz samorządowych jest zagwarantowanie konkretnego poziomu życia ludności bądź odpowiedniego tempa jego przyrostu. Przejawia się to w wielu sytuacjach. Jedną z nich jest zaniechanie zaniechań oraz niedociągnięć, które przede wszystkim źle świadczą o gminie w kwestii obowiązujących standardów. Zabiegi te są powszechne, gdy występowanie przeszkód hamuje rozwój jednostki. Dochodzi wówczas do zmniejszenia: liczby organizacji gospodarczych, zatrudnionych osób, dochodów. System lokalny poddawany degradacji jest zwany obszarem depresji społecznej. Przez to bardzo ważne są: odpowiednia identyfikacja przeszkód, ich pokonanie lub zaniechanie. Przeszkody dotyczą braku któregośkolwiek z czynników wzrostu, stąd do najistotniejszych można zaliczyć: brak wolnych, uzbrojonych terenów, zniszczenie środowiska, niewłaściwe kwalifikacje kadr i niedorozwój mieszkalnictwa²². Rysunek 2. przedstawia bariery rozwoju lokalnego.

Rysunek 2.
Bariery rozwoju lokalnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006, s. 4.

²² J.J. Parysek, *Podstawy ...*, op. cit., s. 21.

Równocześnie zakłada się, że w przebiegu rozwoju miasta, oprócz czynników rozwoju, również wywierają bariery. Podstawowymi przeszkodami rozwoju miast są: zacofanie infrastruktury technicznej i społecznej, brak wolnych obszarów (w tym uzbrojonych), zacofanie budownictwa mieszkaniowego, brak kwalifikacji kadr, zbyt mała liczba miejsc pracy oraz zniszczenie środowiska przyrodniczego²³.

Podsumowanie

Zarówno czynniki, jak i bariery w sposób jednoznaczny nie wyznaczają możliwości oraz tempa rozrostu. Pojawianie się na danym terenie konkretnych czynników nie oznacza rozwoju – z wykluczeniem wyjątkowych sytuacji. Analogicznie jest z barierami. Wynik rozwoju jest procesem skomplikowanym. Aby pojawił się, należy na początku zidentyfikować determinanty, oprócz ich wartości użytkowej (bądź siły negatywnego wpływu), dopiero potem właściwie wykorzystać (bądź zneutralizować). Należy pamiętać, iż w sytuacji elementów pro-, a także antyrozwojowych pojawia się efekt synergii – ich kombinacja zazwyczaj zwielokrotnia efekt oddziaływania. Znaczenie ma zarazem bliski związek czynników i barier. Te ostatnie powstają również tam, gdzie czynniki nie zostały odpowiednio rozpoznane oraz należycie spożytkowane.

Autorka artykułu uważa, że trzeba wykorzystać wszelkie możliwe czynniki oraz uwarunkowania rozwoju tak wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Chodzi przede wszystkim o wykorzystanie miejscowych zasobów rozwojowych, w tym zwłaszcza: ziemi, zainwestowania infrastrukturalnego, posiadanego majątku, ludności z jej kwalifikacjami oraz pozytywnymi cechami charakteru, istniejącego potencjału gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego. Nie można nie zauważyć tak ważkich czynników rozwoju, jakimi są: bliskość poznania oraz możliwość rozwoju współpracy o charakterze komplementarnym bądź kooperacyjnym czy położenie miasta i gminy.

Najważniejsze bariery rozwoju lokalnego układają się w łańcuch przyczynowo-skutkowy. W przekonaniu autorki artykułu, należą do nich: słaba infrastruktura – brak zainteresowania inwestorów – bezrobocie – pasywność społeczności. Należy przerwać jedno z ogniw tego łańcucha, a pozostałe bariery rozwiążą się samoistnie. Jednakże proces ten wymaga odpowiedniego czasu. Dlatego wszystkie wysiłki władz lokalnych, na terenie których występuje taki lub podobny ciąg przyczynowo-skutkowy, powinny skupić się tylko na jednym z problemów. Analizowanie potencjału z uwzględnieniem rozwiązania każdego problemu z osobna ma niewielkie szanse powodzenia.

²³ M. Męczyński, B. Konecka-Szydłowska, J. Gadziński, *Poziom rozwoju...*, op. cit., s.10.

Literatura

1. *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, A. Zalewski (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1996, s. 58.
2. Bagdziński S. L., *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
3. *Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 99, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978.
4. Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990.
5. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
6. *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
7. *Gmina, przedsiębiorczość, promocja*, J. P. Gioergic, G. Gorzelak (red.), Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1992.
8. *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
9. *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, G. Gorzelak, B. Jałowicki (red.), Studia Regionalne i Lokalne nr 25 (58), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998.
10. *Kształtowanie się wrocławskiego bieguna wzrostu*, I Forum Samorządowe, Samorząd Terytorialny w Zintegrowanej Europie, Szczecin 2004.
11. Męczyński M., Konecka-Szydłowska B., Gadziński J., *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i klasyfikacja małych miast w Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe im. Adama Mickiewicza, Poznań 2010.
12. *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju regionalnego*, B. Józwik, H. Ponikowski (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2008.
13. Mirosławska A., *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 3.
14. Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
15. Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2001.
16. *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, J. Tarajkowski (red.), Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2005.
17. *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły w Białej Podlasce, Biała Podlaska 2006.
18. *Rozwój lokalny. Zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, J.J. Parysek (red.), KPZK PAN, Warszawa 1995.
19. Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
20. Szymła Z., *Determinanty rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Wrocław 2000.
21. *Współdziałanie władz samorządowych, uczelni i przedsiębiorstw w rozwoju lokalnym*, L. Jakubowa (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania, „Edukacja”, Wrocław 2008.
22. *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Warszawie 2007.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ NA PRZYKŁADZIE POLITYKI PRZESTRZENNEJ MIASTA KRAKOWA

Streszczenie: Kraków jako jedno z największych polskich miast oraz rdzeń Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jest atrakcyjnym miejscem dla sektora nowoczesnych usług biznesowych, czego efektem jest bardzo silna pozycja na światowym rynku usług BPO/SSC. Powoduje to jednak potrzebę nieustannego rozwoju przestrzennego w celu zaspokojenia potrzeb obecnych oraz przyszłych mieszkańców i przedsiębiorców, oczekujących przyjaznego miejsca do życia i pracy. Celem artykułu jest analiza lokalizacji przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie miasta Krakowa pod kątem stopnia zagęszczenia wraz z ich charakterystyką. W efekcie otrzymano obszary o największym zagęszczeniu przedsiębiorstw, które następnie zestawiono z kierunkami rozwoju przestrzennego wskazanymi w dokumentach kształtujących politykę przestrzenną miasta Krakowa. Pozwoliło to zweryfikować hipotezę, że dokumenty planistyczne mogą przyczynić się do trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój gospodarczy, planowanie przestrzenne

SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF KRAKOW'S SPATIAL PLANING POLICY

Summary: Kraków as one of the largest Polish cities and the core of the Krakow Metropolitan Area is an attractive location for the modern business services sector, resulting in a solid position in the global BPO / SSC market. However, this need for constant spatial development to meet the needs of current and future residents and businesses, pending a friendly place to live and work. The aim of the article is to analyze the location of companies registered in the city of Krakow regarding the degree of compaction and their characteristics. As a result, the areas with the highest density of enterprises were obtained, which were then compared with the directions of spatial development indicated in the documents shaping the spatial policy of the city of Cracow. The analysis allowed to verify the hypothesis that the planning documents can contribute to the sustainable and balanced economic growth.

Key words: Sustainable economic development, spatial planning

Wprowadzenie

Dynamiczny rozwój Krakowa, będącego jednym z najatrakcyjniejszych ośrodków outsourcingowych na świecie i liderem w branży BPO/SSC, niesie ze sobą zarówno korzyści, jak i ogromne wyzwania wobec władz miasta. Rosnące zapotrzebowanie na powierzchnię biurową i rosnąca liczba miejsc pracy zdają się być jednoznacznie pozytywnymi zjawiskami, jednak w tak dużym, historycznym mieście, jak stolica Małopolski stanowią ogromne wyzwanie infrastrukturalne. Szybkiemu wzrostowi miasta towarzyszy równie szybki rozwój okolicznych gmin, co prowadzi do powstawania dużego obszaru ściśle funkcjonalnie związanego z miastem, lecz administracyjnie autonomicznego.

Celem artykułu jest analiza lokalizacji przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie miasta Krakowa pod kątem stopnia zagęszczenia wraz z ich charakterystyką. Postawiono hipotezę, że dokumenty planistyczne mogą przyczynić się do trwałego i zrównoważonego rozwoju.

W pierwszej kolejności poddano analizie literaturę, aby zdefiniować zrównoważony rozwój. Następnie zbadano sytuację gospodarczą Krakowa, a także kształt prowadzonej polityki przestrzennej. Do weryfikacji postawionej hipotezy wykorzystano dane pozyskane z Urzędu Miasta Krakowa o aktywnych podmiotach gospodarczych w Krakowie według stanu z 30 czerwca 2015 roku. Poddano je analizie w oprogramowaniu GIS. Uzyskane wyniki zaprezentowano w sposób graficzny, ułatwiający wyciągnięcie wniosków.

Rzeczywistość zrównoważonego rozwoju w literaturze

Ze względu na wpisana w istotę zrównoważonego rozwoju interdyscyplinarność, istnieje wiele jego definicji, w których akcentuje się różne elementy. Niemniej większość z nich można sprowadzić do trzech aspektów rzeczywistości (rysunek 1), które powinny zostać uwzględnione w podejmowanych działaniach, aby mogły one zostać uznane za część zrównoważonego rozwoju – społeczeństwa, środowiska i ekonomii¹.

Jednak powstaje problem właściwości zastosowanego słownictwa w języku polskim wobec faktycznego znaczenia zrównoważonego rozwoju. Anglojęzyczne *sustainable development* według tzw. *Raportu Brundtland*, czyli raportu *Our Common Future*² rozumiane jest jako taki rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie zagrażając możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń.

¹ M. Piśniak, I. Miciuła, A. Nurzyńska, *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju a jakość życia*, Wydawnictwo Sophia, Katowice 2016.

² World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#1> (data wejścia 15.04.2017).

Pojęcie zrównoważony może być zatem błędne, jako że nie wyczerpuje ono warunków postawionych w raporcie, zaś bliżej temu pojęciu jest trwały rozwój³.

Rysunek 1.
Graficzna interpretacja rozwoju zrównoważonego



Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Piśniak, I. Miciuła, A. Nurzyńska, *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju a jakość życia*. Wydawnictwo Sophia, Katowice 2016, s. 77.

Na potrzeby prowadzonej analizy przyjęto następującą definicję zrównoważonego rozwoju: „Zrównoważony rozwój ma miejsce wtedy, gdy jego podstawą jest stabilny i trwały wzrost gospodarczy w sektorach przyjaznych dla środowiska naturalnego oraz gdy dzięki niemu następuje redukcja bezrobocia przez wykorzystanie istniejących zasobów społecznych na rynku pracy”⁴.

Z definicji tej wprost wynika, że ciągły przyrost liczby miejsc pracy jest korzystny, niosąc ze sobą szansę na redukcję zatrudnienia, jednak konieczne jest poświęcenie szczególnej uwagi zagadnieniom związanym z ochroną środowiska, a także nieodzowna staje się odpowiednia struktura gospodarki zapewniająca stabilne funkcjonowanie na przestrzeni lat.

Obszar badań

Obszar badań obejmuje Kraków w granicach administracyjnych. Stolica Małopolski jest jednym z największych i najsilniejszych gospodarczo miast w kraju, licząc ponad 761 tys. mieszkańców w 2015 roku i notując w ostatnich

³ M. Piśniak, I. Miciuła, A. Nurzyńska, *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju a jakość życia*, Wydawnictwo Sophia, Katowice 2016, s. 18, 39.

⁴ Ż. Wysokińska, J. Witkowska, *Zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 9.

latach dodatnie wartości zarówno przyrostu naturalnego, jak i salda migracji⁵. Miasto posiada strategiczne położenie komunikacyjne (rysunek 2.), co sprawia, że łączy główne szlaki turystyczne oraz tranzytowe w Polsce. Jest podzielone na 18 dzielnic pomocniczych⁶.

W Krakowie, podobnie jak we wszystkich większych miastach w kraju, można zauważyć procesy suburbanizacyjne. Rozrastające się miasta utrudniają jednoznaczną diagnozę sytuacji gospodarczej i społecznej ze względu na rosnące różnice między administracyjnymi granicami gmin a funkcjonalnym obszarem miasta. Problematiczne jest również określenie wspomnianego obszaru funkcjonalnego z uwagi na dużą subiektywność kryteriów stosowanych w procesie delimitacji⁷. Podejmowane są jednocześnie działania zmierzające do prawnej organizacji współpracy miasta z jego otoczeniem (czy szerzej – całym obszarem metropolitalnym), czego przykładem w Krakowie może być powołanie w 2003 roku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, stanowiącego bardzo szeroki obszar funkcjonalnie związany ze stolicą Małopolski, w skład którego weszło aż 51 gmin⁸. Inny przykład sformalizowanej współpracy to Krakowski Obszar Funkcjonalny, na który składa się Kraków wraz z 14 sąsiadującymi gminami. Działa on w postaci Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z prezydentem Krakowa jako prezesem⁹.

Mnogość wyznaczanych, funkcjonalnych obszarów Krakowa oraz równoległe występowanie kilku sformalizowanych form współpracy stolicy Małopolski z sąsiadującymi gminami są najlepszym świadectwem złożoności otoczenia, w jakim działają dzisiejsze miasta, a także liczba bodźców zewnętrznych, mających wpływ na aktualną sytuację społeczno-gospodarczą.

Pod względem gospodarczym Kraków zdecydowanie wyróżnia się atrakcyjnością dla branży BPO/SSC, zarówno w kraju, jaki i w całej Unii Europejskiej, w 2016 roku utrzymując się na dziewiątym miejscu na świecie w rankingu największych centrów outsourcingowych¹⁰.

⁵ *Raport o Stanie Miasta 2015*, bip.krakow.pl, (data wejścia 15.04.2017).

⁶ *Uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXI/143/91 z dnia 27 marca 1991 roku w sprawie utworzenia w Mieście Kraków dzielnic mieszkaniowych oraz zmieniająca uchwałę nr XVII/192/95 z dnia 19 kwietnia 1995 roku.*

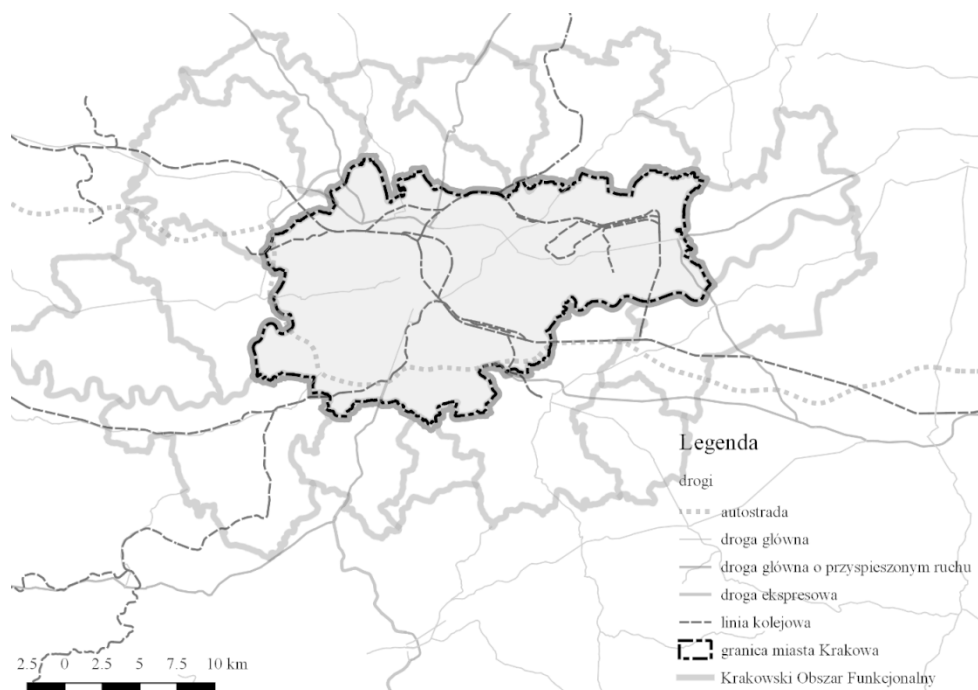
⁷ K. Sarzyński, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin zaliczanych do Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, „Świat Nieruchomości”, 2016, nr 3(97).

⁸ *Uchwała Nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 roku w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego.*

⁹ <http://metropoliakrakowska.pl/> (data wejścia: 12.05.2017).

¹⁰ *Raport Tholons 2016, Top 100 outsourcing Destination*, 2016, http://www.tholons.com/TholonsTop100/pdf/Tholons_Top_100_2016_Executive_Summary_and_Rankings.pdf (data wejścia: 15.04.2017).

Rysunek 2.
Położenie miasta na tle Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego

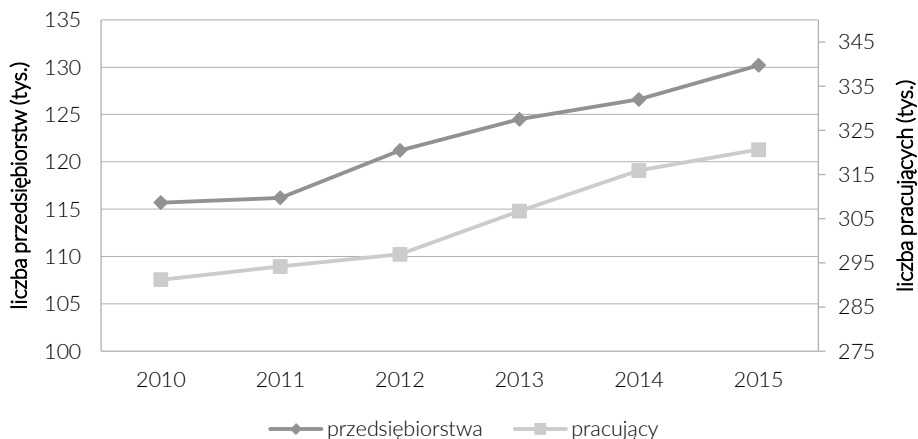


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXI/143/91...*, op.cit.

Jednak Kraków jest nie tylko jednym z najsilniejszych na świecie ośrodków outsourcingowych, stanowi również ważny ośrodek handlowy, usługowy oraz akademicki w Polsce. Ścisłe powiązane z nim gospodarczo są także otaczające gminy, czego dowodem jest przywołany wcześniej Krakowski Obszar Funkcjonalny. Przekłada się to zatem na dwa źródła czynników stymulujących miejską gospodarkę – globalny rynek i region.

Jednym z najprostszych mierników dynamiki lokalnego rynku jest liczba przedsiębiorstw i liczba pracowników. W przypadku Krakowa w latach 2010-2015 nastąpił wyraźny wzrost obu tych wartości (wykres 1.), co można uznać za potwierdzenie atrakcyjności Krakowa jako miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej.

Wykres 1.
Wzrost liczby przedsiębiorstw i zatrudnionych w Krakowie, w latach 2010-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Rośnie również siła powiązań między miastem a jego przedmieściami, o czym świadczy odmienna dynamika zmian liczby ludności w Krakowie – pomimo szybkiego przyrostu liczby pracujących (blisko 29,5 tys. nowych miejsc pracy w latach 2010-2015), nie nastąpił wyraźny wzrost liczby ludności (przyrost o niecałe 3,5 tys. w analogicznym okresie), a w 2012 i 2015 roku odnotowano wręcz spadek liczby ludności Krakowa.

Uwarunkowania polityki przestrzennej polskich miast

Nadrzędnym dokumentem regulującym politykę przestrzenną naszego kraju jest *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku*. Dokument ten określa zadania polityki i kierunków rozwoju przestrzennego między państwem i jego organami a samorządem terytorialnym. Wprowadzona została wielopoziomowa struktura z przyjętymi normami wykonawczymi na każdym poziomie tak hierarchii administracji państwowej, jak i samorządowej¹¹. Można wyróżnić trzy szczeble administracyjne, kształtujące politykę przestrzenną, a mianowicie: kraj, województwo i gminę (rysunek 3.).

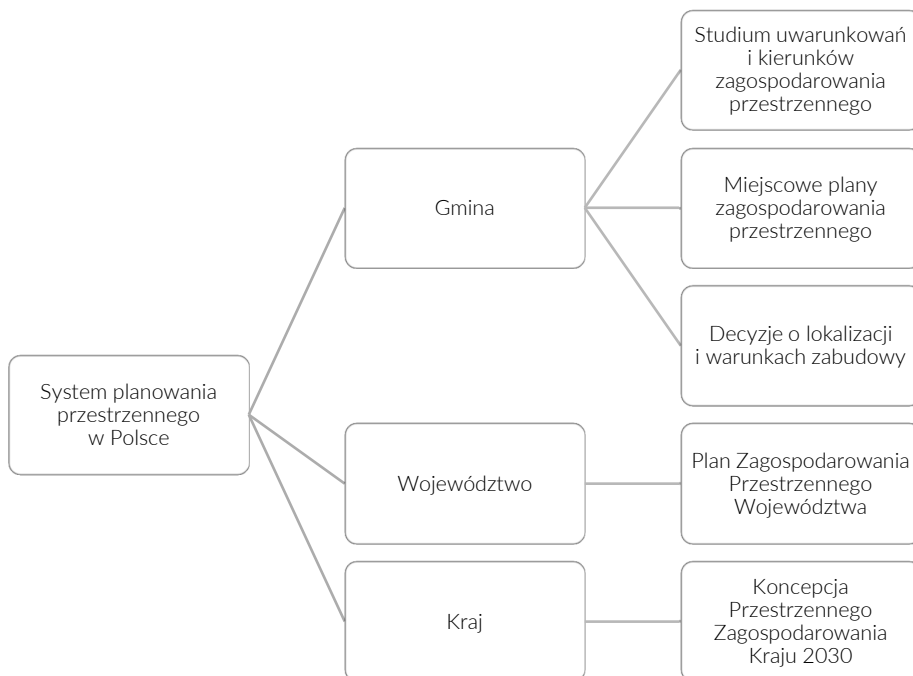
Na szczeblu centralnym polityka przestrzenna jest kształtowana i prowadzona na podstawie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Dokument ten przedstawia wizję kraju w ujęciu perspektywistycznym i stanowi punkt odniesienia do dokumentów strategicznych na poziomie gmin i miast.

Natomiast na szczeblu wojewódzkim jest uchwalany *Wojewódzki Plan Zagospodarowania Przestrzennego*, który zawiera informacje dotyczące rozmiesz-

¹¹ K. Małyśa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

czenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, krajowym, a także wojewódzkim.

Rysunek 3.
Hierarchia systemu planowania przestrzennego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2017 roku, poz. 730).

Do zadań własnych gminy należy z kolei kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej poprzez uchwalanie *Miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*¹².

Z proceduralnego punktu widzenia studium jest dokumentem obligatoryjnym określającym kierunki rozwoju przestrzennego. *Plany zagospodarowania przestrzennego* stanowią miejscowe prawo i są uchwalane w formie uchwały gminy/rady miasta i nie są dokumentem obligatoryjnym. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane decyzje o lokalizacji i warunkach zabudowy określające parametry przyszłej inwestycji¹³.

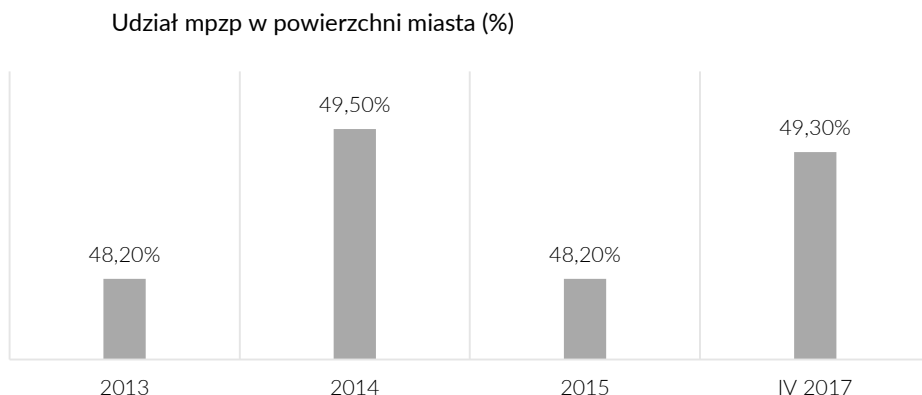
¹² *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, (Dz. U. z 2017 roku poz. 730).

¹³ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2017 roku poz. 730).

Polityka przestrzenna w Krakowie

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy¹⁴. Gmina Kraków prowadzi działania w zakresie planowania przestrzennego na podstawie *Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Ogólna polityka przestrzenna i lokalne zasady zagospodarowania zostały zawarte w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* wprowadzonego *Uchwałą nr XII/87/03 z dnia 16 kwietnia 2003 roku*, zmienioną następnie *Uchwałą nr CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 roku*. Zasady i kierunki polityki przestrzennej miasta Krakowa szczegółowo zostały opisane w tomie II stanowiącym załącznik numer 4 do powyższej uchwały. Dokument ten określa: zasady i cele polityki przestrzennej, zasady rozwoju urbanistycznego, wizje rozwoju przestrzennego jako metropolii zrównoważonej i policentrycznej, kierunki zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej, ochronę i kształtowanie dziedzictwa kulturowego, kierunki i zasady rozwoju systemów transportu, kierunki rozwoju infrastruktury technicznej i komunalnej¹⁵.

Wykres 2.
Udział powierzchni objętej MPZP do powierzchni miasta ogółem (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o Stanie Miasta 2015*, bip.krakow.pl (data wejścia: 15.04.2017), s. 78.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego szczególnie wyznaczającymi: przeznaczenie terenów, warunki ich zagospodarowania oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Od 12 kwiet-

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U.2016.0.446).

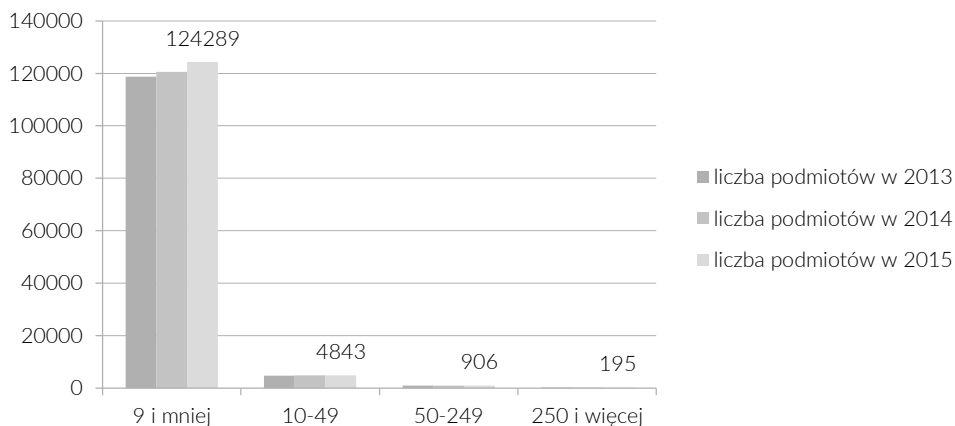
¹⁵ Uchwała nr XII/87/03 z dnia 16 kwietnia 2003 roku, zmieniona uchwałą nr CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 roku. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa – dokument ujednolicony*, Kraków 2014.

nia 2017 roku na terenie Krakowa obowiązuje 150 planów miejscowych, które stanowią 49,3% powierzchni Krakowa. Natomiast od 26 kwietnia 2017 roku aktualnie jest sporządzanych 70 planów miejscowych¹⁶. Udział powierzchni pokrycia miejscowymi planami w latach 2013-2017 jest stabilny na poziomie około 48-50% (wykres 2.).

Podmioty gospodarcze w Krakowie

Kraków jest wiodącym ośrodkiem gospodarczym, czego potwierdzeniem jest opublikowany *Raport Tholons*, według którego, Kraków po raz trzeci z rzędu otrzymał tytuł najlepszej destynacji dla sektora nowoczesnych usług biznesowych w Europie¹⁷, a także został wyróżniony w zestawieniu *European Cities & Regions of the Future 2016/2017* przygotowywanym przez „Financial Times”, obok Hamburga i Oslo, jako duże europejskie miasto przyjazne dla biznesu¹⁸. Tak wysoka pozycja w zagranicznych rankingach świadczy o bardzo dużej atrakcyjności miasta dla globalnych korporacji. Wymaga to jednak nieustannego rozwoju przestrzennego w celu zaspokojenia potrzeb nowych inwestorów, a zarazem rosnącego popytu na lokale mieszkalne związanego z wzrastającą liczbą miejsc pracy.

Wykres 3.
Liczba podmiotów gospodarczych w Krakowie w latach 2013-2015,
według liczby zatrudnianych pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Krakowa: *Raport o Stanie Miasta 2015...*, op. cit.

¹⁶ Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa, bip.krakow.pl (data wejścia 15.04.2017), s. 78.

¹⁷ *Raport Tholons 2016 Top 100 outsourcing Destination, 2016*, http://www.tholons.com/TholonsTop100/pdf/Tholons_Top_100_2016_Executive_Summary_and_Rankings.pdf (data wejścia 15.04.2017).

¹⁸ *European Cities nad Regions od the Future 2016/17*, fDi Magazine, „Financial Times”, 2016.

W latach 2014-2015 liczba podmiotów gospodarczych zwiększyła się o 2,9%, zaś w całkowitym bilansie struktury zatrudnienia zmniejszyła się nieznacznie liczba średnich przedsiębiorstw (50-249 pracowników). Należy zwrócić uwagę na to, iż w Krakowie dominują firmy zatrudniające od 1 do 9 pracowników, stanowiąc 95% wszystkich krakowskich przedsiębiorstw (wykres 3.). W 2015 roku podmioty o liczbie pracujących 10-49 stanowiły 3,7%, a duże jednostki powyżej 50 osób – 0,8% ogółu podmiotów.

W latach 2013-2016 wynagrodzenie w krakowskich przedsiębiorstwach zwiększało się we wszystkich sektorach gospodarki, od 7,5% dla przemysłu, do 31,19% w przypadku działalności: profesjonalnej, naukowej i technicznej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 16,52%, z 3 959,19 zł w I kwartale 2013 roku do 4 613,05 zł w II kwartale 2016 roku.

Metodyka badań

Podstawowymi materiałami źródłowymi wykorzystanymi w pracy były załączniki graficzne do dokumentów planistycznych, dostępne na stronie internetowej Urzędu Miasta Krakowa¹⁹. Przedstawiono je poniżej.

- Plansza obrazująca aktualne pokrycie miasta *Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego* (stan na 29.05.2017 roku).
- *Załącznik nr 4 do Uchwały nr CXIII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 roku*, obrazujący kierunki zagospodarowania według wyodrębnionych kategorii oraz strukturę funkcjonalną zagospodarowania przestrzennego.

Kluczowymi materiałami wykorzystanymi w niniejszej pracy były również informacje dotyczące lokalizacji podmiotów gospodarczych i obiektów handlowych. Materiały zostały udostępnione przez Urząd Miasta Krakowa. Należy zaznaczyć, że otrzymana baza danych reprezentuje 99% populacji przedsiębiorstw oraz są to jedynie firmy zarejestrowane na terenie Krakowa. W przeprowadzonej analizie pominięto zatem wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność na terenie Krakowa, jednak zarejestrowane poza jego granicami.

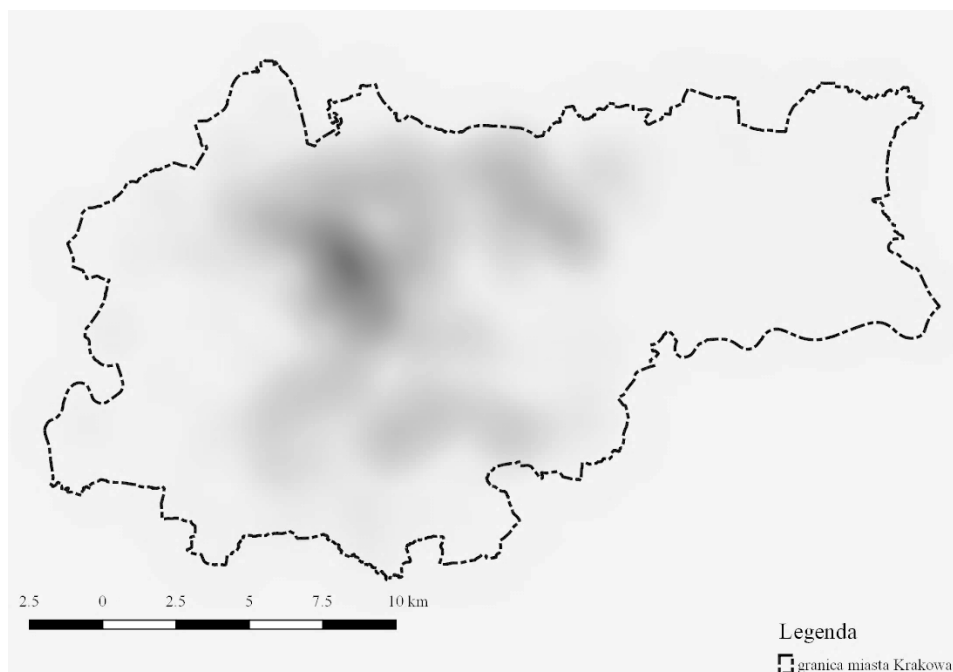
Wszystkim załącznikom mapowym nadano georeferencje na podstawie ortofotomapy Krakowa dostępnej w serwisie www.geoportal.gov.pl. Pobrany materiał źródłowy został w ten sposób skalibrowany i przygotowany do dalszej analizy. Działanie to polegało na wczytaniu załącznika w postaci jpg. Następnie metodą punktowania zostały przypisane lokalizacje na ortofotomapie i kolejno na załączniku. Trudnością na tym etapie było odnalezienie wspólnych punktów na ortofotomapie i załącznikach graficznych. Na kolejnym etapie wczytano pliki źródłowe do programu GIS i przystąpiono do analiz przestrzennych.

¹⁹ <https://www.bip.krakow.pl/?id=412>, (data wejścia: 15.04.2017).

Wyniki analizy

Pierwszą z analiz było wyliczenie stopnia zagęszczenia przedsiębiorstw. Na tym etapie dokonano wizualizacji lokalizacji przedsiębiorstw w sposób najwierniej odzwierciedlający gęstość jednostek gospodarczych, czego efektem jest mapa skupień przedstawiająca geograficzne zagęszczenie obiektów punktowych (rysunek 4.). Obszary o największym zasięgu oraz największym nasyceniu kolorów reprezentują miejsca o największym zagęszczeniu firm.

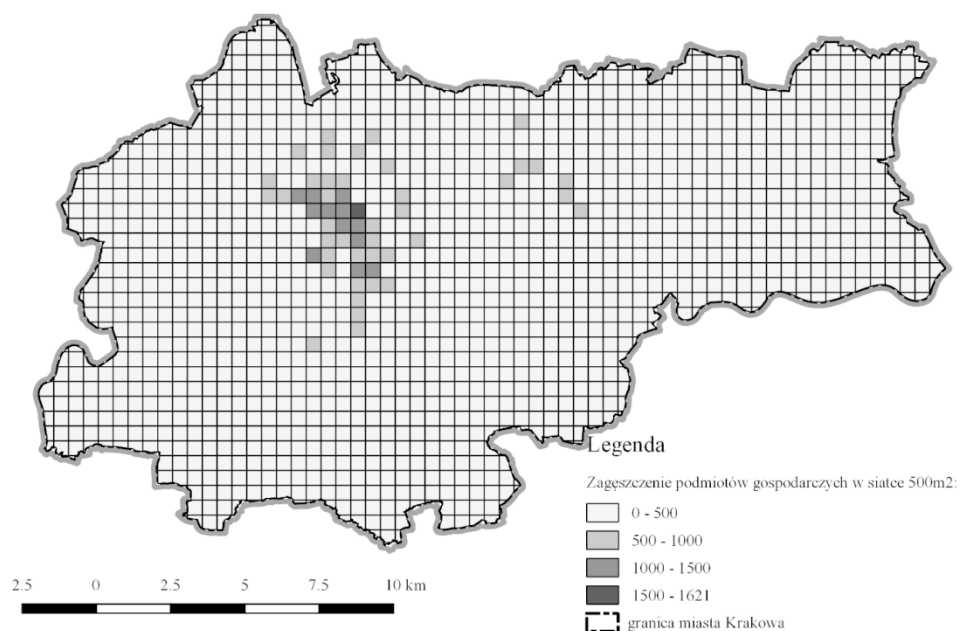
Rysunek 4.
Mapa skupień krakowskich przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na trudności z jednoznacznym wytypowaniem obszarów o najwyższym stopniu gęstości, przystąpiono do dalszej analizy umożliwiającej bardziej precyzyjne wyznaczenie takich obszarów. Do tego celu wykorzystano siatkę kartograficzną o boku 500 m pokrywającą całe miasto. Następnie wyliczono liczbę przedsiębiorstw w każdym kwadracie (rysunek 5.). Uzyskane w ten sposób wyniki pozwoliły w łatwy sposób wskazać obszary (kwadraty o boku 500 m), w których znajduje się najwięcej przedsiębiorstw. Zgodnie z przypuszczeniami, najwięcej podmiotów gospodarczych jest skoncentrowanych w Śródmieściu, gdzie na powierzchni 25 ha jest zarejestrowanych ponad 1 600 podmiotów (kwadrat o najmniejszym zabarwieniu).

Rysunek 5.
Mapa skupień krakowskich przedsiębiorstw z wykorzystaniem siatki kartograficznej
o boku 500 m

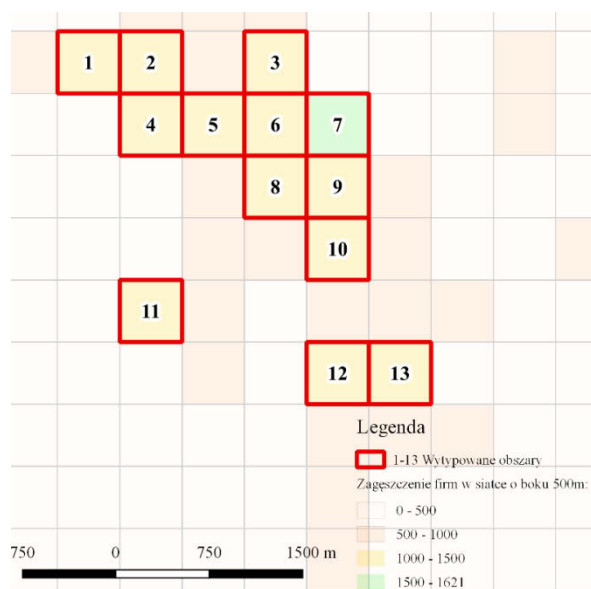


Źródło: opracowanie własne.

Do dalszych analiz wytypowano kwadraty o liczbie przedsiębiorstw przekraczającej 1 000, których w Krakowie jest 13 (rysunek 6.). Wszystkie znajdują się w centralnej części miasta, a aż 10 z nich ze sobą sąsiaduje, tworząc zwarty obszar o bardzo wysokiej gęstości przedsiębiorstw. Wyłonione 13 obszarów roboczych zajmuje powierzchnię 325 ha, co stanowi 1% powierzchni Krakowa. Znamienne jest to, że w tym obszarze jest zarejestrowanych aż 12,17% podmiotów z całego miasta.

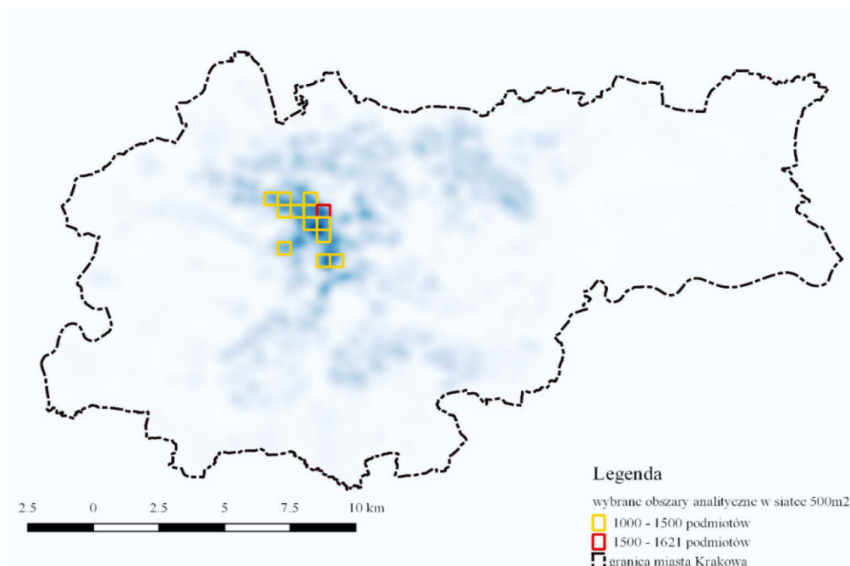
Należy zauważyć, że dwie zaproponowane metody badawcze okazały się zbieżne ze sobą i pozwoliły na całkowite wyodrębnienie obszarów wykorzystanych przy kolejnych analizach (rysunek 7.).

Rysunek 6.
Obszary o największym zagęszczeniu przedsiębiorstw w Krakowie



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 7.
Porównanie dwóch sposobów wyznaczania obszarów
o największym natężeniu przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne.

Wybrane obszary oraz obowiązujące plany miejscowe

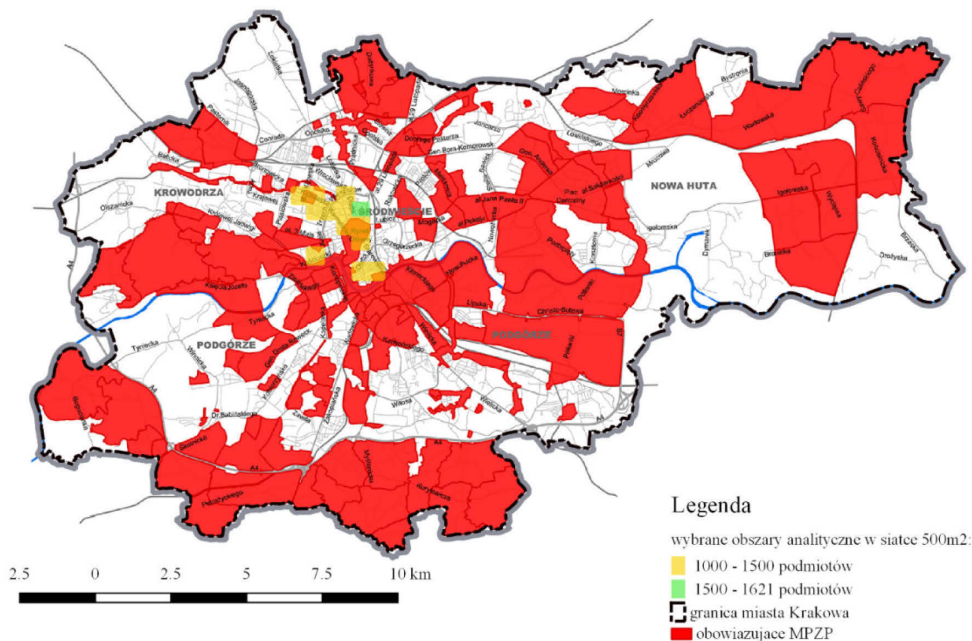


Tabela 1.
Struktura przeznaczenia terenów w analizowanych obszarach

Lp.	Symbol	Nazwa	% powierzchni
1.	MNW	tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej	0,23%
2.	MW	tereny zabudowy wielorodzinnej	28,05%
3.	TZ	tereny zamknięte	0,19%
4.	U	tereny usług	1,97%
5.	UM	tereny zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej	48,91%
6.	W	tereny wód śródlądowych	0,10%
7.	ZC	tereny cmentarzy	0,25%
8.	ZU	tereny zieleni urządzonej	12,81%
9.	D	tereny komunikacyjne	7,50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa...*, op. cit.

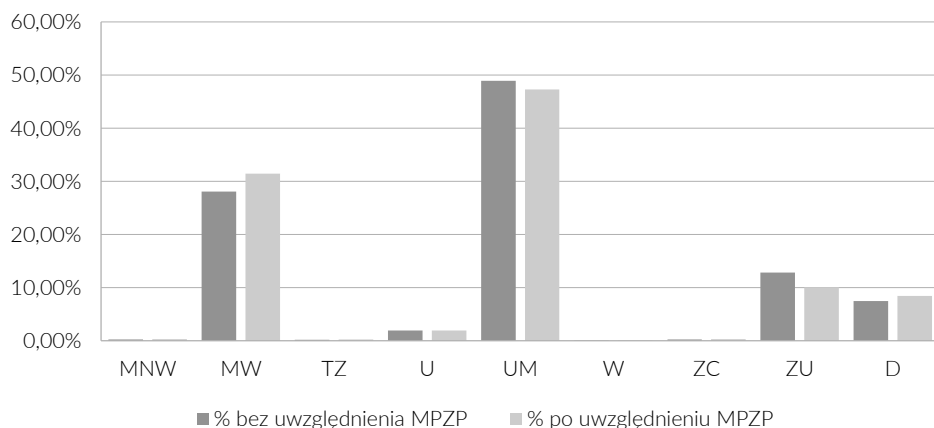
Największy obszar zajmowały tereny zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (UM, 48,91%) oraz tereny zabudowy wielorodzinnej, co odpowiada ogólnej charakterystyce centrum Krakowa z przeważającą, zwartą, kilkukondygnacyjną zabudową z lokalami handlowo-usługowymi na parterze.

Następnym krokiem było zestawienie wybranych obszarów z obszarami objętymi MPZP, co pozwoliło na wyodrębnienie tylko tych części, w których nie obowiązuje plan miejscowy. Dla tych terenów przyjęto zapisy pochodzące ze studium. W efekcie otrzymano zestawienie, które obrazuje procentowy rozkład planowanego kierunku zagospodarowania przestrzennego (wykres 4.). Przedstawione zostały zależności z uwzględnieniem całego obszaru badawczego (składającego się z zaprezentowanych wcześniej 13 kwadratów) oraz obszaru z wyłączeniem miejsc, dla których uchwalono MPZP.

Należy podkreślić, iż w przypadku braku MPZP są wydawane decyzje o lokalizacji i warunkach zabudowy, które ze względu na swoją konstrukcję prawną nie muszą być zgodne z wytycznymi zawartymi w nadrzędnym dokumencie planistycznym, jakim jest studium.

Otrzymane wyniki należy interpretować w następujący sposób: im bardziej zbliżone wartości dla obszarów objętych i nieobjętych planem miejscowym, tym bardziej zbieżne ze sobą postanowienia planów miejscowych i zapisy studium (lub przynajmniej decyzje wydawane przez władze miasta). Z kolei, im większa różnica pomiędzy wartościami, tym większe rozbieżności w tym zakresie.

Wykres 4.
Analiza zapisów kierunków zagospodarowania przestrzennego w SUIKZP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Załącznika nr 4 do Uchwały Rady Miasta Nr CXIII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 roku.

Z analizy wynika, że plany miejscowe zakładają większą powierzchnię poświęconą budownictwu wielorodzinnemu, choć pozbawionemu usług (funkcja *stricte* mieszkalna), podczas gdy na terenach nieobjętych planem miejscowym występuje więcej nieruchomości łączących funkcje mieszkalne i usługowe. W tym przypadku plany miejscowe mogą być stosowane jako narzędzie przeciwdziałania zbytnej koncentracji przedsiębiorstw, powodującej negatywne skutki, a przede wszystkim przeciążenie infrastruktury komunikacyjnej na danym obszarze, znacząco utrudniające życie mieszkańców i tym samym obniżające jego jakość.

Wyraźnie niższy wynik dla terenów zieleni urządzonej na obszarach objętych planami miejscowymi może niepokoić, wskazując na brak świadomości potrzeby zapewniania mieszkańcom terenów zielonych – czy to przez tworzenie nowych, czy też przez ochronę dotychczasowych. Taka sytuacja może jednak wynikać z faktu nieobjęcia planem miejscowym kilku większych terenów zielonych, w tym przede wszystkim np. Parku Krakowskiego im. Marka Grechuty (około 5 ha powierzchni).

Podsumowanie

Wyzwaniem więc władz miast jest zapewnienie właściwej kultury przestrzeni, takiej w której każdy chce żyć i funkcjonować oraz takiej, która przyczyni się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Oznacza to, że tkanka miejska powinna być kształtowana z uwzględnieniem aspektów: społecznych, środowiskowych oraz ekonomicznych, które współdziałają ze sobą. W pracy autorzy wy-

kazali, że znaczna część obszaru badawczego nie jest objęta zapisami *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, jak również zaproponowali metodę badawczą, za pomocą której w przestrzeni miejskiej można wyłonić obszary o największej aktywności gospodarczej. Podejście takie pozwoli na właściwe kształtowanie przestrzeni miejskiej przez planistów. Zaproponowana metoda badawcza może być jednocześnie pomocna przy wyznaczaniu stref aktywności gospodarczej. Wskazana metodologia może także służyć włodarzom miasta, którzy są odpowiedzialni za właściwe uzbrojenie terenu w infrastrukturę techniczną.

Celem artykułu była analiza lokalizacji przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie miasta Krakowa pod kątem stopnia zagęszczenia. W toku badania nie udało się jednoznacznie zweryfikować hipotezy, że dokumenty planistyczne mogą sprzyjać trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi. Teoretycznie jest to możliwe i pożądane, lecz obecne działania władz miasta Krakowa nie pozwalają na jednorzeczną interpretację, czy w związku z tym faktycznie objęcie planem miejscowym prowadzi do większego zrównoważenia rozwoju.

Przeprowadzone badania opierały się na danych o przedsiębiorstwach zarejestrowanych na terenie Krakowa. Nie uwzględniono zatem przypadków, w których przedsiębiorstwa funkcjonowały *de facto* na terenie miasta, jednak były zarejestrowane poza nim. Uwzględniono jednocześnie przedsiębiorstwa z siedzibą w Krakowie, ale prowadzące działalność poza miastem. Wynika to ze specyfiki uzyskanej bazy danych, choć nie powinno znacząco wpłynąć na wyniki końcowe. Stworzenie bazy rzeczywiście działających podmiotów w mieście jest zadaniem niezwykle trudnym w dynamicznie zmieniającym się środowisku, dlatego też zastosowana baza jest najlepszą, jaką można było wykorzystać.

Zaprezentowana analiza stanowi próbę ogólnej oceny gospodarki Krakowa z wykorzystaniem bazy danych o wszystkich aktywnych przedsiębiorstwach. Zdaniem autorów, jest to podejście bardzo perspektywiczne ze względu na możliwość analizy danych o ponad 130 tysiącach podmiotów gospodarczych. Niezwykle cennych informacji zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla władz miasta z pewnością dostarczyłaby analiza poszczególnych sekcji PKD, tworząca portret krakowskiej przedsiębiorczości, jak również badanie mikroprzedsiębiorstw, stanowiących zdecydowaną większość wszystkich firm aktywnych w Krakowie.

Literatura

1. *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Kraków*, <https://www.bip.krakow.pl/?id=412> (data wejścia: 15.04.2017).
2. *European Cities nad Regions od the Future 2016/17*, fDi Magazine, „Financial Times”, 2016.
3. <http://metropoliakrakovska.pl/> (data wejścia: 12.05.2017).
4. Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
5. Piśniak M., Miciuła I., Nurzyńska, A. *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju a jakość życia*, Wydawnictwo Sophia, Katowice 2016.

6. *Raport o Stanie Miasta 2015*, bip.krakow.pl, (data wejścia: 15.04.2017).
7. *Raport Tholons 2016 Top 100 outsourcing Destination*, 2016, http://www.tholons.com/TholonsTop100/pdf/Tholons_Top_100_2016_Executive_Summary_and_Rankings.pdf (data wejścia: 15.04.2017).
8. Sarzyński K., Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin zaliczanych do Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, „Świat Nieruchomości”, 2016, nr 3(97).
9. *Uchwała nr XII/87/03 z dnia 16 kwietnia 2003 roku, zmieniona uchwałą nr CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 roku. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa – dokument ujednolicony*, Kraków 2014.
10. *Uchwała Nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 roku w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*.
11. *Uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXI/143/91 z dnia 27 marca 1991 roku w sprawie utworzenia w Mieście Kraków dzielnic mieszkaniowych oraz zmieniająca uchwałę nr XVII/192/95 z dnia 19 kwietnia 1995 roku*.
12. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 2017 roku, poz. 730).
13. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (Dz. U. 2016 roku, poz. 446 tj.).
14. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Retrieved from www.un-documents.net/ocf-02.htm (data wejścia: 15.04.2017).
15. Wysokińska Z., Witkowska J., *Zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
16. *Załącznik nr 4 do Uchwały Rady Miasta Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 roku*.

MARKA MIASTA JAKO CZYNNIK ROZWOJU MIAST W POLSCE

Streszczenie: Do realizacji celów marketingowych miasta używają marek miejskich, które pozwalają na strategiczne podejście do zarządzania wizerunkiem. Pozytywny wizerunek zwiększa ich atrakcyjność wśród różnych grup interesariuszy, co oddziałuje na rozwój lokalny. Badając podejście miast polskich do marki, przeanalizowano dokumenty strategiczne miast wojewódzkich pod kątem wykorzystania marki lub budowania wizerunku jako czynnika rozwoju. Ponadto, poddano obserwacji działania marketingowe tych miast i realizację celów wizerunkowych przedstawionych w dokumentach strategicznych. W rezultacie określono, że marka jest uznawana przez polskie miasta za ważny element wpływający na ich rozwój, przede wszystkim w sferach gospodarki i turystyki. Większość miast używa marki miejskiej oraz widzi potrzebę jej budowy.

Słowa kluczowe: marka, marketing miasta, rozwój miast, polityka marketingowa

CITY BRAND AS AN URBAN DEVELOPMENT FACTOR IN POLAND

Summary: Cities use urban brands, which allow a strategic approach to city image management, to achieve their marketing goals. A positive image of the city increases its attractiveness to different stakeholder groups, which influences local development. Strategic documents of the voivodeship capitals were analysed in terms of using urban brand or building a positive image as urban development factors to examine the approach of the main Polish cities to urban branding. Moreover, marketing activities and strategic image objectives realisation of these cities were observed. As a result, it was stated that the main Polish cities recognise the brand as an important urban development factor, especially in the fields of economy and tourism. Most cities use urban brand or see the need to build it.

Key words: brand, city branding, urban development, marketing policy

Wprowadzenie

Celem opracowania jest pokazanie podejścia miast polskich do marki miasta w kontekście jej wpływu na rozwój miejski oraz zbadanie rzeczywistych działań miast podjętych w ramach budowania świadomości marki. W związku z tym, dokonano analizy strategii rozwoju osiemnastu polskich miast wojewódzkich pod względem obecności w nich odwołań do miejskiej marki oraz uznania budowy świadomości marki za cel strategiczny, przeprowadzono przegląd innych dokumentów strategicznych wyżej wymienionych miast dotyczących marki i promocji, a także poddano obserwacji ich faktyczne działania związane z miejskim marketingiem w obszarze marki – w tym posiadanie znaku promocyjnego (logo) miasta i hasła (sloganu) używanego w komunikacji promocyjnej.

Istota marki miasta

Miasta rywalizują na krajowym i międzynarodowym rynku o: mieszkańców, studentów, inwestorów i turystów, gdyż ich obecność w mieście bezpośrednio wiąże się z rozwojem gospodarczym. Mieszkańcy odprowadzają podatki do budżetu miasta, studenci tworzą kapitał ludzki kluczowy dla inwestorów tworzących miejsca pracy, a turyści napędzają gospodarkę dzięki odpłatnemu korzystaniu z lokalnych atrakcji turystycznych, punktów gastronomicznych czy obiektów noclegowych. Z tego powodu miasta decydują się na proaktywne działania budujące wizerunek oraz prowadzenie marketingu na podstawie przemyślanej strategii. Zauważono, że istnieje bezpośredni wpływ pozytywnego wizerunku na atrakcyjność miejsca dla jego interesariuszy – problemem stało się jednak przebicie się z własną ofertą w świecie, w którym dostęp do wiedzy jest bardzo prosty, a wszechobecna reklama oraz nadmiar przekazów marketingowych tworzą „szum informacyjny”. Metodą, która pozwala na ominięcie tego problemu, jest kreowanie świadomości marki miasta zgodnie z zasadami rynku produktów i usług¹.

Marka jest kompleksowym, strategicznym połączeniem materialnych (produktów, usług, sposobu komunikacji) i niematerialnych (uczuć, skojarzeń, wyobrażeń, emocji) elementów. Sfera niematerialna obejmuje wartość dodaną do wartości użytkowej elementów materialnych. Marka powinna odzwierciedlać pozytywne doświadczenia klientów z kontaktów z produktami, usługami lub organizacjami, które opisuje. Z tej racji marka jest relacją między jej właścicielem a użytkownikiem, co ma szczególne przełożenie na sektor publiczny, w którym bardzo istotnym elementem jest bezpośredni kontakt instytucji z interesariuszem. Im silniejsza jest ta relacja, tym mocniejszy jest *brand*². Elementami pro-

¹ B. Baker, *Foreword*, [in:] *City Branding. Theory and Cases*, K. Dinnie (ed.), Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011, s. XIII-XIV.

² W tłumaczeniu z języka angielskiego na polski oznacza markę.

cesu zarządzania i budowania świadomości marki są m.in.: logo (znak promocyjny), slogan, kampanie reklamowe i wizerunkowe, a także strategia marketingowa³. Marka może również pełnić funkcję inspiratora i czynnika rozwoju miasta, tworzyć wizję przyszłości i być podstawą planowania i wdrażania działań, które mają ją urzeczywistnić⁴.

Można wyodrębnić cztery podstawowe powody, dla których miasta powinny budować świadomość własnej marki. Pierwszym z nich jest potrzeba wyróżnienia się na tle innych miast. Bardzo często oferty poszczególnych ośrodków miejskich są do siebie zbliżone, dlatego możliwością wyróżnienia własnej stają się subiektywne odczucia i emocje z nią związane. Narzędziem do ich komunikowania jest właśnie marka miasta. Kolejną przyczyną jest względna odporność dobrze zarządzanej marki na zmieniające się realia rynkowe, która pozwala na utrzymanie pozytywnego wizerunku miasta w świadomości interesariuszy, nawet w okresach występowania mniej korzystnych warunków zewnętrznych, np. w czasie spowolnienia gospodarczego. Jednocześnie marka pociąga za sobą strategiczną wartość ekonomiczną, ponieważ przynosi miastu wymierne zyski wizerunkowe i ekonomiczne. Mocna marka staje się czynnikiem zachęcającym interesariuszy do: zamieszkania, podjęcia inwestycji czy spędzenia wolnego czasu w mieście. Ostatnim i najważniejszym powodem jest możliwość przejęcia kontroli nad wizerunkiem miasta, który zawsze jest obecny. Marka pozwala na: wzmacnianie pozytywnych cech tego wizerunku, minimalizowanie jego negatywnych aspektów i w efekcie na kreowanie optymalnego wyobrażenia o mieście pośród odbiorców komunikacji marketingowej prowadzonej przez administrację⁵.

Bardzo istotnym elementem budowania świadomości marki miasta musi być jej wiarygodność wynikająca z tożsamości, czyli tego, jakie miasto jest w rzeczywistości. Służy ona osiągnięciu wszystkich wymienionych powyżej korzyści, pod warunkiem że jest oparta na prawdziwych cechach oferty miejskiej kierowanej do interesariuszy i to przede wszystkim te cechy ją kształtują. Są to m.in.: historia miasta, poziom rozwoju gospodarczego, atrakcyjność turystyczna, poziom jakości życia. Wtedy działania marketingowe umożliwiają lepsze dotarcie z pozytywnymi informacjami o tych cechach do odbiorców oraz skuteczne panowanie nad ewentualnymi, negatywnymi zjawiskami. Marka, która nie koresponduje z tożsamością miejsca, a opiera się wyłącznie na kreacji promocyjnej, skupiającej się na kolorowym logo i chwytliwym hasle promocyjnym, jest nieskuteczna, co obrazowo przedstawił Simon Anholt – ekspert w dziedzinie marketingu miejsc. Stwierdził on na przykładzie marki krajowej, że: „gdyby państwa mogły prawdziwie budować świadomość własnej marki dzięki znakom promocyjnym, identyfikacji wizualnej, sloganom i kampaniom komunikacyjnym, ja i moi rodacy żylibyśmy dziś w Trzeciej Rzeszy, a nie w Unii Europejskiej – w końcu nikt nie rozu-

³ P. Temporal, *Branding for the Public Sector*, Wiley, Chichester 2015, s. 11-12.

⁴ G.J. Ashworth, M. Kavaratzis, G. Warnaby, *The Need to Rethink Place Branding*, [in:] *Rethinking Place Branding*, M. Kavaratzis, G. Warnaby, G.J. Ashworth (eds.), Springer, Cham 2015, s. 4.

⁵ P. Temporal, *Branding...*, op. cit., s. 9-10.

miał *brandingu*⁶ lepiej od Hitlera i Goebbelsa”⁷. Komentując wpływ tożsamości i elementów kreacji marki na wizerunek, posłużył się przykładem Polski i wskazał, że poprawa jej wizerunku od 2005 roku wynika głównie z jej rosnącej pozycji ekonomicznej, a nie kilku nowych sposobów kolorowego zapisu słowa Polska. Podsumował to słowami: „gdyby projektowanie znaków promocyjnych i całego związanego z tym bełkotu nie było tak łatwym sposobem zarabiania pieniędzy na niecierpliwych, naiwnych czy nawet nieuczciwych rządach, to cała ta idea byłaby po prostu absurdalna. Jednak z powodu tego, że jest to duży biznes, to nie jest komedią, ale skandalem”⁸. To podejście w jaskrawy sposób akcentuje to, że sednem marki terytorialnej jest zarządzanie rzeczywistym wizerunkiem, nie zaś artystyczna kreacja marketingowa.

Marka miasta w strategiach rozwoju polskich miast wojewódzkich

Strategia rozwoju jest dla każdego miasta głównym dokumentem strategicznym, którego funkcją w perspektywie wieloletniej jest określenie celów rozwojowych do osiągnięcia przez władze samorządowe w przyjętym okresie, wraz ze wskazaniem metod ich realizacji. Zawiera wizję rozwoju miasta i elementy, które pozwolą tę wizję urzeczywistnić. Z tego powodu strategia rozwoju jest najbardziej adekwatnym z dokumentów urzędowych, z którego można odczytać podejście władz samorządowych do: marki miasta, procesu budowy jej świadomości oraz jej znaczenia w długofalowym rozwoju danego ośrodka miejskiego.

Na potrzeby poniższej analizy zbadano treść, aktualnych w I kwartale 2017 roku, strategii rozwoju osiemnastu polskich miast wojewódzkich, czyli miast będących siedzibami wojewodów lub marszałków województw – najbardziej znaczących społecznie, gospodarczo i politycznie ośrodków miejskich w Polsce. Są to (w kolejności alfabetycznej): Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław i Zielona Góra.

Spośród wszystkich osiemnastu strategii rozwoju, wyżej wymienionych miast, siedemnaście akcentuje znaczenie marki miasta, zarządzania wizerunkiem i promowanie go jako istotnego elementu wpływającego na rozwój miasta w wieloletniej perspektywie. Jedynym miastem, które nie posiada odwołań do budowania świadomości marki w swojej strategii, jest Łódź⁹.

W wielu strategiach działania związane z marką miasta są ujęte w ramach celów strategicznych i operacyjnych. Białystok akcentuje wykorzystanie marki w ramach celów strategicznych: „atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej,

⁶ W tłumaczeniu na język angielski oznacza budowanie świadomości marki.

⁷ Anholt S., *Armenia has to do something for humanity*, 2015, Mediamax.am, <http://www.mediamax.am/en/news/interviews/13053>, (data wejścia: 11.05.2017).

⁸ Ibidem.

⁹ *Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ (Załącznik do Uchwały Nr XLIII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 roku).*

sportowej, turystycznej i rekreacyjnej”¹⁰ oraz „rozwój powiązań Białegostoku z bliższym i dalszym otoczeniem”¹¹.

Bydgoszcz w swojej strategii uznaje promocję oraz budowę wizerunku i marki miasta za działania służące osiągnięciu celu strategicznego: „stworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju mieszkańców Bydgoszczy”¹².

*Gdańsk 2030 Plus Strategia Rozwoju Miasta*¹³ nie wspomina w swojej treści o marce miasta, natomiast jest ona obecna w integralnej części strategii rozwoju, jaką są programy operacyjne. Integracja działań promocyjnych w zakresie marki miasta jest elementem celu operacyjnego IV.3. „Wzmocnienie ponadlokalnego i międzynarodowego znaczenia Gdańska poprzez kulturę”¹⁴, tworzenie międzynarodowej marki miasta wchodzi w skład celu operacyjnego VI.3. „Trwała globalna rozpoznawalność Gdańska i obszaru metropolitalnego jako ośrodka sukcesu gospodarczego”¹⁵, a cel operacyjny VIII.4. „Popularyzacja zrównoważonego transportu i mobilności aktywnej” polega m.in. na wykreowaniu silnej i wyrazistej marki Gdańska jako miasta promującego mobilność aktywną¹⁶.

W Gorzowie Wielkopolskim stworzenie kompleksowej i długofalowej strategii zarządzania marką Gorzów uznano za cel strategiczny w obszarze polityki społecznej¹⁷, a budowę marki Gorzowa Wielkopolskiego objęto programem rozwojowym w dziedzinie promocji miasta i rozwoju gospodarczego¹⁸.

Kielce zawarły opracowanie strategii *Marki Kielce* koordynującej działania promocyjne miasta we wszystkich obszarach oraz *Systemu Informacji Wizualnej* w celu operacyjnym 1. „Stworzenie warunków do zwiększenia zainteresowania inwestorów miastem i rozwoju przedsiębiorczości”¹⁹.

Miasto Lublin w swojej strategii rozwoju akcentuje obecność marki gospodarczej, umieszczając ją pośród tzw. obszarów inspiracji, oraz znaczenie promocji inwestycyjnej, zaś działania w zakresie budowy świadomości marki zawiera się w celu strategicznym A.2.5. „Promowanie Lublina w kraju i za granicą”, który obejmuje marki „Lublin. Miasto inspiracji” i „Lublin. Inspiruje biznes”²⁰.

¹⁰ *Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus (Załącznik do Uchwały Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 roku)*, s. 125-128.

¹¹ *Ibidem*, s. 138.

¹² *Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2030 roku (Załącznik do Uchwały Nr XLVIII/1045/13 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 listopada 2013 roku)*, s. 31.

¹³ *Gdańsk 2030 Plus Strategia Rozwoju Miasta (Załącznik do Uchwały nr LVIII/1327/14 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 września 2014 roku)*.

¹⁴ *Gdańsk Programy Operacyjne 2023 (Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XVII/514/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2015 roku)*, s. 68.

¹⁵ *Ibidem*, s. 90.

¹⁶ *Ibidem*, s. 117.

¹⁷ *Strategia zrównoważonego rozwoju miasta Gorzowa Wlkp. na lata 2010-2020 (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr LXVIII/1073/2010 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 3 lutego 2010 roku)*, s. 60.

¹⁸ *Ibidem*, s. 68.

¹⁹ *Strategia Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007-2020. Aktualizacja (Załącznik do Uchwały Nr XXXI/613/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 15 września 2016 roku)*, s. 52.

²⁰ *Strategia Rozwoju Lublina na lata 2013-2020*, M. Sagan, M. Skrzypek (red.), Urząd Miasta Lublin, Lublin 2015, s. 33.

Przygotowanie strategii marki Olsztyna i zbudowanie wyrazistej marki Olsztyna wpisano do celu operacyjnego A2. „Budowanie tożsamości miasta”²¹.

W Opolu w ramach celu strategicznego 3.1 „Ożywienie ducha miasta – rozwój kapitału społecznego i kulturalnego miasta” zapisano budowę marki Opola poprzez wzbogacenie oferty kulturalnej i sportowej²².

Poznań zapisał w swojej strategii rozwoju działania markowe w postaci tworzenia międzynarodowej marki Poznania w ramach programu „Kulturalny Poznań”, realizującego cel strategiczny 2. „Zwiększenie znaczenia miasta jako ośrodka wiedzy, kultury, turystyki i sportu”²³, oraz budowy i promocji rozpoznawalnej marki „Metropolia Poznań” w ramach programu „Metropolitalny Poznań”, realizującego cel strategiczny 4. „Utworzenie metropolii Poznań”²⁴.

Marka „Rzeszów”, czyli wypracowanie rozpoznawalnego w kraju i za granicą wizerunku Rzeszowa, jest jednym z czterech podstawowych strategicznych celów horyzontalnych w planie rozwojowym tego miasta²⁵.

Szczecińska strategia rozwoju jest bezpośrednio powiązana ze strategią zarządzania marką „Szczecin Floating Garden”, przez co wszystkie cztery cele strategiczne są spójne z celami strategii *brandingowej* miasta, a budowanie świadomości marki Szczecina jest realizowane w ramach celów operacyjnych: I.1. „Ochrona oraz wykorzystanie walorów przyrodniczych”, I.2. „Rewitalizacja i rozwój przestrzeni miejskiej”, II.1. „Wspieranie rozwoju biznesu lokalnego i dopływu inwestycji zewnętrznych”, II.2. „Podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw”, II.3. „Zdynamizowanie rozwoju turystyki z wykorzystaniem zasobów przyrodniczych i dziedzictwa historyczno-kulturowego”, III.2. „Wspieranie rozwoju szczecińskiego ośrodka naukowego oraz współpracy środowisk nauki, gospodarki, kultury, sportu oraz lokalnych elit”, a także IV.3. „Wspieranie rozwoju i harmonizacja metropolitalnych funkcji Szczecina oraz realizacja projektów budujących prestiż miasta”²⁶.

Miasto Toruń w swojej strategii w ramach celu strategicznego 4. „Toruń miastem chroniącym dziedzictwo kulturowe oraz rozwijającym sferę kulturalną i gospodarkę turystyczną” umieściło cel operacyjny 4.4. „Rozwój marki i konkurencyjnych produktów turystycznych”²⁷.

²¹ *Strategia Rozwoju Miasta – Olsztyn 2020 (Załącznik do Uchwały Nr XLV/752/2013 Rady Miasta Olsztyna z dnia 30 października 2013 roku)*, s. 37.

²² *Strategia Rozwoju Miasta Opola w latach 2012-2020 (Załącznik do Uchwały nr XXXV/549/12 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2012 roku)*, s. 48.

²³ *Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Aktualizacja*, J. Kozłowski, K. Łukowska, K. Plewa (red.), Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2013, s. 168.

²⁴ *Ibidem*, s. 176.

²⁵ *Strategia Rozwoju Miasta Rzeszowa do roku 2025 (Załącznik do Uchwały nr XXII/452/2016 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2016 roku)*, s. 21.

²⁶ *Strategia Rozwoju Miasta Szczecina do roku 2025 (Załącznik do Uchwały Nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecina z dnia 19 grudnia 2011 roku)*, s. 37-38.

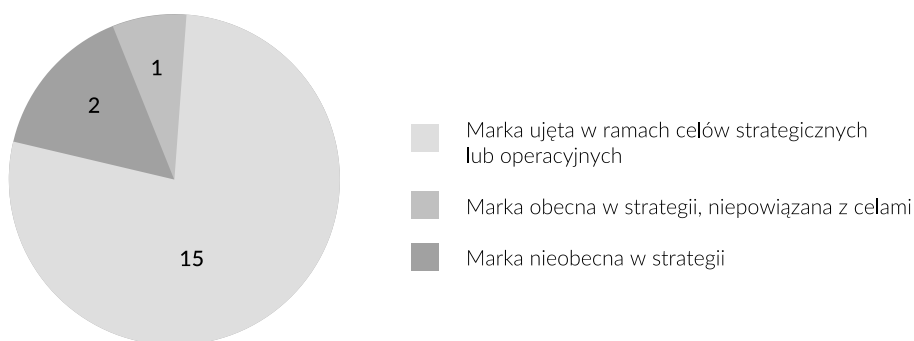
²⁷ *Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020 (Załącznik do Uchwały Nr 935/10 Rady Miasta Torunia z dnia 4 listopada 2010 roku)*, s. 83.

W strategii rozwoju Warszawy „Wypracowanie marki miasta” ujęto program 2.2.1. „Promocja miasta”, będący elementem celu strategicznego 2. „Wzmocnienie poczucia tożsamości mieszkańców poprzez pielęgnowanie tradycji, rozwój kultury i pobudzanie aktywności społecznej”²⁸.

Wrocław w swojej strategii wskazuje działania do realizacji w perspektywie 2020 plus, w tym te związane z budowaniem marki miasta: „budowanie marki gospodarczej Wrocławia jako miasta profesjonalnej jakości i kupieckiej rzetelności” oraz „utrwalanie marki Miasta poprzez podkreślanie sukcesów w pozyskiwaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i ich zakorzenianiu się w mieście”²⁹.

Ostatnim z miast, które nadaje marce miasta strategiczne znaczenie, jest Zielona Góra, która widzi potrzebę opracowania strategii promocyjnej i realizacji spójnych działań marketingowych w ramach celu „Promocja miasta jako centrum nowoczesnego biznesu, kultury i sportu oraz tradycji winiarskich”³⁰.

Wykres 1.
Marka miasta w strategiach rozwoju polskich miast wojewódzkich



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii rozwoju.

Pozostałe dwa miasta w swoich strategiach rozwoju zwracają uwagę na znaczenie marki miasta, ale nie wiążą z nią celów strategicznych i operacyjnych. Katowice wskazują w tej sferze na oddzielną strategię promocji miasta Katowice, która jest dokumentem komplementarnym do strategii rozwoju i obejmuje działania związane z budową świadomości marki i promocją miasta³¹. Ostatnie anali-

²⁸ *Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr LXIII/1789/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 listopada 2005 roku)*, s. 37.

²⁹ *Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus (Załącznik do Uchwały nr LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 roku)*, s. 24-25.

³⁰ *Strategia Rozwoju Zielonej Góry na lata 2012-2022 (Załącznik do Uchwały nr XXXII/241/2012 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 24 kwietnia 2012 r.)*, s. 52-54.

³¹ *Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2030 (Załącznik do Uchwały Nr XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 roku)*, s. 24.

zowane miasto – Kraków – świadomie kreowaną markę wymienia wśród szans i oczekiwań analizy SWOT, a jej budowanie łączy z wizerunkiem wielokrotnie wymienianym w opisie celu strategicznego III: „Kraków europejską metropolią o ważnych funkcjach nauki, kultury i sportu”³².

Powyższa analiza strategii rozwoju polskich miast wojewódzkich wyraźnie dowodzi, że miasta te uznają markę miejską za ważny element oddziałujący na ich długofalowy rozwój. Aż 15 z nich, tj. 83%, identyfikuje działania budujące świadomość marki z realizacją rozwojowych celów strategicznych i operacyjnych. Zgodnie z treścią strategii, marka ma w szczególności wpływ na rozwój miast w dziedzinie gospodarki, w tym przyciągania do miasta nowych inwestorów, oraz w obszarach kultury i turystyki. Jeżeli miasta już posiadają oddzielne strategie marki lub promocji, to kojarzą ich realizację bezpośrednio ze strategiami rozwoju, a gdy jeszcze ich nie mają, to dostrzegają potrzebę ich stworzenia. Na tym tle wyjątkiem jest miasto Łódź, które nie ujmuje w swojej strategii rozwoju działań markowych czy wizerunkowych ani nie odwołuje się do oddzielnego dokumentu strategicznego. Jest to spowodowane skupieniem opisu tego typu działań w ramach strategii zarządzania marką Łódź na lata 2010-2016, która przestała obowiązywać wraz z finalnym wdrożeniem marki z końcem 2016 roku.

Podejście miast wojewódzkich do budowy świadomości marki miasta

Na podstawie wyników analizy strategii rozwoju polskich miast wojewódzkich można stwierdzić, że prawie wszystkie uznają markę miasta za czynnik rozwojowy oraz uważają budowę świadomości marki i prowadzenie działań marketingu miejskiego za istotne. By określić rzeczywiste, praktyczne podejście tych miast do *brandingu*, zbadano ich działania w czterech kryteriach: opracowania strategii marki lub promocji, prowadzenia świadomych i skoordynowanych działań związanych z budową świadomości marki miasta, wykorzystywania znaku promocyjnego oraz sloganu w promocji miasta. Brano pod uwagę posiadanie wymienionych elementów bądź aktywność marketingową w I kwartale 2017 roku.

Pod względem posiadania strategii marki, promocji lub komunikacji, zaledwie dziewięć z osiemnastu analizowanych miast opracowało tego typu dokument strategiczny. Aktualnie funkcjonujące strategie promocji miasta mają: Białystok, Katowice i Kraków, natomiast strategie związane z marką miasta mają Gorzów Wielkopolski, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin i Warszawa. Nie jest to korzystny wynik, ponieważ posiadanie strategii funkcjonalnej w obszarze marketingu miasta wskazuje na poważne podejście do realizowanych działań. Dokument ten pozwala zintegrować wszystkie strategie w zorientowanym marketingowo urzędzie oraz odzwierciedla wybór: celów, zasad i reguł przyjętych dla działań marke-

³² *Strategia Rozwoju Krakowa (Załącznik do Uchwały Nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 roku)*, s. 27-38.

tingowych³³. Pozwala również na spójne realizowanie założeń marketingu całego miasta w różnych sferach, np.: gospodarki, kultury czy administracji publicznej. Niewielki udział miast wojewódzkich z aktualną, realizowaną strategią funkcjonalną świadczy o tym, że w pozostałych sferach działania marketingowe nie są formalnie skoordynowane, więc może je cechować niespójność, a realizowanie celów przyjętych w strategiach rozwoju może być utrudnione.

Tabela 1.
Elementy *brandingu* miast wojewódzkich

Miasto	Strategia promocji/marki	Działania związane z marką	Znak promocyjny	Slogan
Białystok	tak	tak	tak	„Wschodzący Białystok”
Bydgoszcz	nie	nie	tak	nie
Gdańsk	nie	tak	tak	nie
Gorzów Wielkopolski	tak	tak	tak	„Gorzów Przysia”
Katowice	tak	tak	tak	„Katowice dla odmiany”
Kielce	nie	nie	nie	nie
Kraków	tak	tak	tak	nie
Lublin	nie	tak	tak	„Lublin. Miasto inspiracji”
Łódź	nie	tak	tak	„Łódź Kreuje”
Olsztyn	nie	tak	tak	„O!gród z natury”
Opole	tak	tak	tak	„Opole nadaje rytm”
Poznań	tak	tak	tak	nie
Rzeszów	tak	tak	tak	„Rzeszów. Stolica „innowacji”
Szczecin	tak	tak	tak	„Floating Garden”
Toruń	nie	tak	nie	„Gotyk na dotyk”
Warszawa	tak	tak	tak	„Zakochaj się w Warszawie”
Wrocław	nie	tak	tak	„Miasto Spotkań”
Zielona Góra	nie	nie	tak	nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów strategicznych miast wojewódzkich oraz obserwacji ich działań marketingowych.

Działania związane ze świadomą budową rozpoznawalności marki miasta, np. wykorzystywanie symboli promocyjnych w reklamie, dokumentach czy produktach lub imprezach markowych, prowadzą wszystkie miasta wojewódzkie,

³³ K. Łazorko, M. Syrkiewicz-Światała, *Zarządzanie marketingiem samorządów terytorialnych*, [w:] *Kreowanie wizerunku miejsca w koncepcji marketingu terytorialnego*, K. Łazorko, A. Niedzielska (red.), Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2011, s. 37-38.

oprócz Kielc i Zielonej Góry. Każde z nich jednak w swojej strategii rozwoju zaznaczyło potrzebę opracowania strategii marketingowej i zbudowania silnej marki, która byłaby wykorzystywana do promocji i zarządzania wizerunkiem miasta. Interesującym przypadkiem jest Łódź, która w analizowanym okresie nie posiadała aktualnej strategii marketingowej ani nie określała celów związanych z budową marki w strategii rozwoju, mimo to prowadziła działania w zakresie *brandingu*. Było to spowodowane skutecznym wdrożeniem marki Łódź w latach 2010-2016.

Spośród osiemnastu analizowanych miast, szesnaście ma swój znak promocyjny. Wyjątkami są Kielce i Toruń, które nie opracowały skutecznie wdrożonego, ogólnomiejskiego logo. Specyficznym przypadkiem jest Zielona Góra, która posiada przyjęte uchwałą logo, ale poza oficjalną stroną miasta nie wykorzystuje go w działaniach promocyjnych³⁴. Ponadto, w aktywności marketingowej takich miast, jak Gdańsk i Wrocław można zauważyć tendencję do odchodzenia od wcześniej przyjętego znaku promocyjnego na rzecz znaków promocyjnych projektowych bądź tradycyjnej heraldyki.

Ostatnim analizowanym elementem był slogan. Dwanaście miast aktywnie korzystało z przyjętego i opracowanego hasła promocyjnego. Część z nich funkcjonuje już od wielu lat. Przykładami takich sloganów są: wrocławskie „Miasto spotkań”, „Zakochaj się w Warszawie” czy „Lublin. Miasto inspiracji”. Pojawiły się także stosunkowo nowe hasła, takie jak „Gorzów Przysań” czy „Opole nadaje rytm”. Spośród miast, które nie korzystały ze sloganu, znalazły Bydgoszcz, Kielce czy Zielona Góra, które dopiero są na etapie opracowywania strategii marki, ale również Kraków, Poznań i Gdańsk, czyli jedne z największych miast Polski, szeroko rozpoznawalnych w kraju i za granicą, które podjęły świadomą decyzję o rezygnacji z używania markowych haseł promocyjnych.

Podsumowanie

Marka jest uznawana przez polskie miasta za ważny element wpływający na ich rozwój, przede wszystkim w sferach gospodarki i turystyki. Większość miast używa marki miejskiej lub dostrzega potrzebę jej budowy – spośród osiemnastu miast wojewódzkich aż siedemnaście sformułowało cele strategiczne czy operacyjne obejmujące markę w swojej strategii rozwoju bądź posiadało w niej odwołanie do marki.

Najważniejsze polskie miasta cechuje poważne podejście do zagadnień związanych z *brandingiem* miejskim. Niemal wszystkie prowadzą działania polegające na budowaniu świadomości marki miasta i posiadają swoje znaki promocyjne. Dwie trzecie miast wojewódzkich posługuje się równocześnie hasłem promocyjnym – choć zauważalna jest tendencja do rezygnowania z niego przez mia-

³⁴ Logo Zielonej Góry (Załącznik Nr 5 do Uchwały nr XXIX/267/04 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 31 sierpnia 2004 roku), s. 1.

sta o ugruntowanej marce. Niepokojącym wynikiem analizy jest fakt, że zaledwie połowa miast posiada strategię funkcjonalne, tj.: marki, promocji czy komunikacji. Świadczy to o tym, że aż 50% z nich jest narażona na niespójność prowadzonych działań oraz na brak realizacji postawionych celów. Stanowi to element dotyczący poprawy w ramach dalszych prac nad marketingiem miasta.

Powyższa analiza podejścia miast polskich do marki jest podstawą do dalszego badania efektów budowy świadomości marek miejskich – w szczególności pod względem realizacji celów związanych z *brandingiem*, wskazanych w strategiach rozwoju. Najbardziej interesujące badawczo będą rezultaty, zapowiadane w dokumentach strategicznych, wdrożenia zarządzania za pomocą marki wizerunkiem tych miast, które dotychczas nie prowadziły tego rodzaju działań, czyli Bydgoszczy, Kielc i Zielonej Góry.

Literatura

1. Anholt S., 2015, *Armenia has to do something for humanity*, Mediamax.am, <http://www.mediamax.am/en/news/interviews/13053>, (data wejścia: 11.05.2017).
2. Ashworth G.J., Kavaratzis M., Warnaby G., *The Need to Rethink Place Branding*, [in:] *Rethinking Place Branding*, M. Kavaratzis, G. Warnaby, G.J. Ashworth (eds.), Springer, Cham 2015.
3. Baker B., *Foreword*, [in:] *City Branding. Theory and Cases*, K. Dinnie (ed.), Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011.
4. *Gdańsk 2030 Plus Strategia Rozwoju Miasta (Załącznik do Uchwały nr LVIII/1327/14 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 września 2014 roku)*.
5. *Gdańsk Programy Operacyjne 2023 (Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XVII/514/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2015 roku)*.
6. *Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Aktualizacja*, J. Kozłowski, K. Łukowska, K. Plewa (red.), Wydawnictwo Miejskie Poznania, Poznań 2013.
7. *Logo Zielonej Góry (Załącznik Nr 5 do Uchwały nr XXIX/267/04 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 31 sierpnia 2004 roku)*.
8. Łazorko K., Syrkiewicz-Światała M., *Zarządzanie marketingiem samorządów terytorialnych*, [w:] *Kreowanie wizerunku miejsca w koncepcji marketingu terytorialnego*, K. Łazorko, A. Niedzielska (red.), Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2011.
9. *Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus (Załącznik do Uchwały Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 roku)*.
10. *Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2030 roku (Załącznik do Uchwały Nr XLVIII/1045/13 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 listopada 2013 roku)*.
11. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wlkp. na lata 2010-2020 (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr LXVIII/1073/2010 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 3 lutego 2010 roku)*.
12. *Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2030 (Załącznik do Uchwały Nr XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 roku)*.
13. *Strategia Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007-2020. Aktualizacja (Załącznik do Uchwały Nr XXXI/613/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 15 września 2016 roku)*.
14. *Strategia Rozwoju Krakowa (Załącznik do Uchwały Nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 roku)*.
15. *Strategia Rozwoju Lublina na lata 2013-2020*, M. Sagan, M. Skrzypek (red.), 2. edycja, Urząd Miasta Lublin, Lublin 2015.

16. *Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020 plus (Załącznik do Uchwały Nr XLIII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 roku).*
17. *Strategia Rozwoju Miasta – Olsztyn 2020 (Załącznik do Uchwały Nr XLV/752/2013 Rady Miasta Olsztyna z dnia 30 października 2013 roku).*
18. *Strategia Rozwoju Opola w latach 2012-2020 (Załącznik do Uchwały nr XXXV/549/12 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2012 roku).*
19. *Strategia Rozwoju Miasta Rzeszowa do roku 2025 (Załącznik do uchwały nr XXII/452/2016 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2016 roku).*
20. *Strategia Rozwoju Miasta Szczecina do roku 2025 (Załącznik do Uchwały Nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecina z dnia 19 grudnia 2011 roku).*
21. *Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020 (Załącznik do Uchwały Nr 935/10 Rady Miasta Torunia z dnia 4 listopada 2010 roku).*
22. *Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr LXII/1789/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 listopada 2005 roku).*
23. *Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus (Załącznik do Uchwały nr LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 roku).*
24. *Strategia Rozwoju Zielonej Góry na lata 2012-2022 (Załącznik do Uchwały nr XXXI.241.2012 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 24 kwietnia 2012 roku).*
25. Temporal P., *Branding for the Public Sector*, Wiley, Chichester 2015.

Część II

PROBLEMY KSZTAŁTOWANIA POLITYKI GOSPODARCZEJ

NIESTANDARDOWE INSTRUMENTY POLITYKI MONETARNEJ STOSOWANE PRZEZ EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

Streszczenie: Kryzys finansowy, który wybuchł w 2007 roku, zmusił Europejski Bank Centralny (EBC) do skorzystania z niestandardowych instrumentów polityki monetarnej. Od 2008 roku EBC zaczął modyfikować swoje standardowe instrumenty, zaś od 2009 zaczął wprowadzać całkowicie nowe programy, niemieszczące się w tradycyjnej polityce monetarnej. Skup instrumentów finansowych, emitowanych przez banki, instytucje publiczne, rządy oraz korporacje, trwa po dziś dzień i wydaje się, że jeżeli sytuacja gospodarcza nie będzie kształtowała się zgodnie z oczekiwaniami władarzy EBC, to polityka pieniężna będzie kontynuowana w swojej obecnej formie aż do momentu wystarczającej poprawy sytuacji.

Słowa kluczowe: polityka monetarna, Europejski Bank Centralny, nadzwyczajne instrumenty polityki monetarnej

NON-STANDARD MONETARY POLICY INSTRUMENTS APPLIED BY EUROPEAN CENTRAL BANK

Summary: Financial crisis which started in 2007 in USA was transferred to Europe through financial channels. It forced European Central Bank to apply non-standard monetary policy instruments. Since 2008 ECB started to modify standard instruments and since 2009 started to introduce completely new programs, which do not belong to traditional monetary policy repertoire. Purchase of financial instruments issued by banks, public institutions, governments and corporations lasts up to this day and it does seem that it will continue in present form if economic situation will not be sufficiently improved.

Key words: monetary policy, European Central Bank, extraordinary monetary policy instruments

Wprowadzenie

Celem, który przyświeca działalności Europejskiego Banku Centralnego (EBC) od momentu jego powstania w 1998 roku, jest utrzymanie stabilności pieniądza. Jako że sformułowanie celu w ten sposób byłoby podatne na różnorakie interpretacje, a co za tym idzie, polityka EBC mogłaby być niespójna w czasie, cel ten został skwantyfikowany i wyznaczony w strategii działania. Strategia Europejskiego Banku Centralnego obejmuje dwa filary. Pierwszym z nich jest utrzymywanie bezpośredniego celu inflacyjnego, czyli zapobieganie sytuacji, w której wskaźnik HICP przekroczy określony poziom 2%, oraz niedopuszczanie do deflacji. Drugim filarem jest dbanie o odpowiednią jakość pieniądza, które koncentruje się na utrzymywaniu agregatu monetarnego M3 na odpowiednim poziomie. Wartość referencyjna agregatu M3 została ustalona na poziomie 4,5%¹, co oznacza, że podaż pieniądza M3 powinna rosnąć w takim tempie rok do roku. Można zatem podsumować, że bank centralny strefy euro opiera swoją politykę pieniężną na strategii bezpośredniego celu inflacyjnego i agregatu pieniężnego². Dodatkowym celem EBC jest wspieranie polityki gospodarczej Unii Europejskiej, aby ta spełniała założenia zawarte w artykule 3. *Traktatu o Unii Europejskiej*. Do tych celów należą m.in.: wspieranie dobrobytu narodów, zwalczanie wykluczenia społecznego, wspieranie sprawiedliwości społecznej oraz ochrony społecznej³.

Do momentu wybuchu ostatniego kryzysu finansowego, Europejski Bank Centralny z powodzeniem realizował zamierzone cele⁴, korzystając ze standardowych instrumentów polityki monetarnej. W momencie, gdy instytucje finansowe odczuły perturbacje związane z kryzysem, mechanizm transmisji polityki monetarnej przestał funkcjonować zgodnie z oczekiwaniami EBC, zmniejszając tym samym jego wpływ na gospodarkę. Było to powodem uruchomienia dodatkowych programów, które nie mieszczą się w ramach standardowej polityki pieniężnej.

Celem artykułu jest przedstawienie niestandardowych instrumentów polityki monetarnej. Zostały one wdrożone przez Europejski Bank Centralny w odpowiedzi na kryzys finansowy, a także na kryzys zadłużenia, który wybuchł w strefie euro.

¹ J. Bilski, *Międzynarodowy system walutowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 187.

² M. Musielak-Linkowska, *Strategie polityki pieniężnej*, [w:] *Współczesna polityka pieniężna*, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 97.

³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016, C 202, s. 102.

⁴ K. Twarowska, *Realizacja celu inflacyjnego w polityce pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego w latach 2008-2010*, [w:] *Gospodarka i polityka makroekonomiczna strefy euro w latach 2008-2010. Skutki kryzysu i słabości zarządzania*, B. Mucha-Leszko (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii-Curie Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 157-158.

W pierwszej części artykułu omówiono podstawowe instrumenty polityki monetarnej stosowane przez Europejski Bank Centralny, natomiast w drugiej części opisano ich modyfikacje oraz pozostałe, niestandardowe instrumenty stosowane w reakcji na kryzys finansowy i zadłużeniowy w strefie euro.

Instrumenty standardowe

Standardowe instrumenty wykorzystywane przez Europejski Bank Centralny można podzielić na trzy grupy, takie jak:

1. rezerwa obowiązkowa,
2. operacje otwartego rynku,
3. kredyty i depozyty na koniec dnia (*standing facilities*).

Stopa rezerwy obowiązkowej to odsetek bilansowych zwrotnych zobowiązań banków wobec sektora niefinansowego. Rezerwa musi być utrzymywana na rachunku w banku centralnym lub w postaci ściśle określonych aktywów w bankach komercyjnych⁵. Wysokość stopy rezerwy obowiązkowej jest jednym z czynników mających wpływ na możliwość kreacji pieniądza przez system bankowy. Im wyższa stopa rezerwy obowiązkowej, tym możliwość kreacji pieniądza przez system bankowy jest bardziej ograniczona. Rezerwa obowiązkowa ma również pośredni wpływ na stabilizację innych stóp procentowych, zwłaszcza na wysokość stopy *overnight*, a więc stopy, która obejmuje transakcje o najkrótszym terminie zapadalności. Stabilność stóp *overnight* jest istotna, ponieważ ogranicza wahania innych stóp procentowych⁶. W 1999 roku Europejski Bank Centralny ustalił wysokość stopy rezerwy obowiązkowej na 2% dla depozytów oraz instrumentów zabezpieczonych długiem o terminie zapadalności krótszym niż 2 lata, natomiast stopa rezerwy obowiązkowej dla depozytów oraz instrumentów o dłuższym terminie zapadalności została ustalona na wysokości 0%. W styczniu 2012 roku bank centralny strefy euro obniżył do 1% stopę rezerwy obowiązkowej dla depozytów oraz instrumentów o okresie zapadalności krótszym niż 2 lata, zaś stopa dla transakcji o dłuższym terminie zapadalności pozostała bez zmian.

Operacje otwartego rynku odgrywają kluczową rolę w procesie wpływania banku centralnego na stan płynności na rynku oraz na poziom rynkowych, krótkoterminowych stóp procentowych⁷. Są one przeprowadzane przede wszystkim przez krajowe banki centralne, jednak o wielkości przetargu oraz stopie procentowej decyduje Europejski Bank Centralny.

Głównym narzędziem zaopatrującym w płynność banki komercyjne, działające w strefie euro, są podstawowe operacje refinansujące (*main refinancing*

⁵ M. Cendal, *Instrumenty polityki pieniężnej*, [w:] *Współczesna polityka pieniężna*, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 110.

⁶ Ibidem, s. 111.

⁷ O. Szczepańska, *Instrumenty polityki pieniężnej Eurosystemu*, [w:] *EURO od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2003, s. 67.

operations – MRO). Są to cotygodniowe aukcje, na których EBC wystawia określoną pulę środków pieniężnych po określonej stopie procentowej w formie transakcji repo, czyli z automatyczną opcją wykupu w danym terminie. Banki komercyjne mają możliwość zaoferowania nieco wyższego oprocentowania w celu uprzedzenia swoich konkurentów oraz zapewnienia sobie odpowiedniej płynności. Muszą one również posiadać papiery wartościowe o odpowiedniej wycenie, które służą jako zastaw pod środki pożyczane z banku centralnego. Termin spłaty tego typu pożyczki jest ustalony przez EBC i wynosi zazwyczaj tydzień.

Kolejnym narzędziem, które jest zaliczane do operacji otwartego rynku, są dłuższe operacje refinansujące (*longer-term refinancing operations* – LTRO). Regularne operacje LTRO są comiesięcznymi aukcjami, w ramach których bank centralny pożycza środki pieniężne pod zastaw papierów wartościowych na okres trzech miesięcy. Jest to więc instrument bardzo podobny do podstawowych operacji refinansujących, różniący się od MRO częstotliwością oraz długością zawieranych kontraktów. Kolejną różnicą jest to, że EBC z zasady nie przeprowadza tych transakcji w celu kształtowania stóp procentowych na rynku, z reguły biernie akceptując stopę procentową oferowaną przez banki⁸.

Trzecim instrumentem należącym do spektrum operacji otwartego rynku, z których korzysta EBC, są operacje dostrajające (*fine tuning operations* – FTO). Są to operacje doraźne i bardzo elastyczne, ponieważ mogą przyjmować zarówno formę refinansującą, jak i absorbującą. Celem FTO jest reagowanie na niespodziewane wahania płynności. Służą kontrolowaniu płynności i wpływaniu na stopy procentowe. Zazwyczaj przyjmują one formę transakcji odwracalnych, jednak nie jest to konieczność. W ich przypadku EBC może swobodnie decydować o formie oraz uczestniczących podmiotach i decydować się na transakcje bezwarunkowe, przyjmowanie depozytów terminowych, a także przeprowadzać swapy walutowe.

Ostatnim instrumentem, wykorzystywanym w ramach standardowych operacji otwartego rynku, są operacje strukturalne (*structural operations*). Celem przeprowadzania operacji strukturalnych jest korekcja strukturalnej pozycji płynnościowej Eurosystemu wobec sektora finansowego, a ich realizacja odbywa się w drodze emisji certyfikatów dłużnych, transakcji odwracalnych i transakcji bezwarunkowych⁹.

Trzecim instrumentem, stosowanym w ramach standardowej polityki monetarnej EBC, są kredyty i depozyty na koniec dnia (*standing facilities*). Nie różnią się one od typowych operacji depozytowo-kredytowych wykorzystywanych przez inne banki centralne. W stosunku do tego instrumentu inicjatywa należy do banków komercyjnych, nie zaś, jak to było w dwóch poprzednich grupach instrumentów, do banku centralnego. Banki komercyjne mają możliwość złożenia de-

⁸ M. Proczek, *Polityka monetarna w strefie euro*, „Bank i Kredyt”, 2008, nr 6, s. 21.

⁹ Ibidem, s. 22.

pozytu lub zaciągnięcia pożyczki *overnight* w banku centralnym po określonej stopie procentowej. Depozyt w banku centralnym jest wykorzystywany przez banki wobec nadmiaru płynności, natomiast pożyczka pozwala bankom zwiększyć swoją płynność w przypadku jej niedostatku. Kredyt w banku centralnym jest z reguły najwyżej oprocentowany na rynku, dlatego też bankom komercyjnym bardziej opłaca się zaciąganie pożyczek na rynku międzybankowym. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy na całym rynku międzybankowym panuje niedostatek płynności, wtedy stopa procentowa na rynku międzybankowym może okazać się wyższa, co skłania banki do zaciągania pożyczek w banku centralnym. W odniesieniu do depozytów jest odwrotnie – stopa procentowa oferowana przez bank centralny jest z reguły niższa niż stopa depozytów jednodniowych, z wyjątkiem sytuacji związanej ze znaczącą nadwyżką płynności w całym sektorze międzybankowym. Tym samym operacje typu *standing facilities* w typowych warunkach odgrywają rolę korytarza zmian rynkowych stóp procentowych dla operacji typu *overnight*, w którym stopa depozytowa jest jego dolną granicą, zaś stopa oprocentowania kredytu jest górnym pułapem wahań stopy procentowej na rynku międzybankowym¹⁰.

Instrumenty niestandardowe

W czasach przedkryzysowych (w latach 2001-2007) średnie tempo wzrostu gospodarczego strefy euro wynosiło niecałe 2%, jednak w roku 2008 wartość ta znacznie spadła do poziomu 0,4%. W związku z tak znacznym spadkiem tempa rozwoju gospodarczego, Europejski Bank Centralny podjął działania w ramach standardowych instrumentów prowadzenia polityki pieniężnej. Od listopada 2008 roku rozpoczęto serię obniżek stóp procentowych. W pierwszym miesiącu bank centralny zdecydował się obniżyć stopy o 50 punktów bazowych, miesiąc później nastąpiła kolejna obniżka, tym razem o 75 punktów bazowych. Na koniec 2008 roku stopa depozytowa wynosiła 2%, stopa procentowa dla podstawowych operacji refinansujących 2,5%, natomiast stopa pożyczkowa 3%. Przyczyniło się to do zawężenia korytarza wahań rynkowych stóp procentowych z 2 punktów procentowych do 1. Na posiedzeniu w styczniu 2009 roku Rada Prezesów podjęła decyzję o obniżeniu stopy depozytowej o 100 punktów bazowych, stopa MRO została obniżona o 50 punktów bazowych, zaś stopa kredytowa pozostała na niezmiennym poziomie. Od marca do maja 2009 EBC przeprowadził kolejne obniżki, które sprowadziły stopę depozytową do poziomu 0,25%, stopę dla podstawowych operacji refinansujących do poziomu 1%, a stopę kredytową do wartości 1,75%. Ze względu na problemy, z którymi borykał się sektor finansowy od 2007 roku, mechanizm transmisyjny polityki pieniężnej uległ znacznemu osłabieniu, co spowodowało, że standardowe instrumenty polityki pieniężnej nie

¹⁰ M. Cendal, *Instrumenty polityki...*, op. cit., s. 119.

przynosiły zadowalającego skutku¹¹. Stąd od sierpnia 2007 roku bank centralny strefy euro rozpoczął wdrażanie niestandardowych instrumentów polityki monetarnej.

Niestandardowe instrumenty, którymi posługuje się Europejski Bank Centralny, można podzielić na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią modyfikacje instrumentów wykorzystywanych na co dzień w ramach standardowych instrumentów, zaś drugą grupę obejmują całkowicie nowe instrumenty. Oficjalnym uzasadnieniem wykorzystywania niestandardowych instrumentów jest dążenie do przywracania drożności kanałom transmisji monetarnej, które zostały naruszone w trakcie kryzysu, i których funkcjonowanie jest niezbędne w oddziaływaniu na gospodarkę w ramach tradycyjnej polityki stóp procentowych¹².

W roku 2008 wprowadzono modyfikacje transakcji LTRO. Obok standardowych trzymiesięcznych pożyczek, pojawiły się pożyczki na okres sześciu miesięcy, a w 2010 roku zostały wprowadzone pożyczki na okres dwunastu miesięcy. Aby zasilć system bankowy dodatkową płynnością, w 2011 roku EBC zapowiedział dwie aukcje LTRO o trzyletnim okresie zapadalności. W ramach pierwszej aukcji, która odbyła się w grudniu 2011 roku, zasilono system bankowy kwotą 489,2 mld euro, natomiast druga aukcja, która miała miejsce w lutym 2009 roku, zasiłła system bankowy kwotą 529,5 mld euro. Kwoty pożyczone przez system bankowy w głównej mierze zostały przeznaczone na zakup obligacji krajów strefy euro, co pomogło zmniejszyć ich rentowość, a jednocześnie obniżyć koszty zadłużania się krajów strefy euro. Jednak nie wszystkie środki z wyżej wymienionych programów zostały wykorzystane zgodnie z ideą EBC, bowiem część z nich posłużyła spekulacji bardziej ryzykownymi aktywami¹³. Dlatego też w 2014 roku uruchomiono kolejny instrument, który był modyfikacją transakcji LTRO – *targeted longer-term refinancing operations* (TLTRO). Program ten został podzielony na dwie części. W ramach pierwszej części przeprowadzono osiem operacji w latach 2014-2016, wszystkie z terminem zapadalności we wrześniu 2018 roku. W ramach TLTRO-II przeprowadzono do tej pory cztery operacje – trzy w 2016 roku oraz jedną w marcu 2017 roku. Różni się on od poprzedniego programu niejednakowym terminem zapadalności. Termin zapadalności pierwszej operacji przypada na połowę 2020 roku, zaś zapadalność czwartej operacji na marzec 2021 roku. Celem instrumentu TLTRO jest pobudzenie realnej sfery gospodarki, w związku z czym EBC pożyczka środki bankom w zależności od ich stopnia zaangażowania w kredyty konsumenckie oraz w kredyty dla firm, których działalność nie skupia się na rynku finansowym. Im bardziej aktywnie dany bank finansuje

¹¹ E. Dziwok, *Strefa euro w obliczu kryzysu. Rola Europejskiego Banku Centralnego w kształtowaniu nowej polityki pieniężnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2013, nr 170, s. 60.

¹² Z. Polański, *Przemiany funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w czasie kryzysu*, [w:] *Współczesna bankowość centralna*, W. Jaworski, A. Szelągowska (red.), CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 102-103.

¹³ B. Dudkiewicz, *Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy w Unii Europejskiej a stabilność finansowa*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2016, s. 115.

podmioty gospodarcze, tym mniejsza stopa oprocentowania pożyczki zaciągniętej w ramach TLTRO. Co ciekawe – jeżeli akcja kredytowa skupiona na podmiotach realnej sfery gospodarki jest wystarczająco wysoka, to oprocentowanie środków pożyczone od banku centralnego może być ujemne (aż do poziomu stopy depozytowej, a więc -0,4%), zatem bank komercyjny, który bardzo aktywnie działa na rynku kredytów konsumenckich oraz kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych, będzie zobowiązany spłacić mniejszą kwotę niż pożyczył z banku centralnego.

Kolejnym posunięciem EBC w 2008 roku było wdrożenie procedury *fixed-rate full-allotment* (FRFA), która zmieniła zasady dokonywania transakcji repo. W przypadku standardowej procedury bank centralny oferuje bankom komercyjnym z góry określoną kwotę pożyczki oraz ustanawia bazową stopę oprocentowania tychże środków, zaś banki komercyjne, podbijając oprocentowanie, konkurują ze sobą o udostępnione środki. Procedura FRFA zmienia procedurę w taki sposób, że banki mają możliwość pożyczania dowolnej, potrzebnej kwoty przy stałym oprocentowaniu.

Za jedną z modyfikacji standardowej polityki monetarnej EBC można także uznać obniżenie wymagań w stosunku do aktywów, którymi zabezpiecza się operacje otwartego rynku. Standardowo aktywa, pod których zastaw bank centralny udzielał pożyczek, musiały być oceniane na poziomie co najmniej A-, jednak w reakcji na kryzys EBC akceptował jako zabezpieczenie aktywa notowane na poziomie BBB-¹⁴, a dla obligacji greckich został zniesiony minimalny próg wymogów ratingowych¹⁵.

Poza modyfikacjami standardowych operacji, Europejski Bank Centralny dodał do swojego instrumentarium całkowicie nowe narzędzia, których bezpośrednim celem było wpłynięcie na rynek aktywów, a w sposób pośredni na bilanse banków komercyjnych, tak aby zachęcić je i ułatwić im ekspansję kredytową, oraz na sytuację budżetową krajów strefy euro, które borykały się z problemem wzrastających kosztów obsługi już istniejącego długu i rosnącym kosztem zaciągania nowych zobowiązań.

Pierwszym całkowicie nowym posunięciem EBC było wprowadzenie w lipcu 2009 roku programu *Covered Bond Purchase Programme* (CBPP). Program ten miał na celu zachęcenie banków komercyjnych do zwiększenia akcji kredytowej dzięki polepszeniu ich warunków finansowych. Aby to osiągnąć, bank centralny skupował zarówno z rynku pierwotnego, jak i wtórnego obligacje banków komercyjnych. Natomiast te zostały wystawione pod zastaw długów publicznych i kredytów hipotecznych, które banki miały w swoich aktywach. Łączna wartość programu zaplanowana była na 60 mld euro i została osiągnięta 30 czerwca 2010 roku. Ponadto, obligacje musiały posiadać rating na poziomie przynajmniej AA-, ich termin zapadalności musiał mieścić się w przedziale 3-10 lat, a minimalna

¹⁴ F. Drudi, A. Durre, F. P. Mongelli, *The interplay of economic reforms and monetary policy. The case of euro area*, „ECB Working Paper Series”, 2012, no. 1467 s. 8.

¹⁵ P. Bagus, *Tragedia euro*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2011, s. 105.

wielkość emisji musiała wynosić 500 mln euro. W ramach skupu EBC pozyskał 422 obligacje, których okres zapadalności wyniósł średnio nieco powyżej 4 lata. Natomiast 73% zakupionych obligacji pochodziło z rynku wtórnego, a 23% stanowiły nowo wyemitowane papiery¹⁶. W listopadzie 2011 roku Europejski Bank Centralny uruchomił kolejny program CBPP, dla którego został zaplanowany zakup obligacji na kwotę 40 mld euro. Obligacje zakwalifikowane do programu musiały mieć rating na poziomie przynajmniej BBB- (z wyjątkiem papierów greckich i cypryjskich), ich termin zapadalności nie mógł przekraczać 10,5 roku, a minimalna wielkość emisji została ustalona na poziomie 300 mln euro. Jednak tym razem, ze względu na rosnący popyt rynkowy na obligacje zabezpieczone oraz ich niższą podaż EBC, nie udało się zrealizować zamierzonego celu. Do momentu zakończenia, które zostało przeprowadzone zgodnie z zaplanowaną na początku datą 31 października 2012, EBC zakupiło obligacje na kwotę 16,418 mld euro¹⁷. 20 października 2014 roku EBC rozpoczął trzeci program CBPP. W związku z tym banki centralne Eurosystemu skupowały obligacje, których rating nie był niższy niż BBB-, z wyjątkiem papierów instytucji greckich i cypryjskich. Tym razem obligacje nie musiały spełniać kryterium okresu zapadalności. Nie została również określona minimalna wielkość emisji. Początkowo program planowano na 2 lata, lecz ostateczna data jego zakończenia nie została ustalona.

Kolejnym programem, który został przeprowadzony przez EBC w ramach niestandardowych instrumentów polityki monetarnej, był skup prywatnych i publicznych instrumentów dłużnych – *Securities Market Programme* (SMP). Program został uruchomiony 10 maja 2010 roku i trwał do 6 września 2012 roku. Z uwagi na zakaz bezpośredniego finansowania długu państw strefy euro przez Europejski Bank Centralny, publiczne papiery dłużne były skupowane jedynie na rynku wtórnym, natomiast papiery emitowane przez instytucje prywatne były skupowane zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. W ramach tego programu EBC dokonał zakupów obligacji na kwotę przekraczającą 200 mld euro, a ich dokładna struktura nie była ujawniana¹⁸. Programowi SMP towarzyszyły operacje sterylizujące, w trakcie których bank centralny absorbował dodatkową płynność z rynku poprzez oferowanie depozytów bankom komercyjnym. Działając w ten sposób, EBC chciał zapobiec możliwemu wzrostowi inflacji, który mógłby pojawić się po dostarczeniu dodatkowej płynności na rynek. Ostatnie operacje tego typu, które ściągnęły z rynku kwotę 209,5 mld, euro zostały przeprowadzone we wrześniu oraz październiku 2012 roku¹⁹.

¹⁶ Europejski Bank Centralny, „Final monthly report on the Eurosystem’s covered bond purchase programme”, 2010, s. 1.

¹⁷ Europejski Bank Centralny, „Ending of covered bond purchase programme 2 (CBPP2)”, 31 października 2012, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr121031_1.en.html (data wejścia: 19.01.2017).

¹⁸ B. Dudkiewicz, *Europejski Bank Centralny...*, op. cit., s. 109-110.

¹⁹ Europejski Bank Centralny, „ECB Monthly Bulletin, October 2012”, 2012, s. 29.

21 listopada 2014 roku EBC uruchomił program skupu instrumentów dłużnych zabezpieczonych aktywami. Był to kolejny ruch banku centralnego Eurosystemu, którego zadanie wiązało się z kredytowaniem realnej gospodarki oraz wzmocnieniem mechanizmu transmisyjnego. Skupując aktywa w ramach programu *Asset-backed Securities Purchase Programme* (ABSPP), Europejski Bank Centralny zapewnia płynność bankom, aby te chętniej udzielały kredytów podmiotom ich potrzebującym. Za sprawą tego programu banki komercyjne mają możliwość sekurytyzacji dotychczasowo udzielonych kredytów, a następnie odsprzedaży ich EBC, dzięki czemu zyskują możliwości rozszerzenia swojej akcji kredytowej. Od kwietnia 2017 roku w skup jest zaangażowanych sześć banków centralnych, do których zostały przyporządkowane aktywa w zależności od kraju pochodzenia (zob. tabela 1.). Podobnie jak w przypadku programu SMP, szczegółowa struktura skupowanych aktywów nie jest podawana do wiadomości publicznej, jednak wiadomo, że w początkowej fazie większość aktywów pochodziła z rynku wtórnego – nawet 95% w lutym 2015 roku, lecz z biegiem czasu tendencja ta uległa zmianie i obecnie aktywa z rynku wtórnego stanowią już niewiele ponad 60%. Program nie ma określonej daty wygaśnięcia, a do kwietnia 2017 roku w jego ramach skupiono instrumenty dłużne o wartości ponad 24 mld euro.

Tabela 1.
Przyporządkowanie geograficzne transakcji w ramach programu ABSPP

Narodowy bank centralny obsługujący transakcje	Kraj pochodzenia instrumentu
Banque Nationale de Belgique/De Nationale Bank van België	Belgia
Deutsche Bundesbank	Niemcy
Banco de España	Hiszpania
Banque de France	Finlandia, Francja, Irlandia, Luxemburg, Portugalia
Banca d'Italia	Włochy
De Nederlandsche Bank	Holandia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC.

W marcu 2015 roku Eurosystem rozpoczął skup instrumentów dłużnych sektora publicznego w ramach programu *Public Sector Purchase Programme* (PSPP). Instrumenty skupowane przez EBC obejmowały obligacje emitowane zarówno przez rządy centralne, jak i samorządy, specjalne instytucje, które zostały wymienione przez EBC, jak również organizacje międzynarodowe, których siedziby znajdują się na terenie strefy euro²⁰. Zatem dzięki temu programowi instytucje, takie jak European Financial Stability Facility oraz European Stability Mechanism, mogą pozyskiwać środki na ratowanie państw zagrożonych bankructwem.

²⁰ Wykaz instytucji można znaleźć na stronie: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html> (data wejścia: 12.05.2017).

Przez pierwszy rok funkcjonowania programu, Eurosystem skupował obligacje w stosunku: 88% obligacje rządowe i wyróżnione agencje oraz 12% organizacje międzynarodowe. Po tym okresie stosunek został zmieniony do odpowiednio: 90% i 10%. Do 5 maja 2017 roku Eurosystem skupił papiery o łącznej wartości ponad 1,5 biliona euro, a jego największą część (łącznie niemal 60% całkowitej wartości) stanowiły papiery: niemieckie, francuskie i włoskie.

Ostatnim programem uruchomionym do tej pory przez EBC jest *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP). Program został zapowiedziany 10 marca 2016 roku, natomiast pierwszy skup papierów wartościowych w jego ramach miał miejsce 8 czerwca tego samego roku. Skup, podobnie jak w przypadku programu ABSPP, prowadzi sześć banków, z tą różnicą, że miejsce holenderskiego zajął bank fiński. Okres zapadalności, liczący się od momentu zakupu, kwalifikujących się papierów musi mieścić się w przedziale od 6 miesięcy do 30 lat, rating musi wynosić minimum BBB-, a jego emitentem nie może być korporacja zajmująca się udzielaniem kredytów ani spółka podległa takiej korporacji. Ponadto, papiery te muszą nadawać się jako zabezpieczenie kolejnych transakcji kredytowych. Głównym celem programu CSPP jest pomoc w przywróceniu inflacji do poziomu niewiele poniżej 2% w ujęciu średniookresowym.

Programy: CBPP, ABSPP, PSPP oraz CSPP działają w ramach programu *Asset Purchase Programme* (APP), który można uznać za europejską wersję luzowania ilościowego. Według zapowiedzi EBC, program APP będzie działał przynajmniej do grudnia 2017 roku. Wszystkie instrumenty skupowane w ramach APP muszą być denominowane w euro, a stopa zwrotu z pozyskiwanych papierów musi przewyższać stopę depozytową EBC. Jedyny wyjątek od reguły rentowności stanowi program PSPP, jednak preferowane są papiery spełniające powyższy warunek²¹. Od początku istnienia APP, Eurosystem skupuje co miesiąc papiery o równowartości średnio 60 mld euro, z wyjątkiem okresu od kwietnia 2016 do marca 2017, kiedy to skupowano aktywa o równowartości średnio 80 mld euro miesięcznie.

Podsumowanie

Tuż po wybuchu kryzysu finansowego, Europejski Bank Centralny starał się zapanować nad sytuacją gospodarczą, wykorzystując standardowe instrumenty polityki monetarnej, jednakże jego możliwości wpływania na realną sferę gospodarki zostały szczególnie osłabione z powodu zaburzenia mechanizmu transmisji polityki monetarnej. Co więcej wybuch kryzysu finansowego, doprowadzając do niepokoju wśród inwestorów, przyczynił się do wybuchu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Inwestorzy, stwierdzając skalę długów, takich państw, jak: Portugalia, Hiszpania czy przede wszystkim Grecja, znacząco obniżyli popyt na emito-

²¹ Europejski Bank Centralny, „ECB provides further details on APP purchases of assets with yields below the deposit facility rate”, www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170119_1.en.html (data wejścia: 19.01.2017).

wane przez nie obligacje. Spowodowało to wzrost kosztów zaciągania kolejnych zobowiązań i w efekcie uniemożliwiło proces dalszego rolowania długu przez te kraje. Dostrzegając skalę zagrożenia, jakie niesie ze sobą kryzys zadłużeniowy, przy jednoczesnym braku możliwości kształtowania gospodarki za sprawą użycia standardowych instrumentów, Europejski Bank Centralny początkowo zdecydował się zmodyfikować swój standardowy arsenał, a później poszerzyć go o dodatkowe programy, aby udroźnić kanał transmisji monetarnej, doprowadzić wzrost poziomu cen do celu inflacyjnego, a także uspokoić inwestorów oraz instytucje finansowe, co w efekcie miało wywołać przyrost tempa wzrostu gospodarczego.

Niestandardowe operacje, wykorzystywane przez EBC, głównie skupiały się na poprawie sytuacji bilansowej banków komercyjnych oraz dostarczaniu im dodatkowej płynności, co miało wpłynąć na poszerzenie akcji kredytowej, a zarazem wzrost popytu na obligacje państw zagrożonych bankructwem, w celu obniżenia ich rentowności. Dążąc do realizacji swojego zadania, bank centralny skupował: instrumenty finansowe emitowane przez banki pod zastaw aktywów, obligacje korporacyjne, obligacje banków oraz obligacje krajów zagrożonych bankructwem. Początkowo nie były to programy o regularnym charakterze, natomiast od 2015 roku można już mówić o regularnych operacjach luzowania ilościowego na kwotę 60 mld, a przez pewien okres i 80 mld euro miesięcznie.

Zgodnie z zapowiedziami Europejskiego Banku Centralnego dodatkowe instrumenty jeszcze będą wykorzystywane przynajmniej do końca 2017 roku. Wydaje się jednak, że jeżeli nie będzie zagrożenia związanego z naruszeniem średniookresowego celu inflacyjnego, a wzrost gospodarczy nie będzie na wystarczającym poziomie, to bank centralny strefy euro bez wahania wydłuży okres obowiązywania nadzwyczajnych instrumentów polityki pieniężnej na kolejne miesiące, a być może i lata.

Literatura

1. Bagus P., *Tragedia euro*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2011.
2. Bilski J., *Międzynarodowy system walutowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
3. Cendal M., *Instrumenty polityki pieniężnej*, [w:] *Współczesna polityka pieniężna*, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa 2008.
4. Drudi F., Durre A., Mongelli F. P., *The interplay of economic reforms and monetary policy. The case of euro area*, „ECB Working Paper Series”, 2012, no. 1467.
5. Dudkiewicz B., *Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy w Unii Europejskiej a stabilność finansowa*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2016.
6. Dziwok E., *Strefa euro w obliczu kryzysu. Rola Europejskiego Banku Centralnego w kształtowaniu nowej polityki pieniężnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2013, nr 170.
7. „ECB provides further details on APP purchases of assets with yields below the deposit facility rate”, 19 stycznia 2017, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170119_1.en.html (data wejścia: 19.01.2017).
8. Europejski Bank Centralny, „ECB Monthly Bulletin, October 2012”, 2012.

9. Europejski Bank Centralny, „Final monthly report on the Eurosystem's covered bond purchase programme”, 2010 (data wejścia: 19.01.2017).
10. „Ending of covered bond purchase programme 2 (CBPP2)”, 31 października 2012, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr121031_1.en.html (data wejścia: 19.01.2017).
11. Musielak-Linkowska M., *Strategie polityki pieniężnej*, [w:] *Współczesna polityka pieniężna*, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa 2008.
12. Polański Z., *Przemiany funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w czasie kryzysu*, [w:] *Współczesna bankowość centralna*, W. Jaworski, A. Szelągowska (red.), CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2012.
13. Proczek M., *Polityka monetarna w strefie euro*, „Bank i Kredyt”, 2008, nr 6.
14. Szczepańska O., *Instrumenty polityki pieniężnej Eurosystemu*, [w:] *EURO od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2003.
15. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016, C 202.
16. Twarowska K., *Realizacja celu inflacyjnego w polityce pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego w latach 2008-2010*, [w:] *Gospodarka i polityka makroekonomiczna strefy euro w latach 2008-2010. Skutki kryzysu i słabości zarządzania*, B. Mucha-Leszko (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.

WPŁYW POLITYKI BUDŻETOWEJ NA ROZWÓJ REGIONU (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO)

Streszczenie: Samorząd województwa prowadzi samodzielną politykę regionalną. Wyrazem samodzielności finansowej jest realizowana przez władze polityka budżetowa, która może oddziaływać na konkurencyjność i innowacyjność regionu. Jednak, oprócz województwa jako całości, istotną rolę w kształtowaniu rozwoju regionu odgrywają mniejsze jednostki administracyjne, jakimi są powiaty. W artykule dokonano analizy lokalnej polityki budżetowej prowadzonej przez województwo podlaskie oraz powiaty wchodzące w jego skład, a także analizy podstawowych wskaźników mających wpływ na rozwój regionu. Podjęto próbę identyfikacji powiązań między lokalną polityką budżetową a osiągniętymi wskaźnikami rozwoju.

Słowa kluczowe: województwo, powiat, polityka budżetowa, rozwój

IMPACT OF BUDGETARY POLICY ON REGIONAL DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF PODLASKIE PROVINCE)

Summary: The self-government of the voivodeship runs an independent regional policy. Financial self-reliance is a budgetary policy that can influence the competitiveness and innovation of the region. However, apart from the voivodship as a whole, smaller administrative unions, such as poviats, play an important role in shaping the development of the region. This article analyzes the local budgetary policy pursued by the Podlaskie voivodeship and its poviats as well as the analysis of basic indicators influencing the development of the region. An attempt will be made to identify the link between local budgetary policy and the achievement of development indicators.

Key words: voivodeship, budget policy, development, region

Wprowadzenie

W internetowych zasobach Narodowego Banku Polskiego wskazano, że „polityka budżetowa jest rodzajem polityki gospodarczej, na którą składają się wydatki rządowe, podatki i transfery oddziałujące na poziom zagregowanego popytu w gospodarce”.¹ Tak zdefiniowane pojęcie umiejscawia politykę budżetową na szczeblu centralnym. Jednak warto postawić pytanie, czy polityka budżetowa nie jest także realizowana na szczeblu lokalnym, przez województwa czy powiaty?

Zdaniem autorki, działania związane z polityką budżetową również dotyczą jednostek samorządu terytorialnego (JST). W takim przypadku przez politykę budżetową należałoby rozumieć celowe i świadome wykorzystywanie budżetu JST na realizację celów społeczno-gospodarczych przyczyniających się do realizacji polityki rozwoju regionalnego, której podmiotem z pewnością jest samorząd województwa.

Samorząd województwa prowadzi samodzielną politykę regionalną. Samodzielność województwa jest gwarantowana przede wszystkim w konstytucji i może być rozpatrywana w aspekcie organizacyjnym i personalnym, administracyjnym, politycznym i finansowym. Z racji tematyki niniejszego opracowania najważniejsza jest samodzielność finansowa, która jest określana jako prawo do samodzielnego prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej w ustawowo wyznaczonych granicach. Wyrazem samodzielności finansowej jest prowadzona przez władze polityka budżetowa, która może wpływać na konkurencyjność i innowacyjność regionu. Polityka budżetowa województwa uwidacznia się w działalności inwestycyjnej i rozwojowej. Rozwój województwa w dużej mierze zależy od zdolności do formułowania kierunków interwencji finansowej, tak aby przynosiła ona korzyści społeczne i gospodarcze.

Jednak warto zwrócić uwagę na to, że rozwój województwa jako całości zależy także od działań mniejszych jednostek administracyjnych, jakimi są powiaty, które stanowią nadbudowę lokalnego samorządu. Funkcje, jakie spełnia powiat, są komplementarne i łączne w stosunku do funkcji gminy. Przekazanie określonych zadań na szczebel województwa oddaliłoby sprawy od społeczności lokalnej. Powiat jako szczebel pośredni wypełnia zatem tę lukę². Działania na szczeblu powiatowym również odpowiadają za całociowy rozwój regionu, który w formie zbiorczej i skoordynowanej musi uwzględniać konieczność zachowania ładu: ekonomicznego, społecznego, przestrzennego i lokalnego³.

Porównując poszczególne koncepcje naukowe związane z rozwojem regionalnym, godny uwagi jest fakt, że większość teorii powstałych po drugiej wojnie

¹ www.nbpportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/polityka-budzetowa (data wejścia: 10.05.2017).

² D. Strus, *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie, nr 82, Siedlce 2009, s. 92.

³ S. Korenik, *Podstawy rozwoju regionalnego – aspekt teoretyczny*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna – nowe tendencje*, N. Derlukiewicz, S. Korenik, K. Miszczak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 46.

światowej aż do lat osiemdziesiątych antycypowała pomoc władz państwowych dla słabiej rozwiniętych regionów w sposób odgórny. Współczesne koncepcje rozwoju regionalnego wskazują na istotę mobilizacji własnego potencjału przez same regiony i uznają interwencję władz publicznych jedynie za wsparcie rozwoju oddolnych czynników instytucjonalnych, politycznych i społecznych, co zapewnia tym regionom konkurencyjność i rozwój gospodarczy⁴.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja i ocena lokalnej polityki budżetowej województwa podlaskiego oraz powiatów ziemskich i grodzkich wchodzących w skład województwa, a zarazem określenie jej związku z podstawowymi wskaźnikami decydującymi o poziomie rozwoju regionu. Niniejszy cel zostanie osiągnięty dzięki zbadaniu wskaźników dotyczących lokalnej polityki budżetowej (poziom dochodów ogółem, poziom dochodów własnych, osiągnięty wynik operacyjny, główne kierunki wydatkowania), jak również wskaźników wpływających na rozwój regionu (liczba osób bezrobotnych, stopa bezrobocia, przyrost naturalny, liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach, wartość środków trwałych w przedsiębiorstwach, wartość realizowanych projektów współfinansowanych ze środków unijnych). Realizacja powyższego celu pozwoli na zweryfikowanie postawionej hipotezy badawczej, a mianowicie lokalna polityka budżetowa jest elementem wpływającym na rozwój regionu.

Dane prezentowane w artykule pochodzą z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego i obejmują lata 2007-2015. Okres wybrano nieprzypadkowo, ponieważ w tym czasie funkcjonowała druga perspektywa finansowa w ramach programów Unii Europejskiej. Wybraną metodą badawczą jest metoda dedukcyjna.

Analiza lokalnej polityki budżetowej w województwie podlaskim w latach 2007-2015

Analizę lokalnej polityki budżetowej prowadzonej przez województwo oraz powiaty rozpoczęto od analizy wielkości dochodów ogółem (tabela 1.). Dochody województwa podlaskiego na koniec 2015 roku wyniosły 847 566 234,14 zł, co spowodowało, że w statystykach dotyczących wielkości dochodów województw województwo podlaskie zajęło w Polsce 10. pozycję (wyżej były ułożone województwa: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, małopolskie, lubelskie, podkarpackie, dolnośląskie, śląskie i mazowieckie). Przykładowo, dochody województwa mazowieckiego, które jest województwem o najwyższym poziomie dochodów, są ponad trzykrotnie wyższe od dochodów województwa podlaskiego. W porównaniu z 2007 rokiem, dochody województwa podlaskiego w roku 2015 roku wzrosły ponad dwukrotnie. Największy spadek dochodów

⁴ T. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(8), Warszawa 2002, s. 26.

został odnotowany w 2010 roku, co miało związek z panującym wówczas kryzysem gospodarczym.

Tabela 1.
Dochody województwa podlaskiego oraz powiatów ziemskich i grodzkich (w mln zł)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Województwo podlaskie	353,44	391,83	677,45	442,26	485,93	468,29	572,82	766,54	847,57
Powiaty:									
białostocki	69,71	81,48	96,9	110,84	108,77	104,29	112,87	118,29	118,97
sokólski	42,16	45,63	66,06	62,12	70,27	55,75	59,6	74,13	69,99
m. Białystok	848,51	943,03	1115,39	1257,6	1272,	1463,82	1375,33	1734,23	1364,41
bielski	42,28	45,49	50,23	51,04	52,11	50,87	52,28	55,24	59,56
hajnowski	34,14	31,56	34,77	36,5	39,15	40,07	40,27	40,85	45,79
kolneński	18,04	22,55	31,95	27,2	28,59	28,02	26,89	28,38	27,72
łomżyński	19,65	21,58	23,95	37,19	27,94	28,29	30,18	32,55	33,59
siemiatycki	31,07	35,56	41,87	38,09	49,3	45,76	47,45	68,92	66,79
wysokomazowiecki	41,14	41,91	59,57	51,96	60,02	58,54	61,02	69,79	69,41
zambrowski	31,75	36,48	42,74	41,14	42,71	43,38	44,85	42,23	44,9
m. łomża	187,62	204,59	223,76	248,85	285,65	246,2	268,6	310,99	264,9
augustowski	42,43	45,64	59,1	67,23	64,04	59,41	58,69	59,59	69,68
grajewski	29,83	36,89	41,51	45,91	47,92	46,28	49,54	49,36	45,29
moniecki	22,65	26,03	31,74	37,77	35,	33,57	43,7	36,62	45,16
sejneński	14,27	16,19	20,57	20,12	18,89	19,54	21,6	22,11	18,89
suwalski	19,22	22,03	25,24	26,65	28,36	27,02	36,86	34,51	33,6
m. Suwałki	220,28	228,93	253,75	297,33	284,3	293,39	307,49	314,24	312,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Powiatami o najwyższym poziomie dochodów ogółem są powiaty grodzkie, tj.: m. Suwałki, m. Łomża i m. Białystok, z dochodami większymi od dochodów województwa podlaskiego. W tych powiatach nastąpił także największy wzrost poziomu dochodów w porównaniu z 2007 rokiem. Powiaty: białostocki, sokólski, augustowski, wysokomazowiecki, siemiatycki oraz bielski to powiaty ziemskie o dochodach powyżej 59 mln zł. Najniższy poziom dochodów wystąpił w powiecie sejneńskim i kolneńskim.

Dochody własne stanowią szczególnie rodzaj dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przesądzają one o poziomie i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych⁵. Dochody własne samorządu w dużym stopniu zależą od sytuacji gospodarczej w skali lokalnej. Wielkość dochodów własnych samorządu, a szczególnie wysoki udział w dochodach ogółem, świadczy

⁵ J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3, Poznań 2009, s. 145.

o zamożności JST, a zarazem o dużej samodzielności finansowej i niezależności od transferów z budżetu państwa⁶. Dochody własne na poziomie powiatu odgrywają mniejszą rolę niż na poziomie gminy (ze względu na fakt, iż to tylko samorząd gminny jest uprawniony do poboru podatków lokalnych), jednak z uwagi na problematykę niniejszego opracowania warto dokonać ich analizy.

Tabela 2.
Dochody własne województwa podlaskiego oraz powiatów ziemskich i grodzkich
(jako % dochodów ogółem)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Województwo podlaskie	29,59	38,81	19,45	21,87	22,06	19,71	19,79	13,75	16,08
Powiaty:									
białostocki	36,94	40,95	39,60	43,42	36,07	37,94	37,54	39,83	42,44
sokólski	20,42	20,52	24,00	21,69	14,44	17,09	16,04	14,68	17,41
m. Białystok	56,69	59,59	52,88	48,67	53,21	52,33	54,75	63,08	60,00
bielski	23,62	28,53	31,47	33,51	23,28	24,13	26,17	26,15	27,47
hajnowski	20,07	31,02	26,66	29,62	29,64	29,82	30,91	30,87	29,67
kolneński	20,57	22,86	20,70	20,44	18,39	20,10	21,52	22,02	23,36
łomżyński	23,37	31,48	26,98	31,18	23,55	24,02	24,05	25,48	27,64
siemiatycki	26,09	35,22	23,62	26,24	21,06	26,47	26,07	19,80	19,35
wysokomazowiecki	23,38	26,15	19,67	23,46	17,58	18,60	18,77	20,13	23,32
zambrowski	25,56	26,97	29,15	25,52	20,45	27,67	27,66	25,00	27,00
m. Łomża	40,93	43,60	40,14	35,45	34,58	41,31	41,24	40,09	45,66
augustowski	19,54	24,71	18,96	17,90	16,22	17,03	19,57	19,99	19,79
grajewski	22,82	24,25	20,29	23,24	17,42	17,80	19,87	19,27	23,13
moniecki	21,10	21,73	21,78	23,96	19,36	21,79	19,50	23,11	19,58
sejneński	18,78	20,18	30,10	23,30	24,52	17,52	17,34	19,29	26,34
suwalski	17,47	25,79	23,64	19,73	25,89	22,17	30,70	28,91	30,64
m. Suwałki	41,48	46,56	43,66	37,03	42,75	44,00	44,43	47,87	48,68

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem wystąpił w mieście Białystok, a także w Łomży i Suwałkach. Powiatami ziemskimi o najwyższym poziomie dochodów własnych były powiaty: białostocki (42,44%), suwalski (30,64%), hajnowski (29,67%), łomżyński (27,64%) oraz bielski (27,47%). Powiat

⁶ P. Brezdeń, W. Spallek, *Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, nr 19, Warszawa-Kraków 2012, s. 185.

sokólski był powiatem o najniższym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem (gdzie pod względem wielkości dochodów ogółem powiat ten zajął drugą pozycję). W przypadku powiatów: siemiatyckiego, wysokomazowieckiego, monieckiego i sokólskiego w 2015 roku nastąpił spadek poziomu dochodów własnych (w porównaniu z 2007 rokiem). Analogiczna sytuacja dotyczyła województwa podlaskiego, gdzie udział dochodów własnych w dochodach ogółem w 2007 roku wynosił 29,59%, by w 2015 roku obniżyć się do poziomu 16,08%.

Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania są kierunki wydatkowania środków budżetowych według klasyfikacji budżetowej. W pięciu badanych jednostkach (województwo podlaskie, powiaty: moniecki, białostocki, sokólski i łomżyński) najwięcej środków wydatkowano na transport i łączność. Najwyższy poziom wydatków w powiecie siemiatyckim w 2015 roku dotyczył rolnictwa i łowiectwa, zaś w powiecie suwalskim administracji publicznej. W pozostałych jednostkach największy poziom wydatków przeznaczono na oświatę i wychowanie. W województwie podlaskim pozostałe działy klasyfikacji budżetowej, na które przeznaczano największe ilości środków finansowych, to: ochrona zdrowia, informatyka, administracja publiczna oraz kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Istotne znaczenie poznawcze w kontekście prowadzonej lokalnej polityki budżetowej posiada wynik budżetu operacyjnego JST (tabela 2.), który ilustruje zdolność jednostki samorządu terytorialnego do pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi. Wielkość nadwyżki operacyjnej wpływa na możliwości zaciągania nowych zobowiązań oraz na zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania indywidualnego wskaźnika zadłużenia obowiązującego od 2014 roku⁷.

We wszystkich analizowanych jednostkach i latach pojawiła się nadwyżka operacyjna. Największy jej poziom charakteryzował miasta na prawach powiatu. Powiaty ziemskie z największą nadwyżką operacyjną w 2015 roku to: powiat białostocki (13,06 mln zł), wysokomazowiecki (8,21 mln zł), bielski (4,72 mln zł), augustowski (4,71 mln zł). Powiat sejneński to powiat z najniższym poziomem nadwyżki operacyjnej (0,53 mln zł). Analizując lata 2008-2015, poziom nadwyżki operacyjnej ulegał istotnym wahaniom. Największe dotyczyły miast na prawach powiatu, w przypadku powiatów ziemskich poziom nadwyżki tak znacząco się nie zmieniał. W 2015 roku, w porównaniu z 2008 rokiem, w dziewięciu analizowanych jednostkach poziom nadwyżki operacyjnej zwiększył się (powiaty: augustowski, białostocki, hajnowski, kolneński, łomżyński, siemiatycki, sokólski, suwalski, miasto Suwałki, wysokomazowiecki). Największy wzrost poziomu nadwyżki odnotowano w Suwałkach.

⁷ J. Zawowa, *Zadłużenie i wynik operacyjny gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, nr 103, Warszawa 2013, s. 45.

Tabela 3.
Wynik operacyjny województwa podlaskiego oraz powiatów ziemskich i grodzkich
w latach 2008-2015 (w mln zł)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Województwo podlaskie	101,52	113,71	87,33	62,5	45,67	82,89	64,14	41,1
Powiaty:								
augustowski	3,58	4,57	4,81	3,53	3,76	4,91	3,3	4,71
m. Białystok	119,12	70,86	50,17	30,89	35,37	87,51	73,61	54,68
białostocki	10,44	12,51	17,0	13,03	10,89	11,95	14,42	13,06
bielski	4,84	4,13	4,59	4,1	5,38	3,71	4,54	4,72
grajewski	4,52	4,92	5,47	3,33	4,0	6,45	3,77	3,53
hajnowski	0,27	0,12	0,23	1,01	0,15	1,2	1,54	2,51
kolneński	1,99	2,39	0,69	1,74	1,21	2,16	2,79	2,46
łomżyński	2,49	2,5	3,18	2,47	2,14	1,25	1,71	2,22
m. Łomża	32,52	19,42	17,29	17,42	10,77	12,19	16,00	18,78
moniecki	2,72	3,13	3,53	3,35	1,43	2,2	2,76	2,83
sejneński	1,11	1,43	1,08	1,21	1,85	2,2	0,9	0,53
siemiatycki	2,49	3,38	2,51	3,0	2,43	3,47	1,43	2,72
sokółski	3,96	4,8	3,39	3,91	2,05	3,23	4,15	4,15
suwalski	0,91	1,31	1,76	2,9	1,66	2,23	2,47	2,73
m. Suwałki	21,9	12,29	8,82	14,98	21,81	22,49	26,17	27,05
wysokomazowiecki	7,31	8,08	6,93	7,56	7,58	7,07	6,6	8,21
zambrowski	4,98	5,01	2,02	2,69	1,78	1,37	1,11	3,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Biorąc pod uwagę wynik finansowy analizowanych JST, w 2015 roku w dzie-
więciu badanych jednostkach zaobserwowano nadwyżkę budżetową (powiaty:
białostocki, bielski, hajnowski, kolneński, wysokomazowiecki, augustowski, gra-
jewski, zambrowski, suwalski). Największy jej poziom miał miejsce w powiecie
wysokomazowieckim. Największy deficyt dotyczył zaś miast o najwyższych do-
chodach, czyli miasta Białegostoku, Łomży i Suwałk. Województwo podlaskie
zamknęło rok budżetowy 2015 również deficytem w wysokości ponad 80 mln zł.

Analiza wskaźników związanych z rozwojem regionu

Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na rozwój jest lokalny
rynek pracy. Populacja zamieszkująca dany teren oraz tempo i kierunek jej zmian
decydują o potencjale regionu. Największa liczba ludności występuje w: powiecie
grodzkiem Białystok, powiecie białostockim, sokółskim, w mieście Suwałki, w mie-

ście Łomży, w powiecie augustowskim i wysokomazowieckim. Szczególnie duże ośrodki zachęcały do osiedlania się i zakładania rodzin, co odzwierciedlają wartości przyrostu naturalnego, który dodatnie wartości osiągnął w powiatach grodzkich. Jedynym powiatem ziemskim o dodatnim przyroście naturalnym w 2015 roku był powiat suwalski.

Tabela 4.
Dane związane z ludnością oraz bezrobociem w 2015 roku

	Dane związane z ludnością		Dane związane z bezrobociem	
	Liczba ludności ogółem	Przyrost naturalny na 1 000 ludności	Liczba osób bezrobotnych	Stopa bezrobocia (w %)
Województwo podlaskie	1 188 800	-1,2	55 019	11,8
Powiaty:				
białostocki	145 517	-1,6	6 845	14,3
sokółski	69 375	-6,1	4 175	15,0
m. Białystok	295 981	1,8	13 204	10,5
bielski	56 562	-6,2	1 816	7,6
hajnowski	44 567	-8,1	1 715	10,2
kolneński	39 162	-1,7	2 718	16,8
łomżyński	51 439	-1,1	2 292	11,5
wysokomazowiecki	58 177	-1,8	2 079	7,7
zambrowski	44 299	-1,0	2 187	12,0
m. Łomża	62 737	0,7	3 156	13,4
augustowski	59 103	-1,6	3 258	15,6
grajewski	48 357	-0,4	3 246	18,1
moniecki	41 544	-3,5	1 880	12,1
sejneński	20 606	-3,0	1 449	16,7
suwalski	35 932	0,5	965	7,1
m. Suwałki	69 370	2,1	2 379	8,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

O kondycji lokalnego rynku pracy może świadczyć stopa bezrobocia. W 2015 roku najniższa stopa bezrobocia występowała w powiatach: suwalskim, bielskim, wysokomazowieckim, mieście Suwałki oraz powiecie hajnowskim, zaś najwyższa w powiatach: grajewskim, kolneńskim i sejneńskim. Stopa bezrobocia w województwie podlaskim w 2015 roku wyniosła 11,8%, tj. o 1,4% więcej niż w analogicznym okresie 2007 roku. W analizowanym okresie stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie podlaskim spadła jedynie w 2008 roku, osiągając najniższy poziom w ciągu badanych lat (9,7%), po czym zaczęła rosnąć.

Rozpiętość poziomu stopy bezrobocia w analizowanym okresie była najmniejsza w powiecie bielskim oraz wysokomazowieckim (różnica między największym a najmniejszym poziomem stopy bezrobocia wynosiła w obu przypadkach 2,8%). Największa różnica, a tym samym największe wahania poziomu stopy bezrobocia miały miejsce w powiecie grajewskim (rozpiętość na poziomie 8,3%; w tym powiecie stopa bezrobocia osiągnęła także najwyższą wartość wynoszącą 22,9%), białostockim (rozpiętość na poziomie 7,3%) oraz sejneńskim (7%).

Kolejnym istotnym czynnikiem określającym i stymulującym rozwój społeczno-gospodarczy regionu jest poziom lokalnej przedsiębiorczości, mierzony liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w przeliczeniu na 1 000 ludności (tabela 5.) oraz liczbą nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (wykres 1.). Wskaźniki te obrazują przedsiębiorczość mieszkańców oraz są uważane za przejaw ich aktywności i kreatywności.

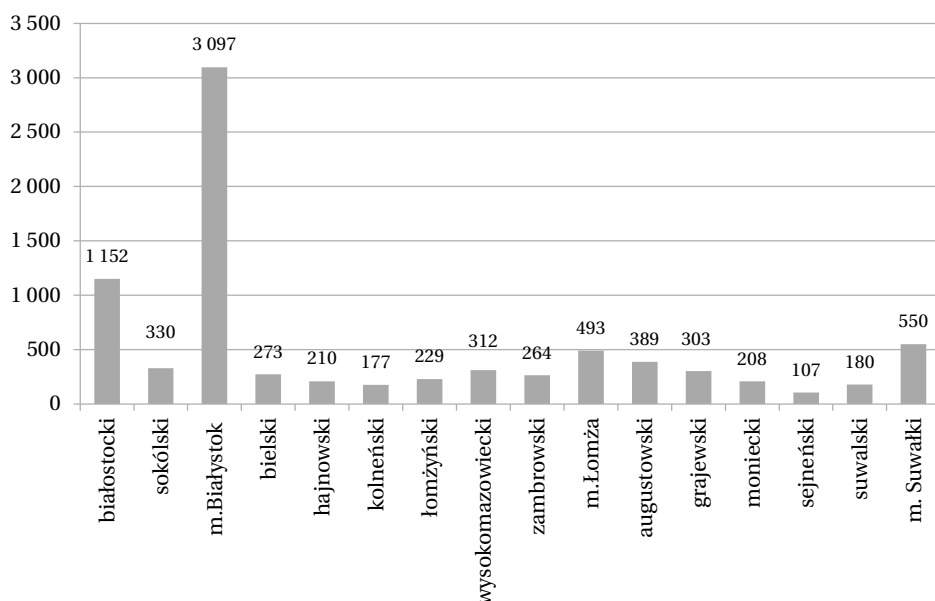
Tabela 5.
Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą
na 1 000 mieszkańców w latach 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Województwo podlaskie	59	61	60	61	60	62	63	64	64
Powiaty:									
augustowski	60	60	62	54	53	55	56	56	56
białostocki	50	53	55	59	60	63	66	68	69
bielski	53	54	48	49	50	52	53	52	53
grajewski	50	51	45	47	46	47	48	49	50
hajnowski	56	56	49	48	47	48	49	50	50
kolneński	46	48	45	46	46	48	50	52	51
łomżyński	41	44	41	43	44	45	47	48	47
moniecki	40	41	41	41	41	42	43	43	43
sejneński	45	45	46	43	41	42	43	46	46
siemiatycki	41	43	39	41	40	41	42	43	45
sokółski	38	40	41	40	39	41	41	42	43
suwalski	37	38	40	38	38	39	40	42	42
wysokomazowiecki	46	48	48	51	53	54	55	56	57
zambrowski	65	66	63	60	59	60	60	59	59
m. Białystok	79	80	80	84	83	84	85	86	86
m. Łomża	83	84	83	80	78	79	79	79	78
m. Suwałki	81	81	82	80	77	77	76	76	75

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Liczba osób prowadzących działalność gospodarczą na 1 000 mieszkańców to kolejny wskaźnik, w którym dominującą rolę odgrywały miasta na prawach powiatu, tj.: Białystok, Łomża i Suwałki. Powiaty ziemskie o największej wartości tego wskaźnika to: białostocki (69), zambrowski (59), wysokomazowiecki (57), augustowski (56). W województwie podlaskim ogółem wskaźnik ten, poczynwszy od 2007 roku, systematycznie wzrastał, by w 2015 roku osiągnąć wartość 64.

Wykres 1.
Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w 2015 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Niewątpliwie sąsiedztwo z większymi ośrodkami, miastami o większej liczbie ludności decyduje o poziomie przedsiębiorczości i liczbie nowo powstałych przedsiębiorstw. Najwięcej nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w 2015 roku stwierdzono w powiatach grodzkich i bezpośrednio sąsiadujących z dużymi skupiskami ludności. Najmniejszy poziom przedsiębiorczości wystąpił w powiatach: sejneńskim, kolneńskim, suwalskim i monieckim, czyli w powiatach charakteryzujących się mniejszą gęstością zaludnienia.

Ważnym aspektem związanym z gospodarką i przedsiębiorczością w regionie są nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach oraz wartość środków trwałych w przedsiębiorstwach. W obu przypadkach powiatem o największych wartościach powyższych wskaźników był powiat miasta Białystok. Pod względem wiel-

kości nakładów inwestycyjnych kolejne pozycje zajęły powiaty: suwalski (283,4 mln zł), białostocki (238,00 mln zł), łomżyński (194,1 mln zł). Powiatami o najwyższych wartościach środków trwałych w przedsiębiorstwach były: miasto Suwałki (2 859,5 mln zł), miasto Łomża (2 427,7 mln zł), powiat bielski (2420,0 mln zł), powiat grajewski (1 768,3 mln zł).

Stymulantem rozwoju przedsiębiorczości są także projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, które w znacznym stopniu przyczyniają się do rozwoju regionu. W 2015 roku województwo podlaskie zrealizowało projekty w kwocie 16 277,87 mln zł. Spośród powiatów najaktywniejszym beneficjentem środków pomocowych było miasto Białystok (w 2015 roku wartość projektów wyniosła 4 163,4 mln zł). Powiaty: bielski, suwalski i zambrowski to powiaty ziemskie o najwyższym poziomie wartości projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Na terenach województwa podlaskiego występowały powiaty, które pod kątem badanych wskaźników były bardzo zróżnicowane. Zdecydowanie wyróżniały się powiaty grodzkie, tj.: miasto Białystok, Łomża i Suwałki. W tych powiatach badane wskaźniki osiągały wartości największe. Wiąże się to także z tym, iż obszary te charakteryzują się większą gęstością zaludnienia niż pozostałe jednostki, a to właśnie w społeczności lokalnej tkwi potencjał w zakresie kształtowania określonych działań wpływających na rozwój lokalny.

Do wyróżniających się spośród pozostałych powiatów można zaliczyć powiaty: białostocki, bielski, wysokomazowiecki i augustowski. Ma to jednocześnie swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach związanych z lokalną polityką budżetową. Można zatem stwierdzić, że działania władz samorządowych, obejmujące finanse danej jednostki samorządu terytorialnego, przyczyniły się do osiągnięcia wyższych wskaźników dotyczących rozwoju danego obszaru.

Zdaniem autorki, na podstawie zawartych rozważań można skonstatować, że istnieje związek między lokalną polityką budżetową a rozwojem regionu. Jednak jest to sprzężenie zwrotne – im obszar był bardziej rozwinięty pod względem przedsiębiorczości i zatrudnienia, tym większe były wpływy do budżetu JST. Z drugiej strony odpowiednio kształtowane i przemyślane wydatki, jak również gospodarka finansowa prowadzona w sposób spójny ze strategią rozwoju służą poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie.

Na zakończenie warto podkreślić, że rozwój lokalny nie tylko jest efektem działań władz samorządowych i realizacji np. lokalnej polityki budżetowej, ale zarazem stanowi następstwo równoczesnej działalności na określonym obszarze zarówno przedsiębiorstw, jak i obywateli.

Literatura

1. Brezdeń P., Spallek W., *Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 19, Warszawa-Kraków 2012.
2. Główny Urząd Statystyczny – Bank Danych Lokalnych.
3. Grosse T., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(8), Warszawa 2002.
4. Korenik S., *Podstawy rozwoju regionalnego – aspekt teoretyczny*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna – nowe tendencje*, N. Derlukiewicz, S. Korenik, K. Miszczak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.
5. Kotlińska J., *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3, Poznań 2009.
6. Strus D., *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie, nr 82, Siedlce 2009.
7. www.nbportal.pl/slownik/pozycje-slownika/polityka-budzetowa (data wejścia: 10.05.2017).
8. Zawowa J., *Zadłużenie i wynik operacyjny gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie”, nr 103, Warszawa 2013.

PRACOWNICY Z UKRAINY NA POLSKIM RYNKU PRACY: SZANSE, WYZWANIA, ZAGROŻENIA

Streszczenie: Migracja we współczesnym świecie jest faktem. Ludzie przemieszczają się z powodów: ekonomicznych, społecznych, konfliktów zbrojnych. Skala migracji jest duża i ciągle narasta, choć pozostaje niższa niż rozmiary handlu i przepływy kapitału, za sprawą czego migracje mogą być postrzegane jako znaczący sposób na rozwój korzyści gospodarczych. Przez jednych jest traktowana jako naturalny rozwój sieci społecznych, globalizacja, przez innych przyjmowana z obawą i niepewnością. Od roku 2004, czyli od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej, obserwuje się wyraźny wzrost zainteresowania obywateli Ukrainy podjęciem pracy w Polsce. W niedalekiej przeszłości pracownicy z Europy Wschodniej głównie najmowali się do prac sezonowych, zajmując się rolnictwem, ogrodnictwem lub przy innych prostych pracach fizycznych, które nie wymagały kwalifikacji, znajomości języka czy też doświadczenia. Aktualność tematyki migracji z Ukrainy do Polski intensyfikuje trudna sytuacja polityczna i gospodarcza na Ukrainie, która szczególnie ujawniła się na początku 2014 roku, wiąże się ona także z pogarszającymi się warunkami życia. Nie bez znaczenia jest również szeroko pojęta globalizacja, poziom świadomości i odpowiedzialności młodych ludzi. W publikacji podjęto próbę wskazania szans i zagrożeń dla polskiego rynku pracy, jakie niesie ze sobą migracja obywateli Ukrainy do Polski.

Słowa kluczowe: rynek pracy, zatrudnienie, migracja, cudzoziemcy, emigranci, zezwolenia na pracę

UKRAINIAN EMPLOYEES ON THE POLISH LABOR MARKET. OPPORTUNITIES, RESTRICTIONS, RISKS

Summary: Migration in the contemporary world is a fact; people relocate due to military conflicts as well as economic and social reasons. The scale of migration is extensive and grows constantly, although it remains smaller than the volume of commerce and capital flow. Therefore, it can be perceived as a meaningful manner of developing economic benefits. Some people treat migration as a natural development of social networks, globalisation, others accept it with anxiety, fear and uncertainty. Since 2004, namely from the moment of Poland's integration into the European Union, one can observe a growing interest among the citizens of Ukraine in undertaking work in Poland. Until recently workers from Eastern Europe were em-

ployed for seasonal jobs within agriculture, horticulture and other simple physical jobs that did not require qualifications, language skills or experience. The validity of migration issues from Ukraine to Poland is intensified by a difficult political and economic situation in Ukraine, particularly visible since the beginning of 2014, and deteriorating living conditions. It is also significantly affected by broadly conceptualised globalisation as well as the level of awareness and responsibility of young people. The publication attempts to indicate opportunities and threats to the Polish labour market associated with the migration of Ukrainian citizens to Poland.

Key words: labour market, employment, migration, foreigners, emigrants, work permit

Wprowadzenie

Migracje ludności są zjawiskiem wielowymiarowym i niełatwym do wyjaśnienia. Łączą w sobie aspekty: psychologiczne, kulturowe, ekonomiczne, demograficzne, prawne i polityczne. Złożoność procesów migracji, zmienność w czasie, różnorodność następstw ekonomicznych, demograficznych, politycznych czy cywilizacyjnych powoduje trudności na wielu płaszczyznach rozważań, tak teoretycznych (np. związanych z przyjęciem jednoznacznej, akceptowalnej przez badaczy definicji migracji oraz teorii wyjaśniającej to zjawisko), jak i praktycznych (np. związanych z kształtowaniem zasad polityki migracyjnej).

Celem opracowania jest skoncentrowanie się na migracji zarobkowej z Ukrainy do Polski, jej przyczynach i poziomie atrakcyjności polskiego rynku pracy dla Ukraińców. Dzięki analizie danych statystycznych, dotyczących wydawanych zezwoleń na pracę oraz wykonywanej pracy w Polsce przez obywateli Ukrainy, podjęto próbę wskazania szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą migracja naszych wschodnich sąsiadów do Polski.

Migracje społeczeństwa niemal od zawsze były faktem powszechnym. Wędrówki ludności na dużą, niespotykaną dotąd, skalę pojawiły się jednak dopiero w XX i XXI wieku, stając się jedną z cech charakteryzujących współczesną, zglobalizowaną rzeczywistość. Transformacja ustrojowa, która miała miejsce po 1989 roku, spowodowała w Europie nowy etap migracji w wielu krajach. Wzrost mobilności mieszkańców Unii Europejskiej przypadł wraz z nastaniem zwiększonych możliwości przemieszczania się ludności, będących skutkiem stworzenia jednolitego, otwartego rynku europejskiego, którego jednym z elementów jest swoboda przepływu osób¹, stanowiącą, obok swobód przepływu towarów, usług i kapitału, jedną z najważniejszych zasad integracji europejskiej. Problem migracji zarobkowej dotyczy rynki większości państw Unii Europejskiej. W ostatnim czasie w europejskiej debacie publicznej szczególnie często jest podejmowany temat dotyczący migrantów – migracji zarobkowej². Jest to o tyle uzasadnione, że rok temu (w 2016 roku) Europa musiała poradzić sobie z kryzysem migracyjnym, będącym następstwem konfliktów w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Szacuje się, że do Europy przybyło wiele milionów ludzi. Zachęceni wysokimi zasiłkami socjalnymi zdążali głównie do Niemiec, w efekcie czego państwo to przyjęło najwięcej migrantów. Według Federalnego Urzędu Statystycznego, na przełomie 2015 i 2016 roku migracja objęła 1,1 mln osób³. Dokładna ich liczba jest trudna do określenia, ale należy przyjąć, że jest to około miliona osób. Wobec napływu emigrantów, liczono na napływ „taniej siły roboczej”, jednak okazuje się, że

¹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (pol.)*, eur-lex.europa.eu. (data wejścia: 12.08.2017).

² K. Borońska-Hryniewiecka, K. Dudzińska, P. Kugiel, P. Matusz-Protasiewicz, S. Płóciennik, K. Rękawek, P. Sasnal, T. Żornaczuk, *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Warszawa 2015.

³ *Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern*, Fachserie 14 Reihe 9.2.2.

znaczący ich odsetek nie podejmuje pracy i nie zasila rynku. Nie umiając odnaleźć się na europejskich rynkach, wybierają oni rozwiązanie o wiele dla nich korzystniejsze – czerpią pieniądze z gwarancji socjalnych oferowanych przez poszczególne państwa. Jest to zasadniczy problem, ponieważ w związku z zaistniałą sytuacją zobowiązania socjalne urosły tak znacząco, że gospodarki zamiast rozwijać się, notują regres⁴.

Ekonomiści w badaniach nad zjawiskiem migracji koncentrują się na czynnikach gospodarczych, wpływających na decyzję o migracji. U źródeł ekonomicznej teorii migracji leży przekonanie sformułowane po raz pierwszy już w 1932 roku przez J. Hicksa, który w pewnym stopniu opierał się na wnioskach wynikających z pism A. Smitha. Hicks stwierdził, że: „różnicowanie korzyści ekonomicznych netto, głównie zaś różnicowanie płac, to główna przyczyna migracji”⁵, dając podstawy jednej z najbardziej wpływowych szkół w badaniach migracji. Za najwcześniej stworzoną uznaje się teorię klasyczną, w której przez migracje rozumie się wynik przepływu pracowników na rynku pracy. Migracje są tu rozpatrywane jako środek osiągnięcia równowagi ekonomicznej, gdzie migrant przedstawiany jest jako czynnik równoważący rynki pracy⁶. Klasyczna teoria migracji jest przedmiotem krytyki badaczy zajmujących się wyjaśnianiem procesów migracyjnych ludności. Jednym z zarzutów jest określenie migracji jako procesu całkowicie pozytywnego dla obu stron. Zgodnie z teorią, w dłuższym okresie nie ma bowiem przegranych i zwycięzców. W teoriach definiowanych kilka lat później zwraca się uwagę na negatywne skutki, do jakich prowadzą migracje ludności. Krytyce są także poddawane niemożliwe do spełnienia w rzeczywistości założenia, takie jak np. kompletna wiedza migranta o możliwych do osiągnięcia korzyściach czy też posiadanie przez pracowników jednakowych kwalifikacji i potrzeb⁷.

Próbie przybliżenia teorii klasycznej do rzeczywistości podjęto tworząc neoklasyczną teorię migracji. W ujęciu makroekonomicznym zakłada ona, iż ruchy migracyjne stanowią proces kompensujący różnicowanie wysokości płac, wynikające z istniejących różnic w wielkości popytu i podaży pracy. Różnicowanie wysokości płac skutkuje przemieszczaniem się czynników produkcji, w tym siły roboczej do kraju, gdzie występuje jej niedobór i niższe zarobki. Zgodnie z teorią neoklasyczną, w następstwie ruchów migracyjnych obfitość zasobów pracy w krajach dotychczas w nią bogatych spada, czego konsekwencją jest wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tych krajach, natomiast w krajach, do których napłynęli migranci i doszło do zwiększenia podaży pracowników za sprawą dzia-

⁴ Por. O. W. Winkler, *Interpreting Economic and Social Data: A Foundation of Descriptive Statistics*, wyd. London-New York 2013, s. 165-183.

⁵ J. Hicks, *The Theory of Wages*, MacMillan, London 1932, s. 76.

⁶ G. Olsson, *Distance and human interaction. A migration study*, Geografiska Annaler, vol. 47, ser. B, no.1, 1965, s. 3-43.

⁷ J. Cabańska, *Znaczenie imigracji w kształtowaniu dynamiki ludności krajów Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, nr 12, Poznań 2013, s. 24-39.

łania sił popytu i podaży, poziom płacy zostaje obniżony. Zasoby pracy w ogólnym rozrachunku wyrównują się⁸.

Polska a cudzoziemcy

Polska – jak dotychczas – nie przyjęła emigrantów z Syrii, czy jednak dzięki temu polski rynek pracy jest wolny od cudzoziemców? Odpowiedź brzmi nie. Okazuje się, że ruchy migracyjne w Polsce można było zaobserwować już w momencie transformacji ustrojowej, tj. po roku 1989. W wyniku wzmiankowanych przemian zliberalizowano zasady odnoszące się do wjazdu i pobytu cudzoziemców na terenie Polski. W efekcie, w stosunkowo krótkim czasie nasz kraj stał się miejscem zarówno docelowym, jak i tranzytowym dla licznych grup migrantów. W tamtym czasie w przytłaczającej większości byli to obywatele byłego Związku Radzieckiego, jak również Romowie.

Wnioski z badań empirycznych dla innych krajów sugerują, że na obecnym etapie tego zjawiska wpływ imigracji do Polski zarówno na płace, jak i na zatrudnienie (i bezrobocie) powinien być pomijany. W porównaniu z innymi krajami rozwiniętymi, uczestnictwo w rynku pracy osób urodzonych poza granicami Polski jest wciąż niewielkie: nawet przy zawyżonych szacunkach mowa o maksymalnie kilku procentach pracowników, podczas gdy odsetek ten od lat dziewięćdziesiątych przewyższa 10% w Wielkiej Brytanii, we Francji, Włoszech czy w Hiszpanii (porównywalne dane sprzed spowolnienia okresu globalnego gospodarczego oraz zaostżenia kryzysu humanitarnego dotyczą Bliskiego Wschodu i niektórych państw Afryki). W krajach o dużej tradycji otwarcia na imigrację, jak np. w Kanadzie czy USA, odsetek ten przekracza 20%⁹.

Chronologicznie rzecz ujmując, kolejne duże zainteresowanie przyjazdem do Polski wśród cudzoziemców można odnotować od 2008 roku. Dla lepszego zobrazowania warto odwołać się do danych. Według stanu na koniec 2011 roku, 100 298 cudzoziemców posiadało ważne karty pobytu. To jest o 3 218 więcej niż w 2010 roku oraz o 7 724 więcej jak w roku 2009. Ponadto, najwięcej, gdyż aż 30%, wydano obywatelom Ukrainy. Tylko w 2011 roku zezwolenie na zatrudnienie w Rzeczypospolitej otrzymało łącznie 40 808 cudzoziemców, co w stosunku do 2010 roku stanowiło wzrost o przeszło 3 600 osób. Należy dodać, że w celu wykonywania pracy zostało wydanych 209 577 wiz, z czego przeszło 93% otrzymali obywatele: Ukrainy, Białorusi i Rosji¹⁰. Mając na uwadze powyżej opisaną pers-

⁸ J. Cabańska, *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.

⁹ *Raport NBP – Kwartalny raport o rynku pracy w I kw. 2016 r.*, nr 1, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.

¹⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku.

pektywę, łatwo można uchwycić fakt, iż Ukraińcy od dawna stanowili znaczący odsetek cudzoziemców pracujących na terenie Polski. Celem tego opracowania będzie próba odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ mają migranci z Ukrainy na polski rynek pracy? Czy jest to szansa dla rodzimego rynku pracy, czy przeciwnie – zagrożenie? Temat ten wpisuje się w ogólną debatę nad rolą cudzoziemców w rozwoju lokalnych rynków pracy, służy również podjęciu ważnego i aktualnego zagadnienia związanego z wpływem konfliktu ukraińskiego na gospodarkę, jednak nie samej Ukrainy, ale kraju ościennego.

Aby móc odpowiedzieć na postawione powyżej pytania, konieczne jest odwołanie się do konfliktu na Ukrainie, który trwa nieprzerwanie od kwietnia 2014 roku. Wówczas zostało zapoczątkowane zbrojne wystąpienie separatystów (wspieranych dodatkowo przez rosyjską armię i rosyjskie siły specjalne), którzy nieprzerwanie dążą do oddzielenia obwodu donieckiego i ługańskiego od terytorium ukraińskiego. Było to bezpośrednie następstwo marcowych prorosyjskich wystąpień oraz tzw. kryzysu krymskiego, które miały miejsce po rewolucji Euro-majdanu. Warto dodać, że Polska pozostaje niekwestionowanym sojusznikiem Ukrainy, reprezentując jej interesy na forum europejskim. Taka postawa naszego kraju pozytywnie oddziałuje na migrację Ukraińców do Polski, którzy szukają na terenie tego państwa zatrudnienia. Jest to o tyle istotne, że Ukraina znalazła się w dość trudnym położeniu – na jej terytorium toczy się bowiem wojna, określana jako wojna hybrydowa. Ma to niewątpliwy wpływ na gospodarkę tego państwa, tym samym na rynek pracy. Obszar przemysłowy Ukrainy jest zrujnowany, bardzo dotkliwie odczuwalne dla gospodarki ukraińskiej jest zablokowanie handlu z Rosją oraz znacząca dewaluacja narodowej waluty – hrywny, jak również ciągłe wahania jej kursu. Bez wątpienia, czynniki te nie sprzyjają rozwojowi gospodarczemu kraju, przeciwnie – pogłębiają tylko zapaść. W perspektywie tak znaczącej niepewności wielu Ukraińców decyduje się na wyjazd do Polski, jako najbliższego kraju wchodzącego w skład Unii Europejskiej, kraju oferującego poprawę dotychczasowego bytu.

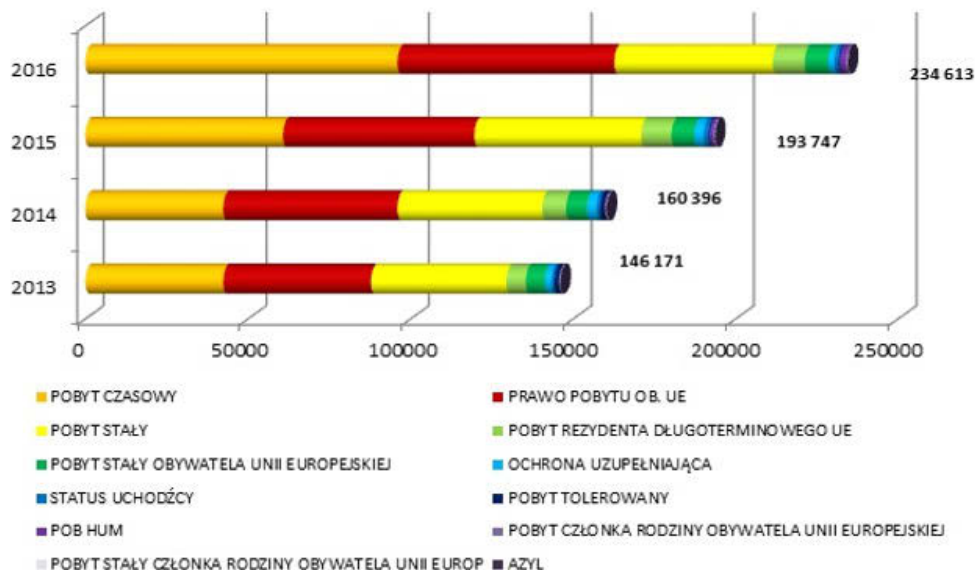
Wpływ migracji na polski rynek pracy

W kontekście przeprowadzonych powyższej rozważań można postawić dość zasadne, lecz ogólne pytanie – jak fakt wzmożonej migracji w Europie wpływa na polski rynek pracy? Aby na nie odpowiedzieć, konieczne jest odwołanie się do statystyk, na podstawie których będzie możliwe lepsze i pełniejsze uchwycenie skali zjawiska.

Według danych Urzędu do spraw Cudzoziemców, w ciągu ostatnich trzech lat liczba cudzoziemców, którzy posiadają ważne dokumenty uprawniające do pobytu w Polsce (m.in. zezwolenie na pobyt czasowy lub stały) wzrosła o blisko 90 tys. osób (o 61%) – ze 146 tys. do ponad 234 tys. Najliczniejszą grupę stanowią

obywateli Ukrainy. Dane nie uwzględniają osób przebywających w Polsce na podstawie wiz¹¹.

Wykres 1.
Liczba osób, które posiadały ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu na terytorium RP w dniu 1 lipca (2013-2016)

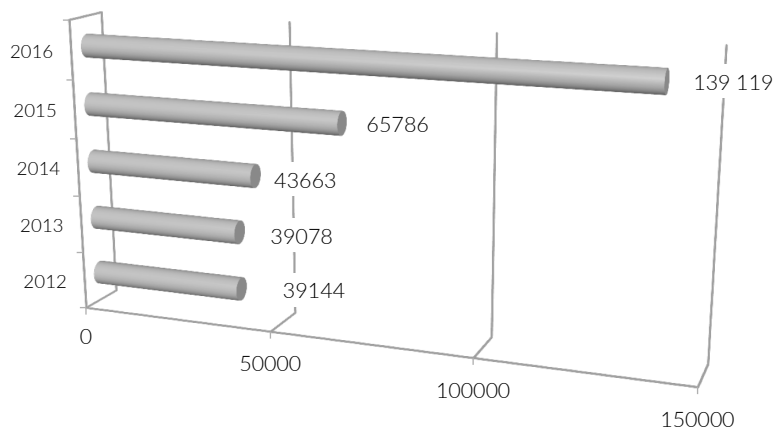


Źródło: Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/ponad-234-tys-cudzoziemcow-z-prawem-pobytu-w-polsce/ (data wejścia 01.05.2017)

Na podstawie danych można stwierdzić, że liczba zezwoleń na pracę wydanych w Polsce z roku na rok rośnie. Można uznać, że jest to kontynuacja trendu utrzymującego się od 2008 roku. Odpowiednio ciekawym spostrzeżeniem wydaje się to, że w 2015 roku udział cudzoziemców w polskim rynku pracy wzrósł o przeszło 50%. Aby dowiedzieć się, z czego wynika tak znaczący wzrost, warto poddać analizie, jak na tle ogólnej liczby zezwoleń plasują się te wydawane obywatelom Ukrainy.

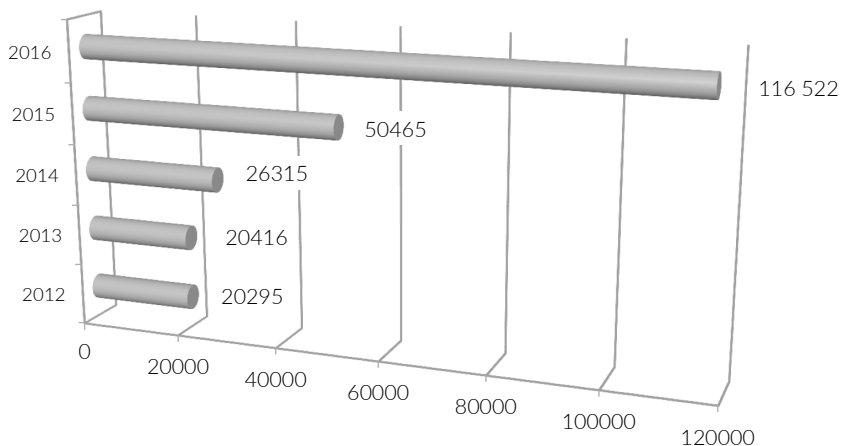
¹¹ Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/ponad-234-tys-cudzoziemcow-z-prawem-pobytu-w-polsce/ (data wejścia 01.05.2017)

Wykres 2.
Cudzoziemcy liczba wydanych zezwoleń na pracę w Polsce, w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki (data wejścia: 09.08.2017).

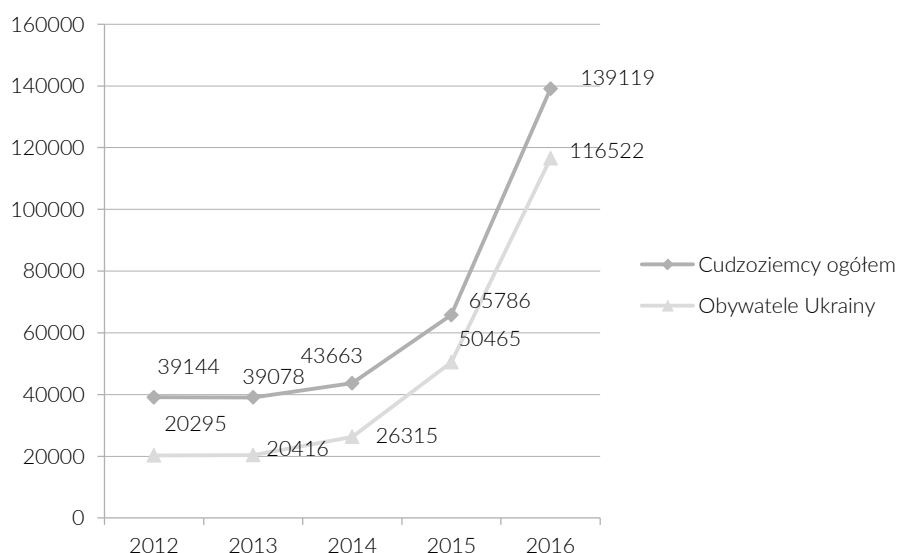
Wykres 3.
Polska – całkowita liczba zezwoleń na pracę wydanych, dla obywateli ukraińskich, w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki (data wejścia: 09.08.2017)

Można zauważyć, że udział obywateli Ukrainy w ogólnej liczbie zezwoleń na pracę w Polsce jest znaczący. Szczególny wzrost był obserwowany właśnie w 2015 roku. Dane za 2016 rok pozwalają stwierdzić, że udział Ukraińców w rynku pracy jeszcze wzrósł i mógł wynieść około 116 tys. osób. Warto dodać, że jest to szacunek sformułowany na podstawie oficjalnych danych. Oddzielną kwestią pozostaje sprawa pracujących w tzw. szarej strefie. Na wykresie 4. zestawiono powyższe informacje celem lepszego ich zobrazowania.

Wykres 4.
Zestawienie porównawcze zezwolenia na pracę cudzoziemców w latach 2012-2016, w odniesieniu do całkowitego udziału obywateli Ukrainy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki, (data wejścia: 09.08.2017)

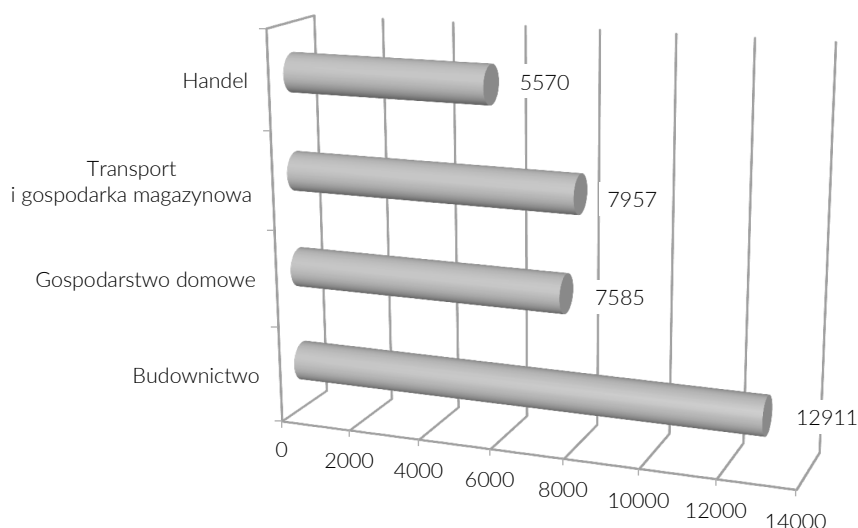
Na przełomie lat 2012-13 udział Ukraińców w ogólnej liczbie zezwoleń na pracę wydawanych dla cudzoziemców był pozycjonowany w okolicach połowy liczby całkowitej. W kolejnych latach szybko i zdecydowanie rósł. W 2015 roku ich udział sięgnął 76,7% ogółu. W efekcie wyraźnie narodowość ukraińska była najczęściej podejmującą zatrudnienie na terenie Polski. Dane za 2015 rok jasno uwydatniają, jaki wpływ na migrację ma konflikt zbrojny na terenie Ukrainy. Dane za 2016 rok jednoznacznie pokazują, że liczba Ukraińców w tym roku uległa

podwojeniu – w odniesieniu do 2015 roku. W stosunku do 2014 roku był to zatem wzrost rzędu 300-400%.

W tym miejscu można postawić pytanie dotyczące miejsc czy też branż, które najczęściej są wybierane przez obcokrajowców, a przy takim udziale nacji ukraińskiej można te dane odnieść do tejże populacji.

Wykres 5.

Statystyka branżowa zezwolenia na pracę cudzoziemców wydane w 2015 roku

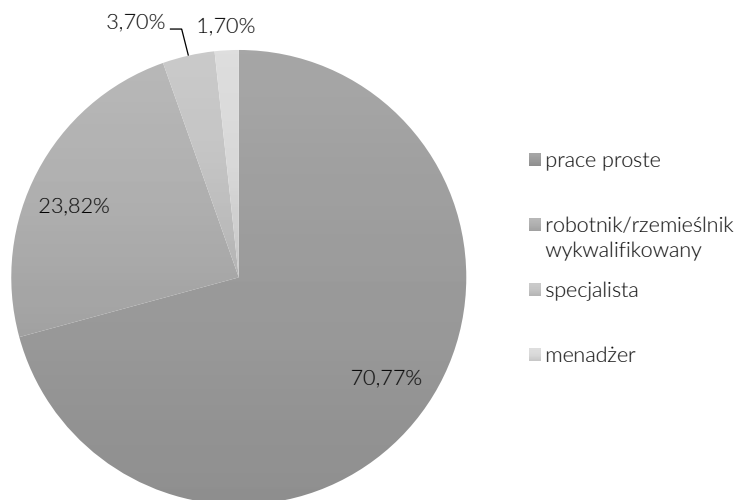


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki, (data wejścia: 09.08.2017)

Na podstawie powyższego zestawienia należy stwierdzić, że do zawodów najczęściej podejmowanych przez obywateli Ukrainy można zaliczyć:

- glazurników,
- kierowców,
- kierowców ciągników,
- kierowców samochodów ciężarowych,
- pomoce domowe,
- robotników budowlanych,
- spawaczy,
- tynkarzy,
- zbrojarzy.

Wykres 6.
Rodzaj pracy wykonywanej przez obywateli Ukrainy w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*. Departament Statystyki Narodowego Banku Polskiego, Warszawa 2016.

Jak wynika z badania NBP, Ukraińcy najczęściej (ponad 70%) podejmowali zatrudnienie przy prostych pracach, które nie wymagają wykształcenia, takich jak: sprząatanie, zbieranie owoców czy też pomoc w usługach gastronomicznych, oraz jako robotnicy, czyli głównie przy pracach fizycznych – budowlanych, przemysłowych.

Uzupełnianie braków zatrudnienia, jak również osiąganie innych korzyści ekonomicznych bezpośrednio związanych np.: z obniżką kosztów pracy, większą dyspozycyjnością, wydajnością czy jakością pracy to podstawowe przyczyny zatrudniania migrantów przez polskich przedsiębiorców. Pracodawcy zgodnie twierdzą, że Ukraińcy dużo pracują, nie chorują i zależy im na pracy. Przestanki zatrudniania migrantów zza wschodniej granicy są wielowymiarowe i przede wszystkim zależą od: branży, wielkości, lokalizacji firmy. Zmieniają się także w zależności od: sytuacji na rynku pracy, poziomu bezrobocia, a zarazem wsparcia państwa dotyczącego zatrudniania obcokrajowców. Natomiast wielokrotne badania wskazały, że wśród przedsiębiorców nie wystąpiła sytuacja zatrudnienia migranta na określone stanowisko, w przypadku gdy o zatrudnienie na to stanowisko ubiegał się pracownik polski o takich samych kompetencjach i kwalifikacjach.

Pracownicy z Ukrainy na polskim rynku pracy – szanse i zagrożenia

Dzięki dotychczasowej analizie można sformułować wstępne spostrzeżenia. Po pierwsze, udział cudzoziemców w sektorze polskiego rynku pracy stale rośnie. Po wtóre, znaczący odsetek wszystkich cudzoziemców pracujących w Polsce stanowią obywatele Ukrainy. Odsetek ten, w związku z zapaścią gospodarczą będącą następstwem działań wojennych, będzie jeszcze zwiększał się, umacniając narodowość ukraińską na pozycji lidera liczby cudzoziemców pracujących w Polsce. Panuje opinia, że obywatele Ukrainy zabierają miejsca pracy Polakom, lecz w rzeczywistości starają się oni zwykle o prace, których nie chcą podejmować mieszkańcy Polski. Przeprowadzona analiza danych, uwydatniła fakt, iż Ukraińcy najczęściej są zatrudniani na budowach, w branży transportowej oraz w gospodarstwach domowych, czyli tam, gdzie jest deficyt rodzimych pracowników.

Spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w Polsce, jak również obniżony wiek emerytalny powoduje, że w Polsce jest zagrożony m.in. system emerytalny. Otwarcie się na imigrantów, którzy będą legalnie zatrudnieni, czyli będą płacić podatki oraz odprowadzać składki ZUS, może być częściowym i doraźnym rozwiązaniem tego problemu. Kluczowym aspektem jest także to, że Ukraińcy są bliżsi Polakom pod względem społecznym i kulturowym niż mieszkańcy Bliskiego Wschodu. Nie istnieje przepaść obyczajowa, która mogłaby znacząco utrudniać współpracę. Należy wspomnieć o aspekcie gospodarczym. Migranci z Ukrainy, zarabiając w Polsce, również je wydają. W 2015 roku Ukraińcy kupili w Polsce 3 754 mieszkania i 1 417 lokali użytkowych. To o 15,9% więcej niż rok wcześniej i o 20,6% więcej niż w 2013 roku. W latach 2014-2015 powierzchnia lokali kupowanych przez Ukraińców w Polsce wzrosła o 89,5%.

Natomiast zagrożeniem dla polskiego rynku pracy może być masowy napływ obywateli z Ukrainy do Polski, który może negatywnie wpłynąć na gospodarkę, czyli skutkować: wzrostem szarej strefy, spadkiem wysokości wynagrodzenia ze względu na konkurencję z imigrantami czy też nawet wzrostem bezrobocia. Istnieje obawa, że imigracja Ukraińców do Polski naruszy rynek pracy, przyczyniając się do pogorszenia warunków zatrudnienia w rozległych gałęziach gospodarki, szczególnie pracowników niewykwalifikowanych. Polska jest krajem dość jednolitym etnicznie i narodowo, w wielu przypadkach również homofobicznym, dlatego też prawdopodobnie powstają konflikty na tle narodowościowym. Jest to problem: ekonomiczny, cywilizacyjno-kulturowy i polityczny.

Aktualnie Polska jest w trakcie wprowadzania zmian legislacyjnych, które jeszcze ułatwią i rozszerzą dostęp do rynku pracy dla cudzoziemców¹². W rezulta-

¹² Zob. *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące zezwolenia na pracę krótkoterminową*, *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie podklas działalności według klasyfikacji PKD, w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca*; *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca*; *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki*

cie proponowane zmiany mogą przełożyć się na zwiększony poziom zatrudnienia obcokrajowców, jak również na dłuższy (okresowo) czas ich pracy. Fakt ten może być z jednej strony postrzegany jako aspekt pozytywny (szansa dla rynku pracy), który może oddziaływać na pobudzenie popytu na pracę w Polsce. Z drugiej strony jest możliwe, że udział taniej siły roboczej z Ukrainy wpłynie na obniżenie płac w obrębie danego zawodu czy też szerzej – całej branży (zagrożenie dla rynku pracy). To z kolei może wiązać się z brakiem stabilności zatrudnienia dla rodzimych, polskich pracowników¹³.

W ramach niniejszego opracowania został podjęty temat określenia dokładnej liczby cudzoziemców zatrudnionych w Polsce. Jest to zadanie względnie złożone, ponieważ nie ma całościowych informacji dotyczących zatrudnionych w tzw. szarej strefie. Analiza danych oraz literatury przedmiotu pozwala sądzić, że liczba ta może oscylować nawet w granicach 100-300 tys. osób¹⁴, stąd pominięto próbę jednoznacznego ustalenia całkowitej liczby pracujących w Polsce Ukraińców. Mimo to można założyć, że jest to liczba dość znacząca, która w perspektywie kolejnych lat będzie zwiększała się. Według Ukraińskiego Centrum Analitycznego, oficjalnie w Polsce pracuje 1,2 mln Ukraińców¹⁵. Szacuje się, iż w Polsce będzie około 2 mln pracowników pochodzenia ukraińskiego do końca 2017 roku. Należy jednak pamiętać, iż Polska w wielu przypadkach jest krajem tranzytowym, np. do Niemiec.

Analiza struktury zatrudnienia cudzoziemców w Rzeczypospolitej, według typów zezwoleń, wskazuje na to, że w Polsce dominują zezwolenia typu A¹⁶ (około 92% wszystkich wydanych zezwoleń). To z kolei oznacza, że na tyle miejsc pracy oferowanych przez pracodawców nie znaleziono chętnych Polaków¹⁷. Można zatem stwierdzić, że Ukraińcy są swoistym uzupełnieniem niedoborów na polskim rynku pracy w poszczególnych branżach polskiej gospodarki. Jeśli jednak

Spółecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca; Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę; Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, www.mpips.gov.pl, (data wejścia: 30.05.2017).

¹³ J. P. Smith, B. Edmonston, *The New Americans: Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration*, National Academy Press, Washington 1997, s. 135-139.

¹⁴ Por. P. Kaczmarczyk, *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy*, [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

¹⁵ A. Solodko, A. Fitisova, *Ukrainians seek asylum in the eu: real refugees or economic migrants?* <https://cedos.org.ua/en/migration/ukraintsi-prosiat-prytulok-u-yes-spravdi-bizhentsi-chy-ekonomichni-mihranty#> (data wejścia: 09.08.2017).

¹⁶ Dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę na terytorium Polski na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁷ D. Kałuża-Kopias, *Imigranci na polskim rynku pracy według statystyk MPiPS*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 258, s. 17-28.

zestawić sektory gospodarcze, w których w szczególności są zatrudniani Ukraińcy, to ocena wpływu na polski rynek pracy nie jest już jednoznaczna. Z jednej strony występuje bezsprzeczna zależność między zatrudnieniem cudzoziemców, a tempem rozwoju gospodarczego (zwłaszcza w przypadku tych konkretnych branż, np. budownictwa)¹⁸. Warto zauważyć, że Ukraińcy w głównej mierze pracują na regionalnych rynkach pracy, odznaczających się największym tempem wzrostu gospodarczego (Mazowsze, Wielkopolska). Fakt ten uwierzytelnia stwierdzenie, że szybki rozwój poszczególnych gałęzi gospodarki przekłada się na zwiększenie zapotrzebowania na pracowników. Z drugiej strony przytoczone dane wskazują na znaczący udział Ukraińców w pracach sezonowych, np. w rolnictwie, inaczej rzecz ujmując, w zajęciach, które nie wymagają od pracujących zbyt wysokich kwalifikacji¹⁹. Zestawiając te informacje ze statystycznie najwyższym poziomem bezrobocia wśród osób z najniższymi kwalifikacjami i wykształceniem, można przypuszczać, że zatrudnienie Ukraińców w drugorzędnym sektorze wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, są oni tańsi w porównaniu z rodzimymi pracownikami (niższe koszty zatrudnienia), po drugie, Polacy bardzo często – z uwagi na ciężkie jej warunki – nie są zainteresowani pracą, która dodatkowo jest połączona z niskimi zarobkami oraz niskim prestiżem społecznym. Skłania to do konkluzji, iż prace wykonywane przez Ukraińców są najczęściej mało atrakcyjne dla polskich pracowników, a obcokrajowcy uzupełniają raczej niedobory w zatrudnieniu niż stanowią realną konkurencję dla polskich pracowników. Zatrudnianie obcokrajowców wiąże się ze wzrostem popytu na pracę, a nie zastępowaniem pracowników krajowych zagranicznymi. Skala i rozwój migracji ukraińskiej do Polski będą zależały przede wszystkim od postępujących lub regresywnych zmian systemowych, zwłaszcza o charakterze gospodarczym. To trendy ekonomiczne zdecydują o tym, na ile Polska nadal będzie postrzegana jako państwo atrakcyjne dla migrantów zarobkowych. Nie należy zatem spodziewać się dużego i nagłego wzrostu migracji osiedleńczej z Ukrainy do Polski, jeśli przynajmniej częściowo ustabilizuje się sytuacja na Ukrainie.

Podsumowanie

Po dwóch dekadach transformacji ustrojowej w Polsce migracje zagraniczne nie odgrywają kluczowej roli w polskim społeczeństwie, przede wszystkim z uwagi na stosunkowo niewielką ich skalę. Jednak, zwłaszcza w ostatnich latach, bardzo wyraźnie wzrosło ich znaczenie dla polskiego rynku pracy. Biorąc pod uwagę prognozowane zmiany struktury demograficznej Polski, a także przewidywane zmiany społeczno-ekonomiczne, można założyć, że tendencja ta będzie utrzymywać się. W niedługim czasie Polska może potrzebować istotnego wzmocnie-

¹⁸ Por. K. Wyśńska, Z. Karpiński, *Ekonomia imigracji – imigranci na polskim rynku pracy*, „Analizy. Raporty. Ekspertyzy”, 2011, nr 6, s. 3-29.

¹⁹ Por. K. Iglicka, *Ethnic Division of Emerging Foreign Markets During the Transition Period in Poland*, „Europe-Asia Studies”, 2000, nr 7, s. 1237- 1255.

nia podaży pracy. W tej perspektywie znaczącą rolę mogą odegrać cudzoziemcy, w szczególności Ukraińcy – jako najliczniejsza i stosunkowo „tania” grupa obcokrajowców podejmująca pracę na terenie Polski. W tym kontekście zmiany w procedurze dostępu do polskiego rynku pracy mogą wpłynąć na zwiększony w nim udział ukraińskich pracowników. To zarówno szansa, jak i wyzwanie, przed którym staje obecnie Polska. Jest to zarazem odpowiedź na jedno z pytań postawionych we wstępie. Odpowiedź na drugie z nich jest dość oczywista – konflikt ukraiński spowodował bowiem drastyczny wzrost liczby Ukraińców legalnie pracujących na terenie Polski, co prawdopodobnie przełożyło się na wzrost gospodarczy. Na podstawie przedstawionych informacji można zaobserwować, że polski rynek pracy jest atrakcyjny dla obywateli Ukrainy. Potwierdzają to dane statystyczne dotyczące struktury i warunków zatrudnienia imigrantów z Ukrainy.

Trudno jest oszacować liczbę pracujących, a niezarejestrowanych Ukraińców, lecz wskazano, że w równej mierze ich liczba, jak i ich wkład zaczyna być istotny gospodarczo. W związku z tym, polska polityka migracyjna powinna być w większym stopniu podporządkowana prymatowi rynku pracy i jego potrzebom. Udział stosunkowo taniej siły roboczej z Ukrainy na polskim rynku pracy należy traktować głównie jako szansę jego rozwoju. Jednak fakt ten nie może przesłonić potrzeby prowadzenia mediacji, mających na celu zaniechanie działań wojennych na terytorium ukraińskim. Jednocześnie są konieczne dalsze działania w obszarze zmian legislacyjnych, tak aby stały się one w swoisty sposób proaktywne, tj. uwzględniające optymalne rozwiązania w zakresie rozwoju rynku, a tym samym rozwoju gospodarczego kraju.

Literatura

1. Borońska-Hryniewiecka K., Dudzińska K., Kugiel P., Matusz-Protasiewicz P., Płociennik S., Rękawek K., Sasnal P., Żornaczuk T., *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.
2. Cabańska J., *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.
3. Cabańska J., *Znaczenie imigracji w kształtowaniu dynamiki ludności krajów Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, nr 12, Poznań 2013.
4. Hicks J., *The Theory of Wages*, MacMillan, London 1932.
5. Iglicka K., *Ethnic Division of Emerging Foreign Markets During the Transition Period in Poland*, „Europe-Asia Studies”, nr 7, 2000.
6. Kaczmarczyk P., *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy*, [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
7. Kałuża-Kopias D., *Imigranci na polskim rynku pracy według statystyk MPiPS*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 258.

8. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku.
9. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki (data wejścia: 09.08.2017).
10. *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*, Departament Statystyki Narodowego Banku Polskiego, Warszawa 2016.
11. Olsson G., *Distance and human interaction. A migration study*, Geografiska Annaler, vol. 47, ser. B, no.1, 1965.
12. *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące zezwolenia na pracę krótkoterminową*, www.mpips.gov.pl (data wejścia: 30.05.2017).
13. *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie podklas działalności według klasyfikacji PKD, w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca*, www.mpips.gov.pl (data wejścia: 30.05.2017).
14. *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca*, www.mpips.gov.pl (data wejścia: 30.05.2017).
15. *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca*, www.mpips.gov.pl (data wejścia: 30.05.2017).
16. *Projekt rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, www.mpips.gov.pl (data wejścia: 30.05.2017).
17. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw*, www.mpips.gov.pl (data wejścia: 30.05.2017).
18. *Raport NBP – Kwartalny raport o rynku pracy w I kw. 2016 r.*, nr 1, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.
19. Smith J. P., Edmonston B., *The New Americans: Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration*, National Academy Press, Washington 1997.
20. Solodko A., Fitisova A., *Ukrainians seek asylum in the eu: real refugees or economic migrants?* <https://cedos.org.ua/en/migration/ukraintsi-prosiat-prytulok-u-yes-spravdi-bizhentsi-chy-ekonomichni-mihranty#> (data wejścia: 09.08.2017).
21. *Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern*, Fachserie 14 Reihe 9.2.2.
22. *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (pol.)*, eur-lex.europa.eu (data wejścia: 12.08.2017).
23. Winkler O. W., *Interpreting Economic and Social Data: A Foundation of Descriptive Statistics*, Wyd. London-New York 2013.
24. Wysińska K., Karpiński Z., *Ekonomia imigracji – imigranci na polskim rynku pracy*, „Analizy. Raporty. Ekspertyzy”, 2011, nr 6.
25. *Urząd do spraw Cudzoziemców*, www.udsc.gov.pl/ponad-234-tys-cudzoziemcow-z-prawem-pobytu-w-polsce/ (data wejścia: 01.05.2017).

RYNEK PRACY W POLSCE PRZED I PO WPROWADZENIU ŚWIADCZENIA „RODZINA 500+”

Streszczenie: Wprowadzenie, a następnie wypłata świadczenia „Rodzina 500+” budzi w Polsce wiele kontrowersji. Związane są one przede wszystkim z tym, czy środki te odpowiednio przeznaczają się na potrzeby dzieci. Kolejne z zagadnień dotyczących świadczenia ma związek ze strukturą finansową budżetów gospodarstw domowych – jak zmieniła się konsumpcja oraz wydatki i ewentualne oszczędności. Ostatni z problemów, będący przedmiotem niniejszego artykułu, skupia się na rynku pracy – jakie zmiany dokonały się pod wpływem wprowadzenia świadczenia „Rodzina 500+”. Tekst jest próbą analizy rynku pracy, głównie w zakresie stopy bezrobocia oraz określenia zmian, jakie zaszły w poszczególnych grupach wiekowych, a także weryfikacji pod kątem wykształcenia po tym, jak gospodarstwa domowe otrzymały dodatkowe środki finansowe. Artykuł odnosi się do zatrudnienia kobiet i mężczyzn, terenów wiejskich i miejskich. Jednocześnie zwrócono uwagę na zagadnienia teoretyczne związane z tematyką szeroko rozumianego rynku pracy i zatrudnienia.

Słowa kluczowe: gospodarstwo domowe, bezrobocie, program „Rodzina 500+”, rynek pracy

LABOUR MARKET BEFORE AND AFTER PROGRAM FAMILY 500+” IN POLAND

Summary: Implementing and payment of the benefit „Family 500+” causes a lot of controversies in Poland. Controversies mainly related to if means are dedicated to children’s needs. The next issue connected with „Family 500+” refers to financial structure of the budget household, namely how consumption expenses and savings have changed. The last problem tackled this article is the labour market: what changes have happened after the introduction of the program. The aim of the article is to analyse labour market, mainly the unemployment rate and changes in age groups and the verifications terms of education after receiving additional financial resources. Moreover, the article focus on the employment of man and women unemployment rate in rural and urban areas. The author writes also about theoretical issues the labour market connected with the employment.

Key words: households, unemployment, program “Family 500+”, labour market

Wprowadzenie

Aktualnie rynek pracy stale podlega zmianom, które to wymagają zarówno od pracowników, jak i od pracodawców dostosowania się do nowych warunków. Wszelkie programy, które sprzyjają poprawie diety, a zarazem poprawie życia najuboższych grup społecznych, rodzą wiele kontrowersji w stosunku do innych sfer gospodarki. W tym przypadku pojawia się pytanie, jakie zmiany zaszły na rynku pracy po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500+”. Niniejszy artykuł służy odpowiedzi na pytanie, czy faktycznie pod wpływem wspomnianego świadczenia wychowawczego zaszły zmiany na rynku pracy. Kontynuując, jeśli zauważalne są zmiany na rynku pracy, jaka jest ich specyfika i kierunek. W pracy posłużono się danymi wtórnymi prezentowanymi przez Główny Urząd Statystyczny. Ponadto, przedstawiono wyniki badań pierwotnych, przeprowadzonych na grupie gospodarstw domowych korzystających ze świadczenia „Rodzina 500+”.

Zagadnienia teoretyczne – gospodarstwa domowe, rynek pracy i pojęcia pokrewne

W literaturze można odnaleźć wiele przykładów definicji gospodarstwa domowego. Próbę wyjaśnienia tego pojęcia podjęli: Pałaszewska-Reindl¹, Samuelson² czy Światowy³. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się definicję zaproponowaną przez Główny Urząd Statystyczny, która to stanowi, iż gospodarstwo domowe to zespół osób, które zamieszkują razem oraz wspólnie się utrzymują. Należy także zaznaczyć, iż pojedyncze jednostki (osoby samotne), które samodzielnie się utrzymują, tworzą jednoosobowe gospodarstwo domowe⁴.

Gospodarstwo domowe jest najstarszym podmiotem gospodarczym, a jego celem jest maksymalizacja zaspokojenia potrzeb. Jak powszechnie wiadomo, potrzeby człowieka są nieograniczone. Aby jednak móc dążyć do zaspokojenia potrzeb materialnych, niezbędne są środki finansowe. Żeby dane gospodarstwo domowe uzyskało potrzebne do życia i funkcjonowania pieniądze, konieczne jest świadczenie pracy na rzecz pracodawcy, za które to przedsiębiorca, zatrudniający członków gospodarstwa domowego, wypłaca wynagrodzenie. Relacja między pracodawcą a osobami zatrudnionymi została zaprezentowana na schemacie 1.

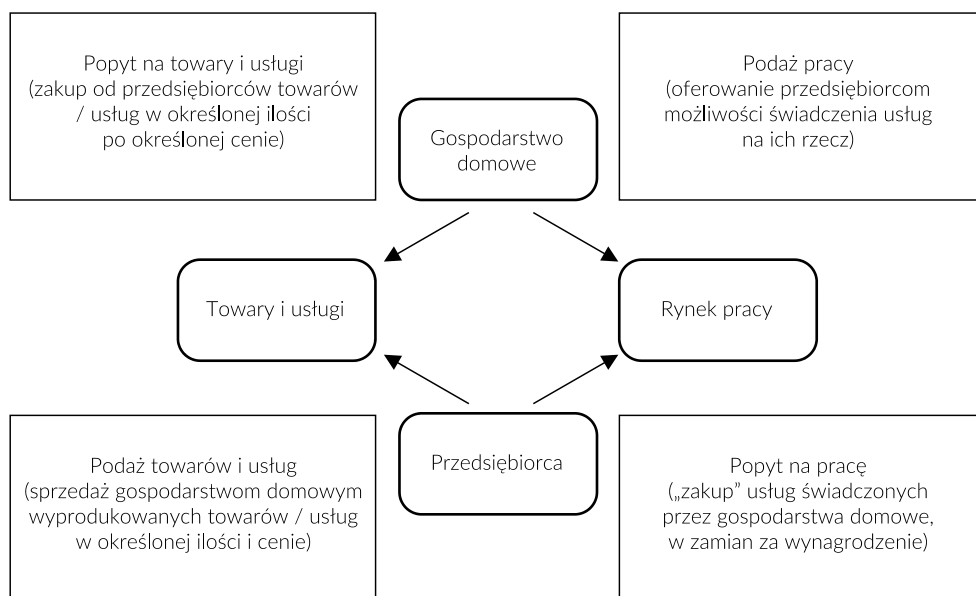
¹ T. Pałaszewska-Reindl, W. Michna, *Gospodarstwo domowe – ekonomiczna i organizacyjna baza rodziny polskiej*, [w:] *Polskie gospodarstwa domowe: życie codzienne w kryzysie*, T. Pałaszewska-Reindl (red.), Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1996, s. 34.

² P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 564-565.

³ G. Światowy, *Gospodarstwo domowe jako kreator przemian społecznych i gospodarczych*, [w:] *Konsumpcja i rozwój*, IBRKK, Warszawa 2012, s. 56.

⁴ www.stat.gov.pl. (data wejścia: 03.04.2017).

Schemat 1.
Relacja między gospodarstwem domowym a pracodawcą



Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. E. Kaufman, *The Economics of Labour Market and Labour Relations*, The Dryden Press, London 1986, s. 3.

Rynek pracy, podobnie jak rynek towarowy, rynek pieniężny i kapitałowy, rynek usług, wykształtował się w procesie rozwoju gospodarczego. Samo pojęcie rynku pracy (*labour market*) powszechnie jest używane w wielu dyscyplinach naukowych, a wśród nich można wymienić: ekonomię, socjologię czy geografie społeczno-ekonomiczną. Rynek jest formą – narzędziem do nawiązywania kontaktów między sprzedającymi a kupującymi. Pozwala on ujawnić to, co jedni sprzedają, a inni chcą kupić oraz prowadzi do ustalenia zasad transakcji, np. cena, ilość, miejsce (zasady te muszą być zaakceptowane przez obie strony transakcji). W skrócie można stwierdzić, iż jest to proces, który pomaga kupującym i sprzedającym określić ile dóbr i po jakiej cenie ma być kupione lub sprzedane⁵. Odnosząc się do teorii oraz zasad panujących na rynku, w ogólnym jego znaczeniu należy zwrócić się w stronę pojęcia rynku pracy. Koncepcję rynku pracy zdefiniowano w XIX wieku, kiedy to formowała się gospodarka rynkowa. Rynek pracy można zdefiniować jako rynek, który w odróżnieniu od maszyn lub surowców, ma własną wolę. Rynek pracy przede wszystkim zależy od decyzji, czy dana jednostka chce pracować dla właścicieli, a także przedsiębiorca określa, czy chce współpracować z daną osobą. Ponadto, należy wskazać, iż rynek pracy podlega

⁵ D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, D. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Solidarności, Gdańsk 1993, s. 4.

regułom prawnym i zwyczajowym⁶. W odniesieniu do miejsca, rynek pracy jest definiowany jako ten, na którym dokonują się transakcje wymiany usług pracy między pracownikiem a pracodawcą. Obie te strony ustalają zasady, na jakich zachodzi transakcja oraz jej warunki – przede wszystkim cenę świadczonej usługi, czyli płacę⁷. Ważne jest, iż rynek pracy to pojęcie obecne zarówno w literaturze, jak i praktyce gospodarczej. Rynek pracy odzwierciedla ogół występujących form wynajmu pracowników przez pracodawców. Dodatkowo, obejmuje: ogół instytucji, uwarunkowań i czynników negocjacji, takich jak warunki pracy czy płaca⁸. Podsumowując przytoczone i pozostałe definicje obecne w literaturze przedmiotu, na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuje się definicję zaproponowaną przez autorkę, że rynek pracy jest procesem zachodzącym w gospodarce, obwarowanym zagadnieniami i normami uregulowanymi prawnie; służącym wymianie pracy świadczonej przez gospodarstwa domowe na rzecz pracodawców, w zamian za określone wynagrodzenie.

Tabela 1.
Pojęcia pokrewne związane z rynkiem pracy

Pojęcie	Wyjaśnienie
Aktywność zawodowa	Aktywność zawodowa określa wykonywanie danej pracy, za którą należy się wynagrodzenie. Osoby uznane za aktywne zawodowo to te, które pracują zawodowo w oparciu o zatrudnienie na podstawie stosunku pracy i pracodawców. Dodatkowo, do osób aktywnych zawodowo zalicza się pracujących na własny rachunek (wykonywanie pracy nakładczej, agenci, żołnierze, duchowni, członkowie rolniczych spółdzielni pracowniczych). Zalicza się także osoby bezrobotne w wieku produkcyjnym, które ⁹ pozostają bez pracy, aktywnie jej poszukują i gotowe są ją podjąć niezwłocznie ¹⁰ .
Bezrobotny	Wszystkie osoby, które w danym momencie nie są zatrudnione, ale aktywnie poszukują pracy lub oczekują na powrót do rynku pracy ¹⁰ .
Stopa bezrobocia	Udział bezrobotnych w danej kategorii w liczbie aktywnych zawodowo w tej samej kategorii (definicja według BAEL) ¹¹ .
Zatrudnienie	Odpłatne zaangażowanie ludzkiej pracy w działalność usługową lub produkcyjną przedsiębiorcy, na podstawie umowy pomiędzy dwiema stronami, w której pierwsza z osób jest pracodawcą, a druga pracownikiem ¹² .

Źródło: opracowanie własne.

⁶ M. Bruda, Ch. Wyplosz, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1995, s. 132-133.

⁷ E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 11.

⁸ M. Szyłko-Skoczy, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, ASPRA-JR, Warszawa 2014, s. 14.

⁹ J. Sloman, *Podstawy ekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 307.

¹⁰ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia, t. 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 576.

¹¹ www.stat.gov.pl. (data wejścia: 19.04.2017).

¹² *Ekonomia od A do Z*, S. Sztaba (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

Z rynkiem pracy łączy się szereg pojęć pokrewnych, które zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Rynek pracy jest jednym z ważniejszych elementów funkcjonowania gospodarki. Gospodarstwa domowe, świadcząc pracę, otrzymują wynagrodzenie, które to następnie przeznaczają na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych. Rynek pracy charakteryzuje się zmiennością: w jednym okresie podaź pracy przewyższa popyt na nią, a w innym czasie jest zupełnie odwrotnie. Gospodarstwa domowe świadomie decydują o swoim zatrudnieniu, mogą podjąć zatrudnienie, zmienić je w trakcie trwania życia lub też całkowicie porzucić. Rozwiązania funkcjonujące w gospodarce niekiedy mogą prowadzić do patologii, w której świadomie porzuca się sferę realną na rzecz świadczenia pracy w tzw. szarej strefie (np.: zbyt wysokie podatki, chęć korzystania ze świadczeń socjalnych). Podobne kontrowersje pojawiły się w 2016 roku, kiedy to w Polsce zaimplementowany został program „Rodzina 500+”. Dalsza część opracowania pozwoli na potwierdzenie lub negację hipotezy dotyczącej świadomej rezygnacji z pracy zarobkowej na rzecz korzystania z tego świadczenia.

Założenia programu „Rodzina 500+”

Polityka prorodzinna w państwie jest realizowana za pomocą instrumentów w postaci: środków prawnych (wszystkie normy prawne, które regulują relacje rodziny z państwem i innymi instytucjami), świadczeń w naturze (w ich zakres wchodzi dobra materialne przekazywane rodzinom), świadczeń w formie usług (np.: żłobki, przedszkola, świetlice), a także świadczeń pieniężnych (wszelkiego rodzaju zasiłki i zapomogi), do których należy świadczenie wychowawcze „Rodzina 500+”.

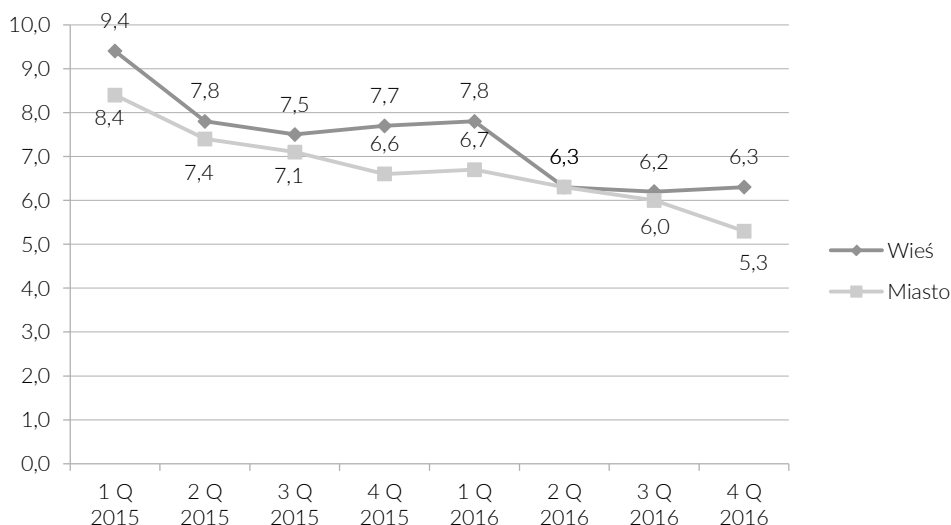
Świadczenie „Rodzina 500+” funkcjonuje w Polsce od 1 kwietnia 2016 roku. Zgodnie z jego założeniami, stanowi wsparcie dla rodzin, przyjmując charakter powszechny i długofalowy. Program ten ma na celu pomoc w wychowaniu dzieci, a wypłacane pieniądze, co do zasady, służą pokryciu kosztów związanych z zaspokojeniem życiowych potrzeb oraz potrzeb dotyczących wychowania dziecka. Poza poprawą sytuacji materialnej polskich rodzin, za cel uznaje się poprawę sytuacji demograficznej w Polsce. Jest to świadczenie, z którego może skorzystać każde polskie gospodarstwo domowe (rodzice lub opiekunowie), dzieci do momentu osiągnięcia przez nie pełnoletniości (18 lat). Świadczenie „Rodzina 500+” jest wypłacane rodzinom w wysokości 500 zł w każdym miesiącu. Rodzina z dwojgiem niepełnoletnich dzieci otrzymuje świadczenie na drugie i kolejne dziecko, niezależnie od tego, jaki dochód zostaje osiągnięty w danym miesiącu i roku. W przypadku rodzin z dochodem poniżej 800 zł netto na osobę w danym gospodarstwie domowym, świadczenie to jest przyznawane również na pierwsze (lub jedyne) dziecko. Gospodarstwa domowe, w którym żyje dziecko niepełnosprawne, kryterium dochodowe wynosi 1 200 zł netto na osobę. Świadczenie jest również przyznawane rodzinom zastępczym oraz rodzinnym domom dziecka.

Świadczenie „Rodzina 500+” jest wypłacane przez urząd miasta, urząd gminy, ośrodek pomocy społecznej lub centrum realizacji świadczeń socjalnych. Żeby dana rodzina otrzymała świadczenie w wysokości 500 zł miesięcznie, konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku do jednej z wyżej wskazanych instytucji. Po przyznaniu środków finansowych, w każdym roku należy składać taki wniosek. W przypadku ubiegania się o świadczenie na drugie i kolejne dziecko, gospodarstwo domowe (osoba wnioskująca) nie ma obowiązku składania zaświadczenia o dochodach. Wyjątkiem jest ubieganie się o przyznanie środków finansowych na pierwsze (lub jedyne) dziecko. Istotne jest to, iż przyznane świadczenie „Rodzina 500+” nie jest liczone jako dochód rodziny w momencie ustalania prawa do innych, pozostałych świadczeń (np.: funduszu alimentacyjnego, świadczeń rodzinnych czy różnego rodzaju dodatków mieszkaniowych). Ponadto, świadczenie to jest nieopodatkowane, więc rodzice dzieci, na które zostało ono przyznane, otrzymują 500 zł na dziecko i nie muszą od tej kwoty odprowadzać żadnych podatków ani składek. Świadczenie nie przysługuje rodzinie, która otrzymuje za granicą środki pieniężne, mające podobny charakter (np. zasiłki rodzinne w Niemczech).

Świadczenie „Rodzina 500+” i zmiany na rynku pracy w badaniach

Jak wspomniano wcześniej, świadczenie „Rodzina 500+” zostało uruchomione w kwietniu 2016 roku. Dane prezentowane poniżej mają swoje źródło w Głównym Urzędzie Statystycznym. Należy także zaznaczyć, iż w rok po wprowadzeniu tego narzędzia polityki prorodzinnej, dostępne są opracowania związane z wysokością wypłat i liczbą gospodarstw domowych objętych programem, a także rozróżnienie tych danych na województwa w jednostkach terytorialnych oraz podział na wieś i miasto. W okresie zbierania danych do niniejszego artykułu (od lutego do maja 2017 roku) nie były dostępne dane i podsumowania dotyczące rynku pracy, wykształcenia czy zmian zachodzących na obszarach wiejskich i miejskich oraz wpływu świadczenia na te elementy. Na wykresie 1. przedstawiono zmiany w czasie w stopie bezrobocia od pierwszego kwartału 2015 roku (okres czasowy przed wprowadzeniem świadczenia „Rodzina 500+”) do końca czwartego kwartału 2016 roku.

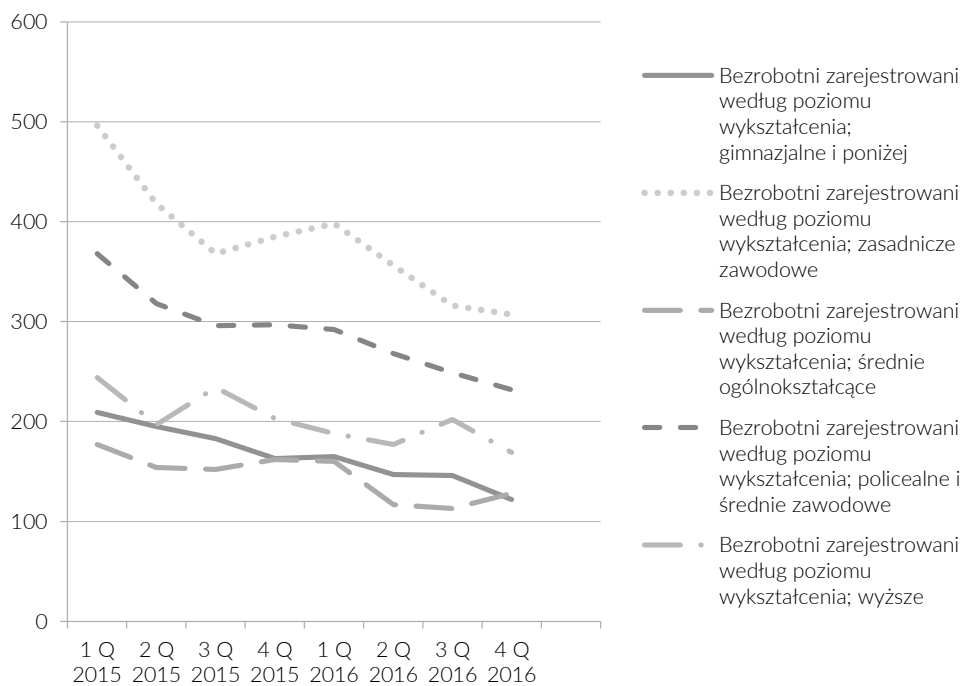
Wykres 1.
Zmiana stopy bezrobocia – wieś i miasto



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl. (data wejścia: 24.04.2017).

Najwyższą wartość stopa bezrobocia (określona procentowo) osiągnęła w pierwszym kwartale 2015 roku, zarówno na obszarze wiejskim, jak i miejskim. W każdym z badanych okresów stopa bezrobocia na wsi zdecydowanie przewyższała stopę bezrobocia w mieście, za wyjątkiem drugiego kwartału 2016 roku, gdyż w tym czasie poziom był tożsamy. Największy spadek został osiągnięty na obszarze wiejskim od pierwszego do drugiego kwartału 2016 roku. Zaobserwowano największą rozbieżność między stopą bezrobocia na wsi a stopą bezrobocia w mieście w czwartym kwartale 2015 roku oraz w pierwszym kwartale 2016 (różnica między wsią a miastem wynosiła 1,1 punktu procentowego). Jak wskazano, ten sam poziom stopy bezrobocia uzyskano w drugim kwartale 2016 roku, ale od tego czasu ponownie stopa bezrobocia na wsi przewyższała stopę bezrobocia w mieście. Należy wskazać, iż nie zaobserwowano drastycznego wzrostu stopy bezrobocia po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500+” (miało to miejsce w drugim kwartale 2016 roku). Wzrost o 0,1 punkt procentowego odnotowano na obszarze wiejskim, w czwartym kwartale w stosunku do poprzedniego. Kolejna z badanych zmian na rynku pracy dotyczy wykształcenia osób, które są bezrobotne (wykres 2.).

Wykres 2.
Liczba osób bezrobotnych – analiza pod kątem wykształcenia, według BAEL (w tys. osób)

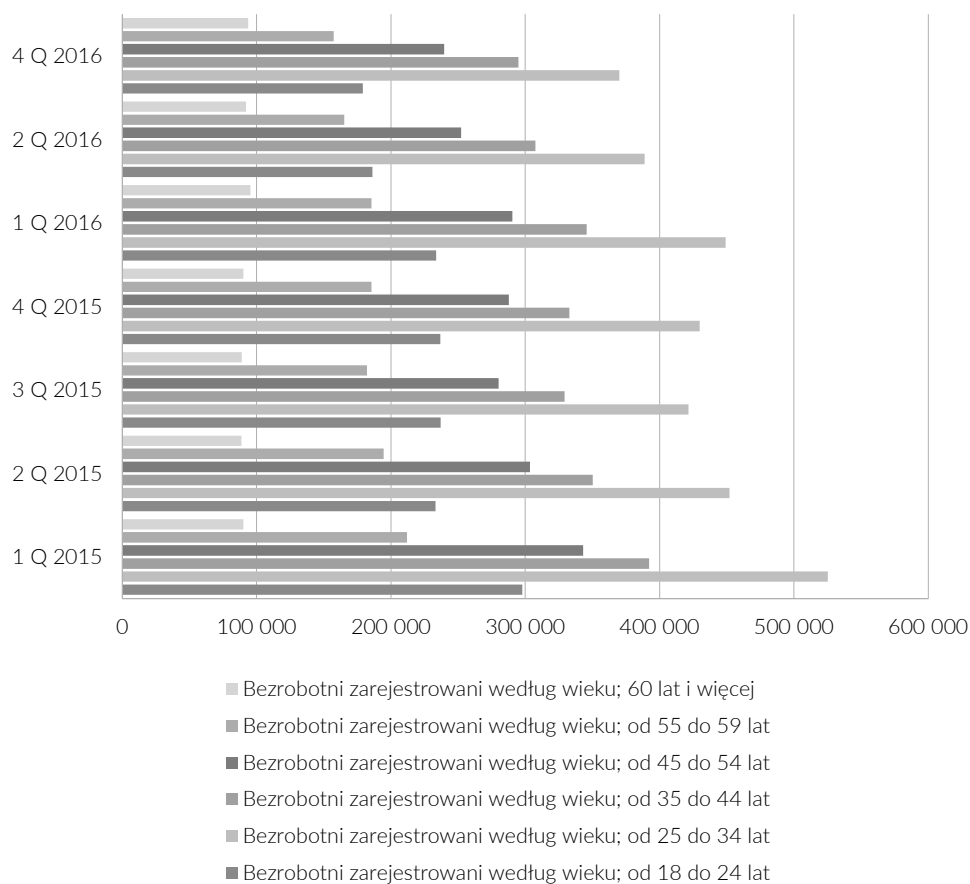


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl. (data wejścia: 26.04.2017).

Analiza liczby osób bezrobotnych pod kątem wykształcenia pozwala na obserwację, jakie zmiany zaszły w każdej z grup, takich jak: osoby bezrobotne z wykształceniem: wyższym, zawodowym, średnim, policealnym i średnim zawodowym, a także gimnazjalnym i niższym. Najliczniejszą grupą spośród bezrobotnych były osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Następną w kolejności pod względem liczebności stanowiła grupa osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym. Stwierdzono, iż niemalże w każdej grupie liczba osób bezrobotnych stopniowo zmniejszała się (w czwartym kwartale 2016 roku liczba osób bezrobotnych w każdej grupie wykształcenia była niższa niż w pierwszym kwartale 2015 roku). Jednak, w przypadku zarejestrowanych osób bezrobotnych z wykształceniem średnim ogólnokształcącym, od trzeciego kwartału ich liczba zwiększyła się. Ciekawym zjawiskiem jest to, iż w grupie osób z wykształceniem wyższym oraz wykształceniem gimnazjalnym i niższym liczba osób bezrobotnych po drugim kwartale 2016 roku zwiększyła się. Najmniej liczną grupą były osoby ze średnim wykształceniem ogólnokształcącym, jednak tylko do czwartego kwartału 2016 roku. Od tego czasu najmniej liczną grupę stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowa-

nych w przypadku osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym oraz gimnazjalnym i niższym była najbardziej zbliżona w czwartym kwartale 2015 roku oraz pierwszym kwartale 2016 roku. Analizując dane odnoszące się do grup wiekowych, zaobserwowano prawidłowości podobne do poprzednich – liczba osób bezrobotnych malała, bez zauważalnego wzrostu po drugim kwartale 2016 roku. Na wykresie 3. zaprezentowano liczbę osób bezrobotnych w poszczególnych grupach wiekowych.

Wykres 3.
Liczba osób bezrobotnych według wieku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl. (data wejścia: 28.04.2017).

Liczba osób bezrobotnych w grupie w wieku powyżej 60 lat charakteryzowała się stałym poziomem, a występujące wahania były niewielkie. Przy tym, grupę tę stanowiła najmniejsza liczba osób bezrobotnych. Należy zwrócić uwagę,

iż w każdej grupie wiekowej liczba osób bezrobotnych regularnie zmniejszała się. Bezrobotni zarejestrowani w przedziale wiekowym od 18. do 24. roku życia stanowili grupę, która była najliczniejsza na początku badanego okresu w końcu pierwszego kwartału 2015 roku. Wzrost nastąpił w pierwszym kwartale 2016 roku i od tego czasu przyjął wartości malejące. Również nie zaobserwowano wzrostu liczby osób bezrobotnych po drugim kwartale 2016 roku.

Na potrzeby niniejszego artykułu przeprowadzono ankietę wśród gospodarstw domowych korzystających ze świadczenia „Rodzina 500+”. Badanie rozpoczęło się 6 marca i trwało do 21 kwietnia 2017 roku. W wyniku badania uzyskano 541 poprawnych odpowiedzi. Wśród respondentów było 490 kobiet i 51 mężczyzn. Przeważającą grupę wiekową stanowiły osoby od 31. do 40. roku życia z wykształceniem wyższym (241 osób; 194 osób przebadanych posiadało wykształcenie średnie, zaś 59 wykształcenie zawodowe i 47 podstawowe). Większość osób pochodziła z obszaru miast (436 odpowiedzi z terenu miejskiego, 105 z obszaru wiejskiego). Przeważająca część respondentów zamieszkiwała w województwie zachodniopomorskim (161 osób), choć inne województwa charakteryzowały się także wysoką liczbą odpowiadających (województwa: dolnośląskie – 98 osób, wielkopolskie – 83 osoby oraz małopolskie – 61 osób; 138 osób objęło wszystkie pozostałe województwa). Jak wspomniano, w badaniu brały udział gospodarstwa domowe korzystające ze świadczenia „Rodzina 500+”, a jego celem była weryfikacja hipotezy głoszącej, że całe gospodarstwa domowe (lub pojedynczy członkowie gospodarstwa) rezygnowały z zatrudnienia na skutek otrzymania środków z programu „Rodzina 500+”. Na wykresie 4. przedstawiono jak duża część respondentów była zatrudniona.

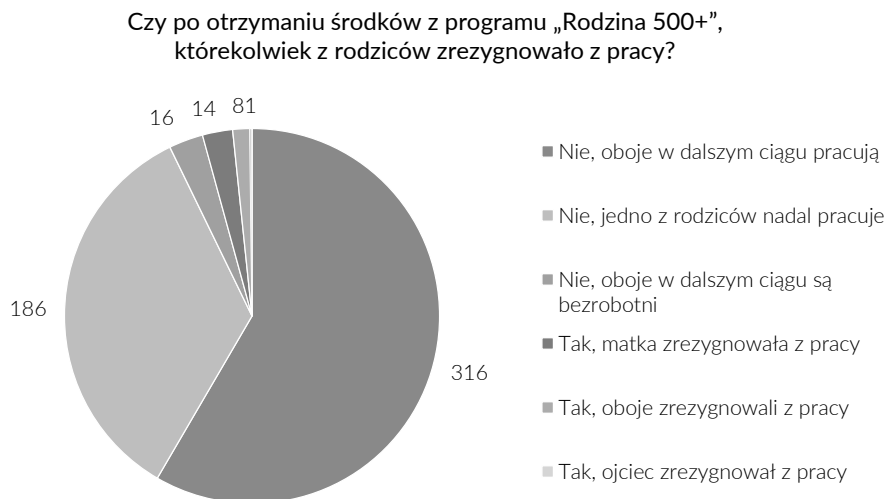
Jak wskazano, większość osób w badanych gospodarstwach domowych stanowiły osoby pracujące. Kolejna z grup objęła matki pozostające bez pracy, jednak było ich niespełna dwukrotnie mniej niż w gospodarstwach domowych, w których oboje z rodziców pracowali. Najmniejszą częścią były gospodarstwa domowe, w których nie pracował ojciec lub całe gospodarstwo domowe pozostawało bez zatrudnienia – łącznie było to 39 osób spośród badanych osób. Większość respondentów pozostawała zatrudniona, co także było zgodne z wcześniej przedstawioną stopą bezrobocia. Znając poziom zatrudnienia przed otrzymaniem świadczenia „Rodzina 500+”, należy wskazać, iż po otrzymaniu tychże dodatkowych benefitów finansowych, w strukturze zatrudnienia nie zaobserwowano znaczących zmian (wykres 5.).

Wykres 4.
Liczba osób bezrobotnych w gospodarstwie domowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Wykres 5.
Zatrudnienie w gospodarstwie domowym po otrzymaniu świadczenia z programu „Rodzina 500+”



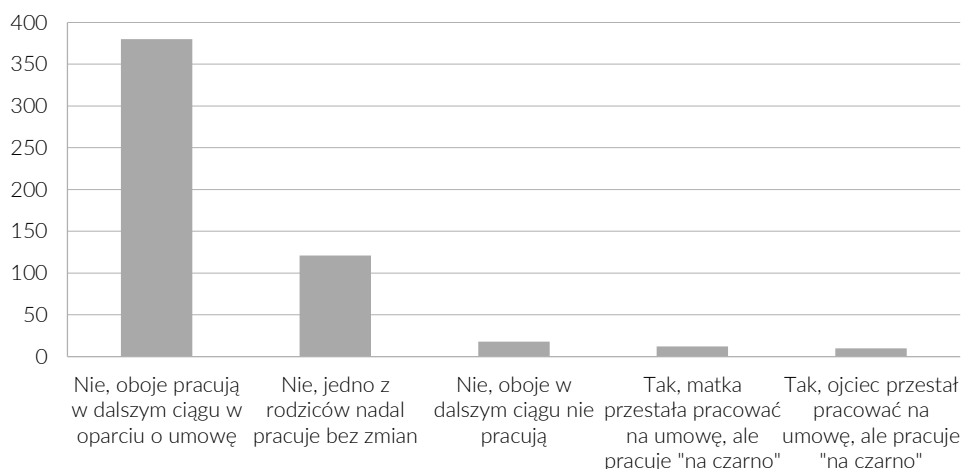
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Po otrzymaniu dofinansowania w postaci dodatkowego świadczenia wychowawczego, większość osób nie zrezygnowała z zatrudnienia – 316 osób w dalszym ciągu pracowało. Jednak, przed otrzymaniem świadczenia, 329 osób było zatrudnionych (różnica wyniosła 13 osób). Spośród wszystkich respondentów 23 osoby zrezygnowały z zatrudnienia. Największą grupą z tych, którzy zrezygnowali z pracy, stanowiły matki – 14 osób. W przypadku 8 gospodarstw domowych zarówno ojciec, jak i matka zrezygnowali z zatrudnienia. W przypadku jednego gospodarstwa domowego, po otrzymaniu świadczenia „Rodzina 500+”, z pracy zrezygnował ojciec. Spośród wszystkich gospodarstw domowych większość tych, które podjęły decyzję o rezygnacji z zatrudnienia, pochodziła z terenów miejskich – z miasta 17 osób zrezygnowało z pracy, zaś z obszaru wiejskiego 6 osób. Zmiany zachodzące na rynku pracy wiążą się nie tylko z rezygnacją z zatrudnienia. Po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500+”, gospodarstwa domowe zmieniły formę swojego zatrudnienia – przechodząc z zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na „zatrudnienie” bez umowy. Zabieg ten ma służyć zmniejszeniu dochodów w gospodarstwie domowym (dochodów oficjalnych, czyli przychodów, od których jest odliczany podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenia: zdrowotne, społeczne i inne), przez co świadczenie „Rodzina 500+” może zostać przyznane już na pierwsze dziecko. Wykres 6. obrazuje zmianę formy zatrudnienia w przypadku gospodarstw domowych.

Wykres 6.

Zmiana formy zatrudnienia – rezygnacja z pracy na podstawie umowy o pracę

Czy po otrzymaniu środków z programu „Rodzina 500+” zmieniła się forma zatrudnienia – tzn. rodzice nadal pracują, ale bez umowy („na czarno”)?



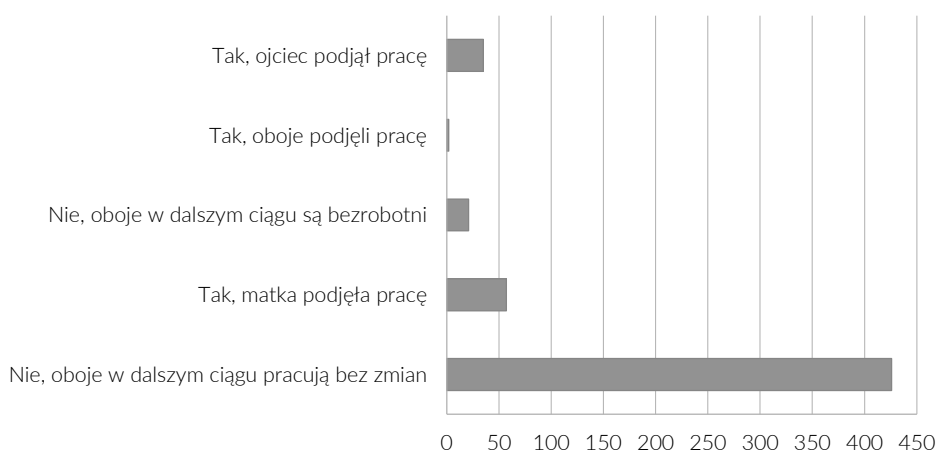
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Zaledwie 4,06% gospodarstw domowych zrezygnowało z zatrudnienia na podstawie umowy na rzecz pracy bez umowy. Spośród tych 22 osób, 12 to matki, a pozostała część to ojcowie, którzy odeszli od legalnej i ewidencjonowanej formy zatrudnienia. Łącznie, z 541 osób, 55 gospodarstw domowych podjęło decyzję o zmianie w zatrudnieniu – dotyczyło to zarówno rezygnacji, jak i zmiany formy zatrudnienia. Jednak na podstawie odpowiedzi uzyskanych w badaniu, nie zaobserwowano znacznych zmian. Interesujące jest zjawisko zupełnie odwrotne – część gospodarstw domowych zdecydowała się na podjęcie dodatkowej pracy. Zmiany na rynku pracy, ale niezwiązane z szeroko rozumianą rezygnacją (czy to zatrudnienia, czy tylko oficjalnej formy pracy), zaprezentowano na wykresie 7.

Wykres 7.

Podjęcie dodatkowego i nowego zatrudnienia po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500+”

Czy po otrzymaniu środków z programu „Rodzina 500+”,
którekolwiek z rodziców podjęło nowe / dodatkowe zatrudnienie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Dane zaprezentowane na powyższym wykresie obrazują, iż w 94 gospodarstwach domowych podjęto nowe lub dodatkowe zatrudnienie. Wśród ankietowanych gospodarstw domowych, w 57 przypadkach matka podjęła pracę, w 35 ojciec, zaś zaledwie w 2 oboje rozpoczęli zatrudnienie. Należy wskazać, że aż 78, 74% spośród wszystkich zbadanych gospodarstw domowych, nie zmieniło nic w zakresie zwiększenia swojej aktywności związanej z zatrudnieniem – w dalszym ciągu pracują bez zmian.

Podsumowanie

W rok po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500+”, nie zaobserwowano znaczących zmian na rynku pracy. Hipoteza głosząca, iż gospodarstwa domowe, otrzymujące dodatkowe środki finansowe na dzieci, będą rezygnowały z pracy, nie została potwierdzona. Wskaźniki dotyczące rynku pracy (stopa bezrobocia oraz liczba osób bezrobotnych według wieku i wykształcenia) świadczą o trendzie odwrotnym do zakładanego. Liczba osób bezrobotnych zarówno w grupach wiekowych, jak i w podziale na wykształcenie z roku na rok regularnie zmniejsza się. Podobna zależność wiązała się ze wskaźnikiem stopy bezrobocia. Po drugim kwartale 2016 roku (czyli w czasie, kiedy świadczenie „Rodzina 500+” zostało wprowadzone) nie podlegała ona drastycznym zmianom. Na podstawie wyników uzyskanych z przeprowadzonego badania ankietowego również wnioskuje się, że gospodarstwa domowe nie podjęły nagłych decyzji dotyczących rezygnacji z zatrudnienia. Zaobserwowano rezygnację z pracy oraz zmianę formy warunków zatrudnienia na pracę bez zawartej umowy, lecz były to jednostkowe przypadki. Należy zauważyć także, iż więcej gospodarstw domowych podjęło decyzję o rozpoczęciu zatrudnienia (94 osoby), aniżeli o rezygnacji lub zmianie formy pracy (55 osób). Jak wspomniano, nie stwierdzono znaczących zmian na rynku pracy spowodowanych wprowadzonym w kwietniu 2016 roku świadczeniem „Rodzina 500+”. Jednak trzeba zaznaczyć, że przeprowadzone analizy i badania dotyczyły krótkiego, rocznego okresu. Wyniki podobnego badania mogą kształtować się zupełnie inaczej, jeśli zostaną poddane analizie po dłuższym czasie funkcjonowania świadczenia wychowawczego „Rodzina 500+”. Na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego oraz analizy danych wtórnych i pierwotnych wskazuje się na następujące rekomendacje wobec polityki społeczno-gospodarczej:

- a) rynek pracy powinien być monitorowany w sposób ciągły, a zachodzące zmiany należy analizować nie tylko w kontekście zmieniającej się koniunktury, ale przede wszystkim w odniesieniu do funkcjonowania świadczenia „Rodzina 500+” (zwłaszcza w długim okresie i w szczególności na obszarach wiejskich);
- b) należy prowadzić dokładne badania i monitoring form zatrudnienia w przedsiębiorstwach oraz zmian zachodzących w sposobie zatrudniania pracowników;
- c) nastroje osób zatrudnionych, jak i pozostających bez zatrudnienia powinny być badane w stosunku do dalszych planów związanych z pracą;
- d) w przedsiębiorstwach powinny być wdrażane, wzmacniane i podtrzymywane nowe formy aktywizacji zatrudnienia, przede wszystkim dla młodych matek, tak aby nie rezygnowały one z pracy na skutek implementacji różnego rodzaju świadczeń wychowawczych i prorodzinnych.

Literatura

1. Bruda M., Wyplosz Ch., *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1995.
2. *Ekonomia od A do Z*, S. Sztaba (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
3. Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli D., *Ekonomia*, Fundacja Solidarności, Gdańsk 1993.
4. Kaufman B.E., *The Economics of Labour Market and Labour Relations*, The Dryden Press, London 1986.
5. Kryńska E., Kwiatkowski E., *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 213.
6. Pałaszewska-Reindl T., Michna W., *Gospodarstwo domowe – ekonomiczna i organizacyjna baza rodziny polskiej*, [w:] *Polskie gospodarstwa domowe: życie codzienne w kryzysie*, T. Pałaszewska-Reindl (red.), Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1996.
7. Samuelson P. A., Nordhaus W. D., *Ekonomia, t. 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
8. Samuelson, P., Nordhaus, W., *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
9. Sloman J., *Podstawy ekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
10. Szyłko-Skoczy M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, ASPRA-JR, Warszawa 2014.
11. Światowy G., *Gospodarstwo domowe jako kreator przemian społecznych i gospodarczych*, [w:] *Konsumpcja i rozwój*, IBRKK, Warszawa 2012.
12. www.stat.gov.pl. (data wejścia: 26.04.2017).

ZMIANY NA RYNKU APTEK W POLSCE W ŚWIELE PLANOWANYCH NOWYCH UREGULOWAŃ PRAWNYCH

Streszczenie: W ciągu ostatnich lat rynek aptek jest stale rozwijającą się branżą. Co roku wzrasta liczba nowych aptek, jak również rośnie sprzedaż leków. Wraz z rozwojem branży następują zmiany strukturalne właścicieli aptek. Wprowadzone, nowe przepisy prawne w wyraźny sposób oddziałują na ten rynek. Projekt nowelizacji ustawy „Prawo farmaceutyczne” zmienia zasady otwierania i posiadania aptek. Natomiast projekt „leki tylko z apteki” odnosi się do całego, pozaptecznego handlu lekami. Oba te projekty w znaczący sposób powodują wiele zmian, które pociągają za sobą określone konsekwencje.

Słowa kluczowe: apteki, leki, regulacje

CHANGES ON PHARMACY MARKET IN POLAND IN THE EYES OF THE NEW LAW REGULATIONS

Summary: In the past few years pharmacy market constantly developed. Each year the number of pharmacy was grow also like number of sold medicine. Together with develop was proceeded changing in structure on owner pharmacy. The new law strongly affect on pharmacy market. Project of amendment of pharmacy law change rules of opening and own a pharmacy. Project medicine only from pharmacy influence on all company trading a medicine. Both of this project have powerful affection on market and cause a lot of consequences.

Key words: pharmacy, medicine, new regulations

Wprowadzenie

Rynek aptek w Polsce jest prężnie rozwijającą się branżą w kraju. Od kilkunastu lat obserwuje się wzrost liczby nowych aptek i jednocześnie wzrost wartości sprzedaży w tej branży. Planowane rozporządzenia, dotyczące rynku aptek, wzbudzają duże zainteresowanie w ostatnim roku, ponieważ proponowane zmiany głównie odczują właściciele aptek. Nie brakuje także negatywnych głosów ze strony konsumentów.

Celem niniejszego artykułu jest ocena potencjalnych konsekwencji wynikających z wprowadzenia nowych rozporządzeń proponowanych przez rząd oraz Naczelną Radę Aptekarską. Posłuży to weryfikacji hipotezy, że wprowadzone regulacje spowodują spowolnienie rozwoju rynku aptek i przyczyniają się do zmniejszenia konkurencyjności na tym rynku.

Rynek aptek w Polsce

W pierwszym kwartale 2017 roku liczbę aptek i punktów aptecznych oszacowano na ponad 15 tys., a ich liczba zwiększa się z roku na rok. Tak dynamiczny wzrost może wynikać z¹:

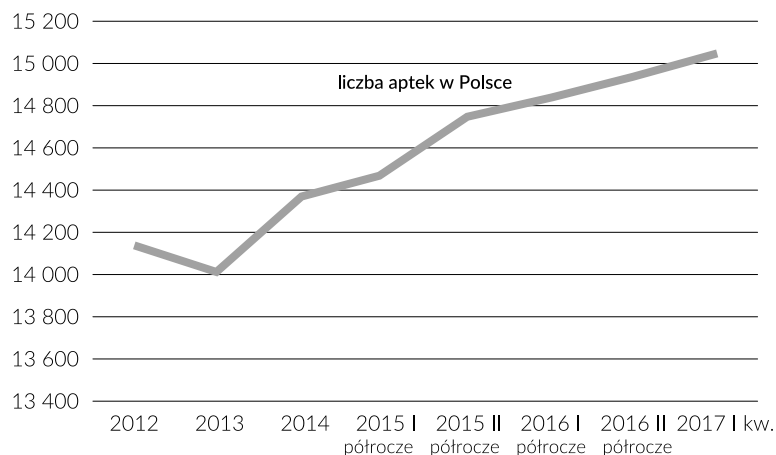
- 1) rozwoju branży farmaceutycznej – pojawianie się nowych lekarstw, rozwój dostępnego asortymentu z zakresu opieki medycznej;
- 2) rozbudowy miast i wsi – wraz z rozwojem występuje potrzeba i możliwość istnienia nowych aptek;
- 3) dbania o zdrowie – wymusza większą dostępność do lekarstw i suplementów oferowanych w punktach aptecznych;
- 4) starzejącego się społeczeństwa – im starsze wiekowo społeczeństwo, tym większa potrzeba dostępności do aptek i lekarstw.

Czynniki te zwiększają zapotrzebowanie na dostęp do produktów medycznych dostarczanych przez apteki. Wzrost liczby aptek w Polsce zaprezentowano na wykresie 1.

W analizowanym okresie (lata 2012-2017) wzrost liczby aptek wyniósł 6%. Jedynie w 2013 roku ich liczba zmniejszyła się o 0,85% w stosunku do 2012 roku. W roku bazowym liczba punktów aptecznych wynosiła blisko 14 130, a już w pierwszym kwartale 2017 roku w Polsce było około 15 046 aptek. Liczba aptek pod koniec 2016 roku wyniosła 14 928 i była większa o blisko 180 w porównaniu z 2015 rokiem. Przez ostatnie 4 lata rynek ten rozwijał się dynamicznie. W związku z tym, można stwierdzić, że przy tak dynamicznym wzroście liczby aptek, również wzrosła konkurencja między tymi podmiotami.

¹ *Sieci apteczne w Polsce*, Związek Pracodawców Aptecznych PharmaNet, Warszawa 2015, s. 2.

Wykres 1.
Liczba aptek w Polsce, w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://pharmalogica.pl/liczba-aptek-w-polsce-standa-dzien-01102014-r,i2585?szukaj=1> (data wejścia: 26.08.2017)

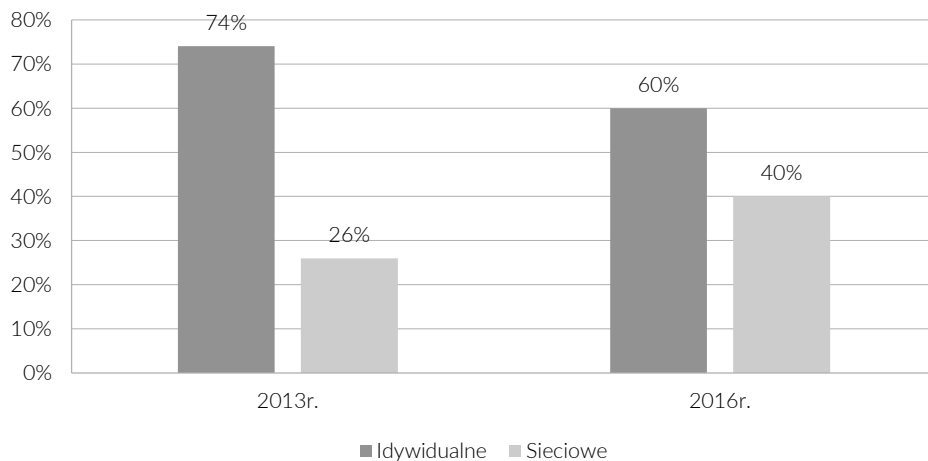
W 2016 roku całkowita wartość sprzedaży rynku aptek liczona w cenach detalicznych wyniosła 31,7 mld zł² i była większa o około 1,8 mld zł niż w roku poprzednim. Wraz ze wzrostem liczebności aptek zmieniała się również struktura ich właścicieli (zob. wykres 2.). Autor przyjął, że właściciel posiadający więcej niż pięć aptek wlicza się do sieci aptecznej, a właściciel pięciu lub mniejszej liczby jest posiadaczem apteki indywidualnej.

Na rynku działa ponad 330 sieci aptecznych. Są to głównie małe i średnie polskie przedsiębiorstwa. Załedwie 16 sieci ma powyżej 50 aptek w skali całego kraju, w tym cztery mają ponad 100 placówek. Polski rynek apteczny jest niezwykle rozproszony, największy podmiot nie posiada nawet 5% aptek w skali kraju, a kolejne dwa największe mają około 2-3%. Pozostałe sieci apteczne posiadają mniej niż 1%.

Sieci apteczne to w 96% polskie przedsiębiorstwa. Załedwie pięć sieci aptecznych jest własnością firm z udziałem kapitału zagranicznego. Z kolei, apteki indywidualne wciąż stanowią znaczną część rynku i ich udział wynosi 60%. Jednakże w ostatnich latach występuje tendencja usieciowienia rynku. Powodem tego jest wzrost wymagań klientów oraz ciągły wzrost konkurencji.

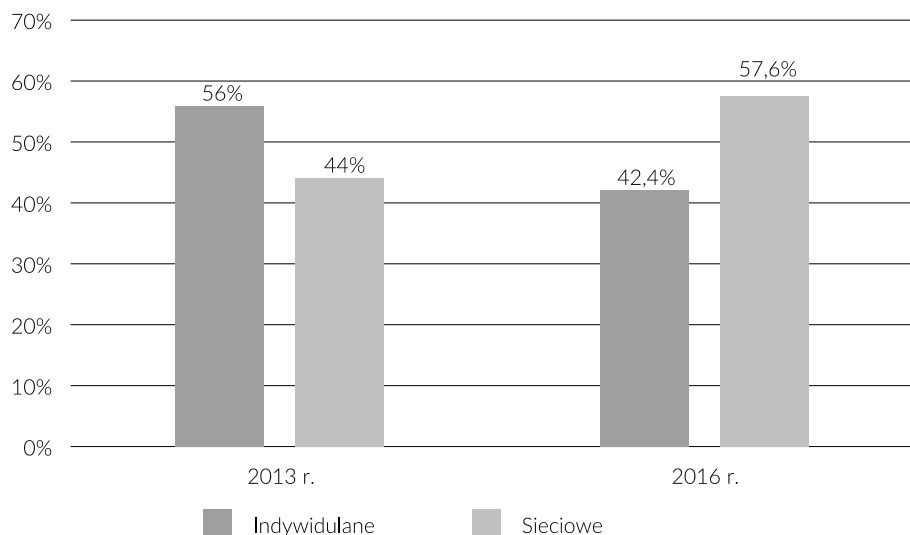
² <http://www.pharmaexpert.pl/raport-dla-mediow> (data wejścia: 26.08.2017).

Wykres 2.
Porównanie struktur rynku aptek w Polsce w 2013 i 2016 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Kuźmierkiewicz, M.Gawroński, *Sprzedaż leków w Polsce – diagnoza i perspektywy. Ekonomiczne wyzwania dla aptekarzy*, IMS Health, Warszawa 2014; M. Gawroński, *Rynek aptek w Polsce w obliczu zmian*, QuintilesIMS, Katowice 2017.

Wykres 3.
Wartości sprzedaży na rynku aptecznym w Polsce, w latach 2013 i 2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Kuźmierkiewicz, M.Gawroński, *Sprzedaż leków w Polsce – diagnoza i perspektywy. Ekonomiczne wyzwania dla aptekarzy*, op. cit.; M. Gawroński, *Rynek aptek w Polsce w obliczu zmian*, op. cit.

W roku 2013 apteki sieciowe stanowiły 26% wszystkich aptek. Jednak już w 2016 stanowiły około 40%, czyli w ciągu trzech lat apteki sieciowe zwiększyły swój udział w rynku o 14%. Wynika z tego, że wzrost liczby aptek był wywołany głównie wzrostem liczby aptek sieciowych. Tym samym zmieniła się również struktura w wartości sprzedaży na rynku aptek, co zaprezentowano na wykresie 3.

Analizując dane zawarte na wykresie, można zauważyć, że w ciągu trzech lat struktura wartości sprzedaży zmieniła się diametralnie. W roku 2013 wartość sprzedaży w aptekach indywidualnych wyniosła 56% wszystkich dochodów na tym rynku. Z kolei, w roku 2016 wartość sprzedaży w tym segmencie wynosiła 42,40%, co oznacza spadek o 13,6% w porównaniu z 2013 rokiem. W przypadku aptek sieciowych struktura przyjmowała korzystniejszy kierunek, ponieważ w analizowanym okresie nastąpił wzrost sprzedaży o 13,6%.

Taka sytuacja powoduje, że sieci apteczne zaczynają ze sobą konkurować. Pomimo wzrostu zarówno ilości, jak i wartości sprzedaży aptek sieciowych, nie widać żadnych przesłanek dla przekształcania się rynku w formę oligopolu. Największe podmioty osiągają zaledwie kilka procent posiadanych aptek w skali kraju. Dowodzi to bardzo dużego rozdrobnienia tego sektora, a co za tym idzie, konkurencja między tymi podmiotami jest intensywna. W skali całego kraju duże apteki sieciowe mogą posiadać silną pozycję, jednak lokalnie wciąż są najsilniejsi mniejsi przedsiębiorcy.

Powstawanie sieci aptecznych przyczyniło się do obniżenia cen leków w wyniku wywierania presji cenowej w hurtowniach i u producentów. Segment hurtowy tego rynku był bardzo skonsolidowany i dochodziło do tego, że cztery główne podmioty miały w posiadaniu 70% rynku. Natomiast w segmencie producentkim koncentracja mogła dochodzić do 25%. Porównując to z mniej niż jednon procentowym udziałem poszczególnych aptek, dawało to ogromną dysproporcję w kontaktach handlowych, umożliwiając właścicielom aptek małą siłę negocjacyjną. Dopiero powstawanie aptek sieciowych pozwoliło na wywieranie presji cenowych, doprowadzających do obniżek cen³.

Istotnym elementem analizy jest przedstawienie zmian dotyczących wartości sprzedaży leków w podziale na leki z receptą, leki bez recepty oraz leki poza obrotem aptecznym, co zaprezentowano w tabeli 1.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1. można zauważyć, że wraz ze wzrostem liczby aptek rosła wartość sprzedawanych leków w Polsce. W ciągu pięciu lat sprzedaż ta wzrosła o około 20% i wyniosła 31,7 mld zł w 2016 roku. W analizowanym okresie wzrost sprzedaży leków na receptę wyniósł 10%. O wiele większy wzrost dynamiki sprzedaży zanotowały leki sprzedawane bez recepty (wzrost aż o 42%). Dane te wskazują, jak duży udział miały apteki z tytułu sprzedaży takich leków. Jednakże beneficjentami wzrostu sprzedaży tego rodzaju leków były nie tylko apteki, ale również inni sprzedawcy, co mogło mieć wpływ na wprowadzenie nowych rozporządzeń.

³ *Sieci apteczne w Polsce*, PharmaNET, Warszawa 2015, s. 4.

Tabela 1.
Wartość sprzedaży leków w Polsce, w latach 2012-2016

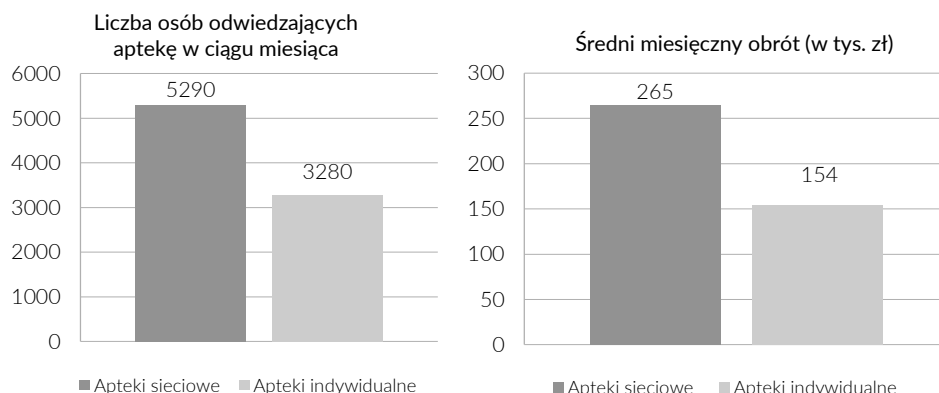
Lp.	Rok	Wartość sprzedaży leków (w mld zł)	Wartość sprzedaży leków na receptę (w mld zł)	Wartość sprzedaży leków bez recepty (w mld zł)	Wartość sprzedaży leków w obrocie poza aptecznym (w mld zł)
1.	2012	26,5	18,7	7,8	0,468
2.	2013	27,75	19,15	8,6	0,516
3.	2014	28,5	18,8	9,7	0,582
4.	2015	29,9	19,6	10,3	0,618
5.	2016	31,7	20,6	11,1	0,666

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://archiwum.pharmaexpert.pl/raport-dla-mediu> (data wejścia: 26.08.2017).

Na podstawie przeprowadzonych analiz w ostatnich pięciu latach można stwierdzić, że nastąpił dynamiczny rozwój tego rynku, co potwierdza duży wzrost liczby nowo powstałych aptek i wzrost wartości sprzedaży na tym rynku. Ponadto, apteki sieciowe zdobywają coraz większą pozycję na rynku, wypierając właścicieli indywidualnych, ponieważ apteki te nie stanowią jeszcze połowy rynku, ale za to osiągają prawie 60% wartości w sprzedaży. Rozwój na rynku aptecznym był spowodowany głównie wzrostem liczby aptek sieciowych, co przyczyniło się do wzrostu konkurencyjności w stosunku do aptek indywidualnych.

Według raportu Fundacji Republikańskiej „Rynek Dystrybucji Farmaceutycznej w Polsce”, statystyczna apteka sieciowa generuje wyższy obrót i obsługuje większą liczbę klientów niż statystyczna apteka indywidualna.

Rysunek 1.
Średni miesięczny obrót oraz liczba klientów w podziale na apteki sieciowe i indywidualne, w 2016 roku



Źródło: R. Momot, *Rynek Dystrybucji Farmaceutycznej w Polsce. Raport*, Fundacja Republikańska, Warszawa 2016, s. 17.

Forma własności apteki nie jest czynnikiem decydującym o wyborze apteki przez klienta. Mimo że klienci chcą kupować jak najtaniej, oczekują również wysokiego standardu, który może być spełniony przez takie czynniki, jak: lokalizacja, poziom obsługi, asortyment, standard lokalu. To właśnie apteki sieciowe stały się motorem zmian zachodzących w placówkach aptecznych przez przenoszenie standardów światowych na rynek polski. Wiele aptek indywidualnych dostosowuje się do nowych form apteki i zaczyna konkurować z aptekami sieciowymi.

Wzrost pozycji na rynku aptek sieciowych nie doprowadził do dominacji kilku sieci, a rynek ten wciąż jest bardzo rozproszony. Zatem apteki indywidualne wciąż mogą konkurować z aptekami sieciowymi. Obecnie jest widoczny podział na apteki prezentujące nowoczesny format, które uczestniczą w walce konkurencyjnej oraz na apteki niedostosowujące się do zmian na rynku⁴.

Zmiany, które zaszły w ostatniej dekadzie na rynku aptek, istotnie wpłynęły na jego strukturę, w związku z tym planowane rozporządzenia obejmą dużą grupę. Zaprezentowany kierunek rozwoju rynku pokazuje, dlaczego zmiany te wywołują opór pewnych grup i może wyjaśniać przyczynę ich apelów o przedstawione poniżej zmiany.

Planowane projekty: „Leki tylko z apteki” i „Apteki dla aptekarza”

Największym aktem prawnym, który może mieć ogromny wpływ na rynek apteczny, jest Poselski projekt nowelizacji ustawy *Prawo farmaceutyczne* nazywany pejoratywnie *Apteka dla aptekarza*, który wszedł w życie 25 czerwca 2017 roku. Zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem nowelizacji, o zezwolenie na prowadzenie apteki mogły ubiegać się osoby fizyczne, osoby prawne oraz niemające osobowości prawnej spółki prawa handlowego. Aby otrzymać to zezwolenie, należało złożyć do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego specjalny wniosek wraz z innymi wymaganymi dokumentami. Z kolei, po wprowadzaniu nowelizacji w ustawie, zmienił się zakres podmiotów mogących ubiegać się o takie zezwolenie. Zakłada się, że prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej może posiadać⁵:

- farmaceuta posiadający prawo wykonywania zawodu i prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą;
- spółka jawna lub spółka partnerska, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu.

W projekcie jest zawarte, że jeden farmaceuta lub spółka, której przewodzi farmaceuta może prowadzić lub kontrolować maksymalnie cztery apteki.

Przed wprowadzeniem nowelizacji obowiązywały rygorystyczne przepisy dotyczące miejsca powstawania nowej apteki, jednak nie było przepisów doty-

⁴ *Sieci apteczne*, op. cit., s. 6.

⁵ www.orka.sejm.gov.pl/ (data wejścia: 26.08.2017).

czących odległości jednej apteki od drugiej. Nie było również ograniczeń związanych z liczbą mieszkańców przypadających na aptekę, jeżeli występował popyt na te produkty. Wprowadzany projekt nowelizacji ustawy zakłada, że zezwolenie może być wydane, gdy na dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia liczba mieszkańców w danym województwie, w przeliczeniu na jedną aptekę ogólnodostępną, wynosi co najmniej 3 tys. osób, a odległość od miejsca planowanej lokalizacji apteki do najbliższej funkcjonującej apteki ogólnodostępnej, liczona od wejścia do apteki w linii prostej, wynosi co najmniej 500 metrów⁶.

Z projektu wynika także, że osoba posiadająca zezwolenie na prowadzenie apteki ma być niezależna i samodzielna, a także powinna wykonywać wszelkie niezbędne zadania, by zapewnić zaopatrzenie ludności w produkty lecznicze.

W uzasadnieniu można przeczytać: „zaproponowane w projekcie środki prowadzą do zamierzonych celów, tj. wstrzymują otwieranie nowych aptek i punktów aptecznych w obecnym kształcie. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że żadne częściowe zmiany w funkcjonowaniu aptek i punktów aptecznych nie osiągnęły zamierzonych celów w zakresie poprawy ochrony zdrowia pacjentów, wręcz przeciwnie – prowadziły do pogłębiania oraz rozszerzania się negatywnych zjawisk”⁷.

W związku z tym, nowe przepisy wprowadzą na rynku aptek cztery nowe zasady, z których wynika, że nowe apteki nie będą mogły powstać⁸:

- w gminach, gdzie liczba mieszkańców przypadających na jedną aptekę jest mniejsza niż 3 tys.;
- gdy kolejna apteka znajduje się w odległości do 500 m;
- jeśli właściciel ma już cztery apteki;
- gdy właściciel nie jest z wykształcenia farmaceutą.

Kolejnym proponowanym projektem, wpływającym na rynek apteczny w Polsce, jest pomysł ograniczenia, a w konsekwencji wyeliminowania możliwości zakupu leków z obrotu pozaaptecznego. Projekt zwany „Leki tylko z apteki” ma na celu stworzenie regulacji zmierzających do tego, że leki będzie można nabyć tylko w aptekach. Zmiany w ilości leków dostępnych do obrotu pozaaptecznego prowadzą do zmniejszenia ich liczby z dostępnych 48 do 18 pozycji. Z wykazu mają zniknąć dość popularne produkty lecznicze, takie jak⁹:

- witamina C, węgiel leczniczy, pastylki na ból gardła, tabletki na zgagę czy też żele z substancją przeciwbólową;
- leki, w których substancja o działaniu przeciwbólowym jest łączona z kofeiną lub witaminą C;

⁶ www.rynekaptek.pl/prawo/poselski-projekt-nowelizacji-ustawy-prawo-farmaceutyczne,17450.html (data wejścia: 26.08.2017).

⁷ <http://orka.sejm.gov.pl/> (data wejścia: 26.08.2017).

⁸ I. Sudak, *Martwa „apteka dla aptekarza”*, Gazeta Wyborcza, s. 5-6, <http://wyborcza.pl/7,155287,21938587,martwa-apteka-dla-aptekarza-niektore-sieci-wzrosna-o-kilkadziesiat.html?disableRedirects=true>.

⁹ www.home.kpmg.com/pl/pl/home/insights/2017/05/obrot-lekami-otc-poza-apteka-zamkniety-krag-sie-zaweza.html (data wejścia: 26.08.2017).

- środki odkażające, takie jak woda utleniona czy spirytus salicylowy, a na ich miejsce zostaną dopuszczone nowocześniejsze preparaty.

Zmiany obejmują nie tylko pozycje dostępnych leków, ale również dawkowania i wielkości opakowań, doprowadzając głównie do tego, że leki obecnie dostępne będą zawierały mniejsze dawkowanie mocy oraz zmniejszone wielkości opakowań leków.

Projekt zgłoszony przez ministra zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie kryteriów klasyfikacji produktów leczniczych, które mogą być dopuszczone do obrotu w placówkach aptecznych i pozaaptecznych, przewiduje zmiany w dawkowaniu leków, zmiany wielkości opakowań oraz możliwości handlowania lekami¹⁰.

Tabela 2.
Regulacje na rynku aptek przed i po wprowadzeniu nowelizacji ustawy

Przed nowelizacją	Po wejściu w życie nowelizacji i rozporządzenia
Zezwolenie na otwarcie apteki mogą uzyskać osoby fizyczne, osoby prawne oraz niemające osobowości prawnej spółki prawa handlowego.	Zezwolenie na otwarcie apteki mogą uzyskać farmaceuta posiadający prawo wykonywania zawodu, prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, spółka jawna lub spółka partnerska, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu.
Brak ograniczeń w odległościach między aptekami.	Odległość nowo otwieranej apteki od istniejącej ma wynosić 500 metrów w linii prostej.
Brak ograniczenia w stosunku do liczby mieszkańców.	Liczba mieszkańców w danym województwie, w przeliczeniu na jedną aptekę ogólnodostępną, wynosi co najmniej 3 tys.
Maksymalnie można prowadzić 1% aptek ogólnodostępnych w województwie.	Farmaceuta lub spółka, której przewodzi farmaceuta może prowadzić lub kontrolować maksymalnie 4 apteki.
Przedsiębiorstwa handlowe mają prawo do obrotu niektórymi lekami dostępnych bez recepty (OTC) w liczbie 48.	Zmniejszenie liczby dostępnych leków do obrotu z 48 do 18.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie szczegółowych wymogów, jakim powinien odpowiadać lokal apteki.* (Dz. U. z 2002 r., nr 171, poz. 1395); *Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne* (Dz. U. z 2017, poz. 1015).

Należy podkreślić, że sieci apteczne mogą stać się jeszcze większe. To dlatego, że w obawie przed sprzeciwem Unii Europejskiej, z ustawy wykreślono zapis o zakazie sprzedaży spółek kapitałowych. Oznacza to, że spółka kapitałowa, która prowadzi apteki, może zostać kupiona przez inną dużą spółkę kapitałową. Jeśli spółki będą miały jednego właściciela, ale nie będzie on formalnie łączył swoich nowych nabytków, to nie będzie musiał występować o nowe pozwolenie. Jedy-

¹⁰ www.legislacja.rcl.gov.pl/docs//516/12293705/12403367/12403368/dokument266058.pdf (data wejścia: 26.08.2017).

nymi aptekami, których nie będzie można sprzedać, są te prowadzone w formie indywidualnej działalności gospodarczej i spółek cywilnych, czyli głównie apteki indywidualne¹¹.

Istnieją również specjalne uprawnienia. Minister zdrowia może wyrazić zgodę na wydanie pozwolenia na otwarcie nowej apteki z uwagi na: ważny interes pacjentów i konieczność zapewnienia im dostępu do produktów leczniczych”.

Konsekwencje wprowadzenia przedstawionych projektów

Planowane rozporządzenie przewiduje, że właścicielami aptek mogą jedynie być farmaceuci prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą i w formie spółek jawnych lub spółek partnerskich, w których przedmiotem działalności jest tylko prowadzenie aptek. Wdrożenie tego rozwiązania uniemożliwi otwieranie nowych aptek sieciowych z dwóch powodów. Po pierwsze, znaczna część sieciowych aptek jest prowadzona nie tylko przez farmaceutów, a to nie utrudnia otwierania nowych placówek. Po drugie, apteki sieciowe nie ograniczają się do prowadzenia wyłącznie działalności aptekarskiej i starając się poszerzyć wachlarz produktów, apteki wchodzi w działalność kosmetyczną i/lub drogeryjną. Jako że przez ostatnie pięć lat rynek aptek średnio rósł rocznie o 1% dzięki otwieraniu się aptek sieciowych, to wprowadzenie tego rozporządzenia spowoduje zahamowanie wzrostu i stagnację na tym rynku.

Kolejnym wprowadzanym rozwiązaniem jest ograniczenie otwierania apteki ze względu na liczbę mieszkańców i odległość jednej apteki od drugiej. To rozporządzenie może wpływać na możliwości konkutowania między aptekami, gdyż z powodu niewystarczającej liczby mieszkańców przedsiębiorcy nie będą mogli otwierać nowych. Natomiast ograniczenie związane z odległościami między aptekami sprawi, że apteki już istniejące będą miały przewagę miejsca i nie będą obawiały się, że zwiększy się konkurencja, co paradoksalnie doprowadzi do zmniejszenia się ich konkurencyjności.

Na podstawie przedstawionych danych dotyczących wartości sprzedanych leków można sformułować konkluzję, że wartości te przez ostatnie pięć lat rosły średnio o 5% rocznie. Porównując dane dotyczące rozwoju rynku aptek i sprzedaży leków, wynika, że wartość sprzedaży rosła szybciej niż liczba aptek. Dzięki temu porównaniu oraz przedstawionym argumentom na temat możliwości zahamowania powstawania nowych aptek, można dojść do wniosku, że bez powstawania nowych aptek sprzedaż leków będzie rosła. Za sprawą wprowadzonych rozwiązań właściciele obecnych aptek będą czuli się bezpieczniej na rynku, ponieważ będą mniej zagrożeni przez nową konkurencję, przez co apteki przestaną stawać się bardziej konkurencyjne, niż byłyby, gdyby takich ograniczeń nie było.

¹¹ I. Sudak, *Martwa „apteka dla aptekarza*, op. cit., s. 6.

Projekt „Leki tylko z apteki” ma na celu eliminację handlu lekami w obrocie pozaaptecznym. Analizy te świadczą o tym, że obrót pozaapteczny lekami stanowi około 6% obrotu lekami dostępnymi bez recepty, a ich wartość wyniosła ponad 700 mln zł. O tę kwotę zostaną pozbawione przedsiębiorstwa, które oferowały leki jako dodatkowe produkty do nabycia. Natomiast, przeliczając tę kwotę na ilość aptek w Polsce, można stwierdzić, że zostaną one zasilone o około 44 tys. zł na jedną aptekę. Za sprawą takiego rozwiązania, apteki zostaną zasilone dużą ilością przychodu bez wkładu w konkurencyjność i starania o zdobycie klienta, lecz wyłącznie za przyczyną protekcji państwa.

Chcąc ocenić wprowadzaną nowelizację i rozporządzenie, można spojrzeć na nie z dwóch perspektyw: konsumenta i aptekarza. Z pozycji konsumenta zmniejszenie się tempa powstawania nowych aptek, a przez to mniejszy nacisk na konkurencyjność doprowadzi do mniejszej walki o klienta. Zatem przy intensywniejszej konkurencji, konsument mógłby otrzymać korzystniejsze oferty. Jednocześnie ograniczenia w ilości i odległości aptek powodują zmniejszenie możliwości wyboru konsumenta, zmuszając go do korzystania z mniej korzystnych ofert. Zmniejszanie dostępności leków obecnych w obrocie pozaaptecznym odbiera konsumentom dostęp i możliwość wyboru miejsca zakupu leków.

Natomiast z perspektywy właścicieli istniejących aptek te ograniczenia doprowadzą do ich uprzywilejowania, gdyż działające apteki powstały w korzystnych miejscach i teraz są pewne, że nie zagraża im konkurencja. Równocześnie sieci apteczne, posiadające więcej niż cztery apteki, są na korzystniejszym miejscu, ponieważ mają silniejszą pozycję rynkową niż nowy przedsiębiorca, który może posiadać jedynie cztery placówki. Istniejące apteki dodatkowo zostaną zasilone przychodami z leków, które nie będą dostępne w obrocie pozaaptecznym. Z powyższej analizy wynika, że beneficjentami nowych przepisów będą głównie istniejące duże sieci apteczne, a konsumenci na nich stracą.

Zwarte podsumowanie skutków wprowadzenia nowych regulacji prawnych na rynku farmaceutycznym zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3.
Skutki wprowadzenia nowych regulacji prawnych na rynku farmaceutycznym

Grupa	Oddziaływanie
Pacjenci	Ograniczenie dostępności do produktów leczniczych oraz wzrost cen Spadek dostępności leków Konieczność pokonania większej odległości w celu kupienia leków Ograniczona dostępność leków recepturowych Spadek jakości obsługi farmaceutycznej
Farmaceuci	Zmniejszenie liczby miejsc pracy Spadek wynagrodzeń Obniżenie standardów pracy Obniżenie standardów obsługi pacjentów Ograniczona możliwość prowadzenia działalności indywidualnej z racji wyso-

Grupa	Oddziaływanie
	kich progów wejściowych oraz ryzyka osobistego otwarcia apteki Ryzyko finansowe i utraty oszczędności, w najgorszych przypadkach niewypłacalność Brak miejsc pracy dla farmaceutów mieszkających obecnie poza Polską
Technicy farmaceutyczni	Zmniejszenie liczby miejsc pracy, spadek wynagrodzeń Obniżenie standardów pracy
Studenci farmacji	Pogorszenie perspektyw na rynku pracy (analogicznie do farmaceutów) Ograniczenie lub brak programów stażowych dla lepszego wejścia w zawód
Przedsiębiorcy prowadzący apteki (farmaceuci i osoby niebędące farmaceutami)	Ograniczenie możliwości zakładania nowych aptek bądź całkowity zakaz zakładania nowych aptek Znaczne obniżenie wartości bądź utrata wartości majątku Zatrzymanie budowy nowoczesnej opieki farmaceutycznej Ograniczenie możliwości restrukturyzacji lub sprzedaży nierentownych placówek Istotne ograniczenie możliwości spieniężenia majątku, np. w przypadku przejścia na emeryturę
Hurtownicy produktów leczniczych	Wzmocnienie pozycji negocjacyjnej – możliwość dyktowania wyższych cen
Producenci produktów leczniczych	Wzmocnienie pozycji negocjacyjnej – możliwość dyktowania wyższych cen

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Jak wynika z przedstawionych danych (wykres 1.) liczba aptek rosła z roku na rok, a na podstawie danych na temat struktury rynku aptek (wykres 2.) można zauważyć, że apteki sieciowe stanowią coraz większą część rynku. Stąd płynie wniosek, że to głównie apteki sieciowe przyczyniły się do rozwoju rynku. W 2013 roku było około 9 947 aptek indywidualnych, a sieciowych 4 062, natomiast już pod koniec 2016 roku na rynku było obecnych 8 095 aptek indywidualnych i 5 937 sieciowych. Świadczy to o tym, że apteki sieciowe stwarzają lepsze warunki dla konsumentów i są bardziej konkurencyjne niż apteki indywidualne, dzięki temu zaczynają dominować na rynku.

Podsumowując, wejście w życie nowych rozporządzeń doprowadzi do zahamowania rozwoju rynku. Przez wprowadzenie tak rygorystycznych wytycznych, odnoszących się do powstawania nowych aptek, można spodziewać się niewielkiego przyrostu nowych aptek. Przepisy dotyczące ilości aptek i miejsca ich powstawania stawiają istniejące apteki w bardzo dogodnej sytuacji, gdyż te mają pewność, że nie zagrozi im żaden nowy konkurent. Możliwość posiadania maksymalnie czterech aptek automatycznie wyłącza z konkurencji nowych przedsiębiorców, ponieważ nie będą oni w stanie konkurować z istniejącymi już sieciami, które dysponują o wiele większą liczbą placówek. Tymczasem ograni-

czenia w sprzedaży leków w obrocie pozaaptecznym pozbawiają części dochodów przedsiębiorstwa, które miały w ofercie ten rodzaj leków, jak również mniejsze hurtownie, które dostarczały ten produkt przedsiębiorstwom.

Literatura

1. Sudak I., *Martwa „apteka dla aptekarza”*, Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.pl/7,155287,21938587,martwa-apteka-dla-aptekarza-niektore-sieci-wzrosna-o-kilka-dziesiat.html?disableRedirects=true> (data wejścia: 30.08.2017).
2. Kuźmierkiewicz M., Gawroński M., *Sprzedaż leków w Polsce – diagnoza i perspektywy. Ekonomiczne wyzwania dla aptekarzy*, IMS Health, Warszawa 2014.
3. Gawroński M., *Rynek aptek w Polsce w obliczu zmian*, QuintilesIMS, Katowice 2017.
4. Momot R., *Rynek Dystrybucji Farmaceutycznej w Polsce. Raport*, Fundacja Republikańska, Warszawa 2016.
5. *Sieci apteczne w Polsce*, PharmaNET, Warszawa 2015.
6. *Rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie szczegółowych wymogów, jakim powinien odpowiadać lokal apteki*, (Dz. U. z 2002 r., nr 171, poz. 1395).
7. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne*, (Dz. U. z 2017, poz. 1015).
8. *Sieci apteczne w Polsce*, Związek Pracodawców Aptecznych PharmaNet, Warszawa 2015.
9. *Stanowisko Związku Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Związku Pracodawców Aptecznych PharmaNET w sprawie przyjęcia przez Sejm poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2017.
10. www.pharmaexpert.pl/raport-dla-mediow (data wejścia: 26.08.2017).

CZY MODEL SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA MA WPŁYW NA ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WYBRANYCH KRAJÓW EUROPEJSKICH?

Streszczenie: Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju kwalifikuje go do jednej z grup krajów wysoko, średnio lub nisko rozwiniętych. Na rozwój społeczno-gospodarczy ma wpływ wiele czynników. Jednym z nich jest stan zdrowia społeczeństwa, który nieodwrotnie wiąże się z organizacją ochrony zdrowia w danym kraju. Warto więc zastanowić się, czy i w jaki sposób model systemu ochrony zdrowia oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju? Celem artykułu jest sprawdzenie, czy model systemu ochrony zdrowia ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy wybranych krajów europejskich? Osiągnięcie tego umożliwiła analiza wskaźnika HDI oraz wybranych wskaźników umieralności. Dane dotyczące wskaźnika HDI pochodzą z opracowania Agendy do spraw Rozwoju ONZ, natomiast dane dotyczące umieralności pochodzą z opracowań Eurostatu.

Słowa kluczowe: rozwój społeczno-gospodarczy, model systemu ochrony zdrowia, organizacja ochrony zdrowia

DOES MODEL OF THE HEALTH PROTECTION SYSTEM HAS AN IMPACT ON THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF SELECTED EUROPEAN COUNTRIES?

Summary: The level of socio-economic development of a country qualifies it to one of the groups of high, medium or low-developed countries. Socio-economic development is influenced by many factors. One of them is the state of health of the society, which necessarily relates to the health organization in a given country. It is worthwhile to consider whether and how does the model of health care system affect the socio-economic development of a given country? The purpose of the article is to check whether the health care system model influences the socio-economic development of selected European countries. Achieving this has enabled analysis of the HDI index and selected mortality rates. The HDI data are derived from the UN Development Program, while mortality data are derived from Eurostat studies.

Key words: socio-economic development, health care system model, organization of health care system

Wprowadzenie

Zgodnie z definicją *Słownika PWN* rozwój oznacza proces przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych¹. Można więc wnioskować, iż rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju to jego rozkwit zarówno w zakresie społeczeństwa, demografii, wiedzy, edukacji, jak i na poziomie gospodarczym oraz bogactwa, zasobności obywateli, przyrostu kapitału. Powszechnie wiadomo, że są kraje uważane za wysoko rozwinięte w równej mierze społecznie, jak i gospodarczo oraz średnio i nisko rozwinięte. Zaszeregowanie danego państwa do kategorii kraju wysoko lub nisko rozwiniętego opiera się na analizie wielu złożonych wskaźników. Od 1993 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych posługuje się wskaźnikiem HDI do określenia poziomu społeczno-gospodarczego danego kraju. Uwzględnia się w nim kwestie ekonomiczne (PKB na mieszkańca) i społeczne (liczba lat edukacji, przewidywana długość życia). Jednym z aspektów warunkujących nasz indywidualny rozwój jest nasze zdrowie. Tylko w poczuciu pełnego zdrowia jesteśmy w stanie działać, poszerzać nasze plany, intensyfikować pracę. Z perspektywy makro opieka zdrowotna jest trudną, skomplikowaną i jednocześnie delikatną dziedziną funkcjonowania państwa. Mówiąc o ochronie zdrowia, należy rozpocząć od określenia modelu systemu ochrony zdrowia obowiązującego w danym kraju. Warunkuje on: organizację ochrony zdrowia, ramy legislacyjne, rolę i znaczenie poszczególnych elementów systemu. Warto zastanowić się, czy model systemu ochrony zdrowia, obowiązujący w danym kraju, oddziałuje na jego rozwój społeczno-gospodarczy?

Celem artykułu jest sprawdzenie, czy model systemu ochrony zdrowia ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy wybranych krajów europejskich.

Aby osiągnąć zamierzony cel, przeprowadzono analizę korelacji między modelem ochrony zdrowia obowiązującym w danym kraju a poziomem jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Do analizy tej wykorzystano obejmujące 2014 rok następujące wskaźniki:

- HDI (*Human Development Index*),
- umieralność na choroby układu krążenia,
- umieralność na nowotwory,
- umieralność niemowląt na 100 tys. urodzeń,
- liczba lekarzy na 100 tys. ludności.

Dane dotyczące wskaźnika HDI pochodzą z opracowania Agendy do spraw Rozwoju ONZ, natomiast dane dotyczące umieralności oraz liczby lekarzy pochodzą z opracowań Eurostatu.

¹ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/rozw%C3%B3j.html> (data wejścia 29.05.2017).

Rozwój społeczno-gospodarczy

Aby wyjaśnić pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego, należy przede wszystkim zauważyć, iż składa się ono z dwóch części, tj. rozwoju społecznego i rozwoju gospodarczego. Od zrozumienia znaczenia poszczególnych komponentów zależy powodzenie zrozumienia, czym jest rozwój społeczno-gospodarczy.

Rozwój społeczny to wszelkie zmiany, jakim podlega całe społeczeństwo. Jeśli są one korzystne dla ogółu społeczeństwa, można mówić o postępie społecznym, jeśli niekorzystne, o regresie społecznym. Na rozwój społeczny składają się transformacje: świadomości ludzi, warunków życia, stanu demograficznego, konfliktów, itp. O ile w przypadku rozwoju społecznego mówimy o ogóle społeczeństwa, o tyle w przypadku rozwoju gospodarczego zmiany obejmują gospodarkę danego regionu/obszaru. Owe zmiany są zarówno ilościowe (wzrost produkcji, zatrudnienia), jakościowe (zmiana organizacji społeczeństwa), jak i strukturalne (zmiana struktury PKB). Należy zauważyć, iż oba komponenty są od siebie zależne i wpływają na siebie. Można stwierdzić, iż rozwój społeczny zależy od rozwoju gospodarczego i odwrotnie². Rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju zależy od wielu czynników m.in.: potencjału finansowego i rzeczowego, kapitału ludzkiego, zasobów ziemi i środowiska, ale przede wszystkim zależy od połączenia i wykorzystania tych czynników w przestrzeni publicznej. Rozwój jest kojarzony z ideą postępu, czymś pozytywnym. Jednak obecnie zauważa się, iż rozwój społeczno-gospodarczy wywołuje zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Do tych drugich należą m.in.: degradacja środowiska, narastające nierówności między najbogatszymi a najbiedniejszymi, rozwój chorób cywilizacyjnych w krajach wysoko rozwiniętych i to mimo ogromnych osiągnięć współczesnej medycyny.

Jednym z mierników, który opisuje poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego państwa, jest *Human Development Index* (HDI). Opracowany został w 1990 roku przez Mahbuba ul Haq'a. Od 1993 roku Agenda do spraw Rozwoju ONZ wykorzystuje go w swoich raportach, porównując poziom rozwoju poszczególnych państw świata. Wskaźnik HDI bada rozwój na trzech płaszczyznach, takich jak: długie i zdrowe życie, wiedza i dostatni standard życia. Analizę opiera na czterech składowych, a mianowicie³:

- oczekiwana długość życia;
- średnia liczba lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku 25 lat i starszych;
- oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci rozpoczynających proces kształcenia;
- dochód narodowy *per capita* w USD, liczony według parytetu nabywczego waluty (PPP \$).

² J.Hausner, A.Karwińska, J.Purchla, *Kultura, a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013, s. 21.

³ *Human Development Report*, Nowy Jork 2015.

Za każdą ze składowych dane państwo może uzyskać od 0,00 do 0,25 pkt. Maksymalna ocena to 1,00. Kraje są pogrupowane w cztery kategorie, tj. państwa bardzo wysoko rozwinięte, państwa wysoko rozwinięte, państwa średnio rozwinięte oraz państwa słabo rozwinięte. Wskaźnik pozwala nie tylko zakwalifikować dany kraj do jednej z wyżej wymienionych grup, ale także ocenić, jak polityka wewnętrzna kraju (ekonomiczna, społeczna, zdrowotna, edukacyjna) wpływa na jego rozwój. Od początku pierwsze miejsce wymiennie zajmują cztery państwa, tj.: Kanada, Japonia, Islandia i niezmiennie od 2009 roku Norwegia z wynikiem 0,944 w 2014 roku. Polska należy do krajów wysoko rozwiniętych z wynikiem 0,843 w 2014 roku.

Zdrowie i jego determinanty

Zgodnie z definicją podaną przez Światową Organizację Zdrowia, zdrowie to dobrostan fizyczny, psychiczny i społeczny, a nie jedynie brak choroby czy niepełnosprawności. Powyższa definicja świadczy o całościowym podejściu do: człowieka, jego samopoczucia i funkcjonowania w społeczeństwie. Jednocześnie wskazuje, iż jest to stan indywidualny i dla każdego człowieka może oznaczać coś innego.

W 1973 roku, ówczesny kanadyjski minister zdrowia, M. Lalond wraz ze swoimi współpracownikami stworzył model przedstawiający determinanty, które mają największy wpływ na poczucie zdrowia każdego z nas, nazywane Polami Lalond'a. Wyróżnił on zasadnicze determinanty zdrowia człowieka, takie jak:

- w 55% styl życia (m.in.: dieta, praca, aktywność fizyczna, nałogi);
- w 20% środowisko, w którym żyje człowiek;
- w 15% czynniki biologiczne i genetyczne;
- w 10% organizacja opieki zdrowotnej.

Dzięki całościowemu spojrzeniu na człowieka i jego środowisko Lalond nie tylko stworzył podstawy dzisiejszej promocji zdrowia i polityki zdrowotnej, ale także pokazał, iż zdrowie to specyficzne dobro, za które w głównej mierze każdy z nas odpowiada indywidualnie.

Dobro publiczne to takie dobro, z którego korzystania nie można zrezygnować i jednocześnie korzystanie z niego przez jednego konsumenta nie wyklucza korzystania z tego samego dobra w tym samym czasie przez pozostałych konsumentów⁴. W związku z tym, iż rynek usług zdrowotnych jest bardzo zróżnicowany, nie można jednoznacznie stwierdzić, że zdrowie jest dobrem publicznym. Kryterium zakwalifikowania danej usługi zdrowotnej do części publicznej lub prywatnej jest określenie, czy używanie cen rynkowych do dystrybucji dóbr lub wykluczenia z używania danego dobra bądź usługi jest łatwe i pożądane. Najbardziej racjonalna jest konkluzja, iż w zależności od specyfiki danej usługi rynku zdrowotnego należy ona do dobra publicznego albo prywatnego.

⁴ T. E. Gatzien, *Ekonomika zdrowia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 385, 409.

Definicja systemu ochrony zdrowia oraz identyfikacja modeli jego finansowania

Ochrona zdrowia to działania podejmowane dzięki wykorzystaniu posiadanych środków w celu zapewnienia społeczeństwu dobrego stanu zdrowia. Zadania te są realizowane poprzez system opieki zdrowotnej. Światowa Organizacja Zdrowia definiuje system ochrony zdrowia jako spójną całość, której liczne, powiązane ze sobą części, wspólnie oddziałując, wpływają pozytywnie na stan zdrowia ludności. Jak wynika z powyższej definicji, jest wiele elementów/ instytucji, które muszą działać ze sobą, aby zapewnić zdrowie całego społeczeństwa. Najważniejsze z nich to:

- instytucje wydające akty prawne dotyczące ochrony zdrowia (Ministerstwo Zdrowia, płaćnik);
- świadczeniodawcy, tj.: jednostki publiczne i niepubliczne, np.: szpitale, przychodnie, prywatne praktyki;
- świadczeniobiorcy, czyli pacjenci.

Stan zdrowia społeczeństwa to istotna kwestia z racji gospodarki. Zdrowe społeczeństwo to niższy odsetek ludzi bezrobotnych, oraz większe wpływy z podatków przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków na renty i zasiłki. Państwo odpowiada za stworzenie ram legislacyjnych oraz wybór modelu finansowania ochrony zdrowia.

Model to system założeń, pojęć i zależności między nimi, który pozwala w przybliżony sposób opisać jakiś aspekt rzeczywistości.

Model systemu ochrony zdrowia, obowiązujący w danym kraju, zależy od prowadzonej polityki zdrowotnej. Poniżej przedstawiono cztery klasyczne modele systemów ochrony zdrowia⁵.

1. Model Bismarcka został stworzony w 1883 roku z późniejszymi modyfikacjami. Model funkcjonuje m.in. w: Niemczech, Francji, Polsce, Belgii. Jest oparty na powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Jego główne założenia to:
 - świadczenia zdrowotne są finansowane przez obowiązkowe składki płacone przez pracodawców i pracowników;
 - funkcjonowanie instytucji gromadzących i wydających fundusze, które zawierają umowy ze świadczeniodawcami (podmiotami udzielającymi usług medycznych) w Polsce składki są przekazywane do ZUS, który następnie przekazuje je do instytucji właściwej, tj. Narodowego Funduszu Zdrowia;
 - pacjent ma prawo swobodnego wyboru świadczeniodawcy, spośród tych, którzy podpisali stosowne umowy;
 - koszty leczenia mogą być pokrywane w pełni lub częściowo (np. leki);

⁵ A. Wasiak, P. Szelać, *Wydatki na ochronę zdrowia w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w latach 2007-2011*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law”, 2015, II(2), s. 69-70.

- nadzór nad systemem sprawuje państwo, tworząc precyzyjne ramy prawne dla jego funkcjonowania (w Polsce- Ministerstwo Zdrowia).

2. Model Beveridge'a

Kolebką tego modelu jest Wielka Brytania. Jest to model narodowej służby zdrowia opierający się na powszechnym ubezpieczeniu społecznym. Obecnie funkcjonuje m.in. w: Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii. Główne założenia tego modelu to:

- równy, bezpłatny dostęp do usług zdrowotnych dla wszystkich obywateli, bez względu na status społeczny czy materialny;
- źródłem finansowania ochrony zdrowia jest budżet państwa (wpływy z podatków) wysokość środków przekazanych na opiekę zdrowotną jest ustalana rokrocznie przez rząd i jest uzależniona od dochodu budżetu państwa;
- decyzje dotyczące finansowania ochrony zdrowia są podejmowane na szczeblu centralnym.

3. Model Siemaszki (model scentralizowanej opieki zdrowotnej)

Jest on oparty na podobnych założeniach co Model Beveridge'a. Obowiązywał w krajach o ustroju socjalistycznym. Główne założenia to:

- finansowanie z budżetu państwa;
- zapewnienie bezpłatnej opieki zdrowotnej dla wszystkich obywateli;
- brak sektora prywatnego.

4. Model rynkowy (cechujący system funkcjonujący w USA)

Główne założenia modelu rynkowego to:

- przewaga prywatnego sektora ochrony zdrowia nad publicznym;
- brak obowiązkowego, powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, każdy odpowiada indywidualnie za swój stan zdrowia;
- finansowanie usług ze środków publicznych jest możliwe tylko dla wybranych grup np.: dzieci, osób w trudnej sytuacji materialnej, kobiet w ciąży;
- duża konkurencja w gałęzi ubezpieczeń zdrowotnych, a także między podmiotami udzielającymi świadczeń.

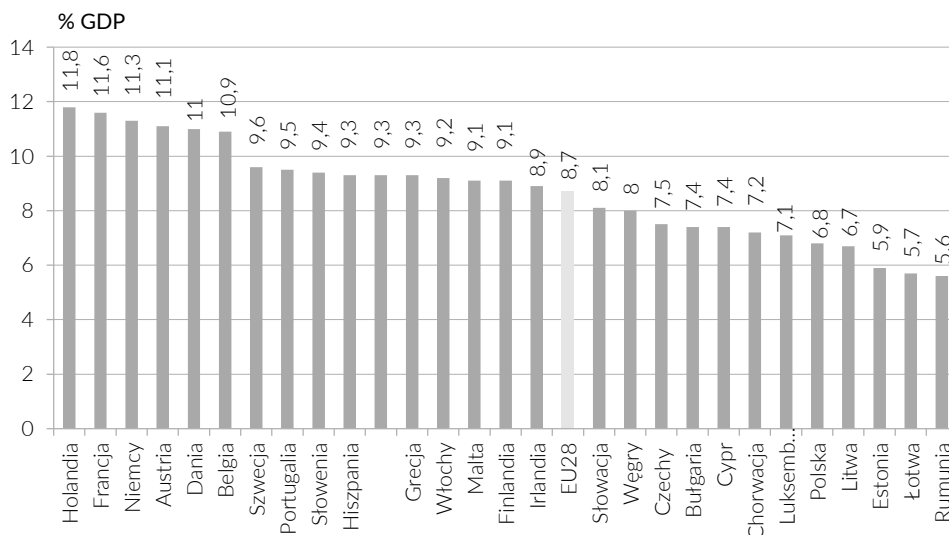
Na podstawie analizy założeń modeli można stwierdzić, iż podstawową różnicą między nimi jest to, kto odgrywa rolę głównego płatnika. W modelu rynkowym są to prywatne firmy ubezpieczeniowe, przy czym sama przynależność do takiego ubezpieczenia jest dobrowolna. W modelu Bismarcka obywatele podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu, a płatnik jest publiczny. W modelu Beveridge'a nie występuje ubezpieczenie, a finansowanie ochrony zdrowia odbywa się bezpośrednio z budżetu państwa. Obecnie trudno jest wskazać, że w danym kraju obowiązuje konkretny model, bowiem najczęściej są to połączenia i modyfikacje klasycznych modeli.

Wydatki na ochronę zdrowia w krajach Unii Europejskiej

Udział wydatków na ochronę zdrowia w produkcie krajowym brutto w 2012 roku

Poziom wydatków danego kraju na ochronę zdrowia zależy od wielu czynników, takich jak: model systemu obowiązującego w danym kraju, wysokość podatków, procent ludzi pracujących, ogólna zamożność społeczeństwa. Unia Europejska ma niejedolitą strukturę pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, stąd też występują znaczące różnice w wysokości wydatków na ochronę zdrowia u poszczególnych jej członków.

Rysunek 1.
Wydatki na ochronę zdrowia (bieżące i kapitałowe) w państwach UE-28 w 2012 roku
(jako % PKB)

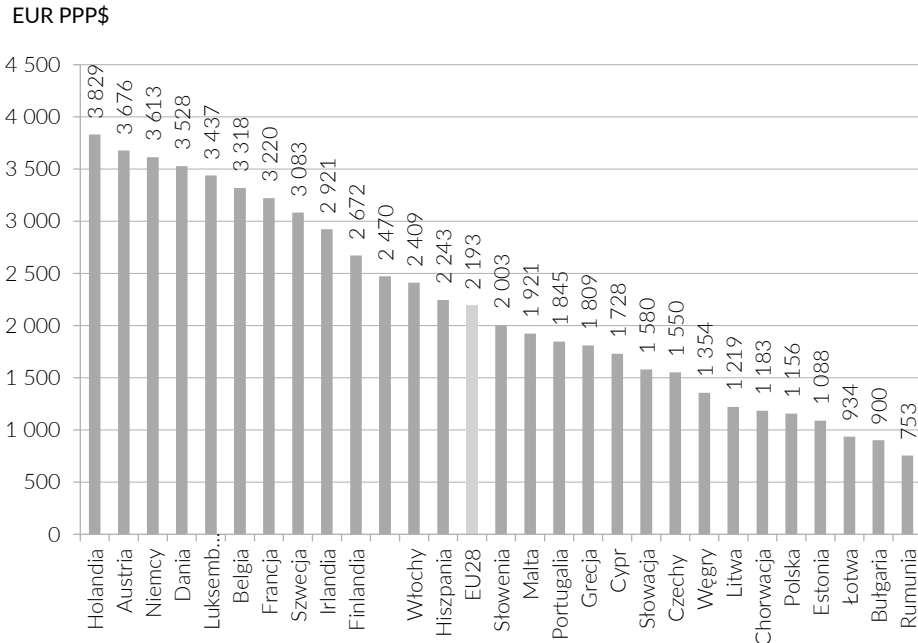


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Health at glance: Europe*, OECD 2014, s. 37.

Zgodnie z danymi Eurostatu, w 2012 roku najwyższy procent wskaźnika wydatków na ochronę zdrowia w relacji do PKB miała Holandia (ponad 11,8%), na drugim miejscu znalazła się Francja (11,6%), na trzecim Niemcy (11,3%). Polska ze wskaźnikiem na poziomie 6,8% uplasowała się w grupie państw o najniższych wydatkach na ochronę zdrowia w relacji do PKB. Niższe wielkości przedmiotowego wskaźnika odnotowano tylko w Rumunii, na Łotwie, w Estonii oraz na Litwie. Istotną kwestią jest to, że Polska wypadła najsłabiej spośród krajów o podobnym poziomie gospodarczym. Czechy, Słowacja i Węgry wydają relatywnie więcej na ochronę zdrowia.

Rysunek 2.

Wydatki na ochronę zdrowia (publiczne i prywatne) w przeliczeniu na 1 mieszkańca w państwach UE-28 w 2012 roku, według parytetu siły nabywczej EUR (PPP\$)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Health at glance: Europe*, op. cit., s. 37.

Zgodnie z danymi Eurostatu, w 2012 roku największe wydatki na ochronę zdrowia w przeliczeniu na 1 mieszkańca miała Holandia 3 829 EUR/mieszkańca. Na drugim miejscu uplasowała się Austria 3 676 EUR/mieszkańca, a na trzecim Niemcy 3 613 EUR/mieszkańca. Mimo że w Holandii wydatki na ochronę zdrowia są najwyższe w Unii Europejskiej, to udział wydatków prywatnych we wszystkich wydatkach w przeliczeniu na 1 mieszkańca był najwyższy na Cyprze (około 50% całości). W Polsce wysokość wydatków na ochronę zdrowia wynosiła 1 156 EUR/mieszkańca. Polska znalazła się w grupie o najniższym poziomie wydatków na ochronę zdrowia w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jednocześnie kraje o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego wydają relatywnie więcej, przykładowo Czechy 1 560 EUR/mieszkańca, Słowacja 1 580 EUR/mieszkańca.

Ochrona zdrowia na tle *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020*

W dokumencie *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* z 2010 roku, potocznie nazywanym *Strategią Europa 2020*, zostały wskazane trzy główne priorytety dla Unii Europejskiej,

które powinna ona osiągnąć do 2020 roku, a mianowicie: rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. W odniesieniu do ochrony zdrowia Polska musi opracować rozwiązania, które:

- zwiększą innowacyjność (zwiększenie środków na: badania naukowe, produkcję sprzętu i aparatury medycznej, eksperymenty medyczne, tworzenie nowych ośrodków badawczych, kształcenie kadry);
- będą wspierać działania służące rozwojowi konkurencji na rynku zdrowia (np. zintensyfikowanie udziału i znaczenia prywatnych ubezpieczeń społecznych w finansowaniu ochrony zdrowia w Polsce);
- spowodują zmniejszenie emigracji kadry medycznej do pozostałych krajów Unii Europejskiej (zapewnienie miejsc pracy, godnych warunków zatrudnienia)⁶.

Powyższe działania będą wymagały rozwiązań systemowych i odpowiednich nakładów finansowych, jednak w dłuższej perspektywie pozwolą na zapewnienie: wysokiego poziomu udzielanych świadczeń, rozwoju konkurencyjności rynku usług zdrowotnych w stosunku do pozostałych krajów Unii Europejskiej oraz odpowiedniego poziomu ich finansowania.

Wyniki

W tabeli 1. przedstawiono analizę danych pochodzących z Eurostatu oraz Agencji do spraw Rozwoju ONZ.

Tabela 1.

Wartość wskaźnika HDI oraz jego komponentów w odniesieniu do wybranych krajów europejskich oraz obowiązujących w nich modeli systemów zdrowotnych w 2014 roku

Model systemu	Kraj	HDI (miejsce w rankingu w 2014 roku), w tym:	Przewidywana długość życia w chwili urodzenia	Oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci w chwili rozpoczęcia	PKB per capita w USD, liczony według PPP
Model Bismarcka (ubezpieczeń zdrowotnych)	Polska	0,843 (36)	77,40	15,50	23 177,00
	Niemcy	0,916 (6)	80,90	16,50	45 435,00
	Belgia	0,890 (21)	80,80	16,30	41 187,00
Model Beveridge'a (budżetowy)	Wielka Brytania	0,907 (14)	80,70	16,20	39 267,00
	Hiszpania	0,876 (26)	82,60	17,30	32 045,00
	Portugalia	0,830 (43)	80,90	16,30	25 757,00
	Norwegia	0,944 (1)	81,60	17,50	64 992,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Human Development Report*, Nowy Jork 2015, s. 208.

⁶ *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010, s. 24

Jak wynika z tabeli 1., zarówno w modelu ubezpieczeniowym, jak i budżetowym znalazły się kraje bardzo wysoko i wysoko rozwinięte. W modelu ubezpieczeniowym najniższe miejsce w rankingu wśród wybranych krajów zajęła Polska (miejsce 36.) z wynikiem 0,843, podczas gdy w modelu budżetowym najniższe miejsce zajęła Portugalia (miejsce 43.) z wynikiem 0,830. Jednocześnie najwyższe miejsce zajęły odpowiednio w modelu ubezpieczeniowym Niemcy (miejsce 6.) z wynikiem 0,916, a w modelu budżetowym Norwegia (miejsce 1.) z wynikiem 0,944. Pod względem przewidywanej długości życia w modelu ubezpieczeniowym najdłuższą miały Niemcy (80,9 lat), podobnie w modelu budżetowym Portugalia, również 80,9 lat. Oczekiwana liczba lat edukacji od momentu jej rozpoczęcia w modelu ubezpieczeniowym wahała się wśród analizowanych krajów między 15,5-16,5 lat, a w modelu budżetowym 16,2-17,5 lat. Produkt krajowy brutto na osobę, według parytetu siły nabywczej, w modelu ubezpieczeniowym najniższy wyniósł 23 177,00 USD, a najwyższy 45 434,00 USD, natomiast w modelu budżetowym najniższa wartość wyniosła 25 757,00 USD, a najwyższa 64 992,00 USD. Jednocześnie warto podkreślić, iż wartość ta dotyczyła Norwegii.

Tabela 2.

Wartość wybranych wskaźników umieralności oraz liczby lekarzy na 100 tys. ludności w odniesieniu do wybranych krajów europejskich oraz obowiązujących w nich modeli systemów zdrowotnych w 2014 roku

Model systemu	Kraj	Umieralność na choroby układu krążenia	Umieralność na nowotwory	Umieralność noworodków na 100 tys. urodzeń żywych	Liczba lekarzy na 100 tys. ludności
Model Bismarcka (ubezpieczeń zdrowotnych)	Polska	635,34	308,43	4,20	230,68
	Niemcy	433,08	264,32	3,20	410,82
	Belgia	301,20	272,83	3,40	296,96
Model Beveridge'a (budżetowy)	Wielka Brytania	276,40	286,25	3,90	279,42
	Hiszpania	253,07	247,37	2,80	380,08
	Portugalia	304,77	247,51	2,90	bd*
	Norwegia	288,50	259,46	2,40	442,92

*bd. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (data wejścia 16.03.2017).

Zgodnie z danymi przedstawionymi w tabeli 2., wskaźniki umieralności na choroby układu krążenia były nieznacznie wyższe w krajach, w których obowiązywał model ubezpieczeniowy. Wahały się między 301,20 w Belgii a 635,34 w Polsce. Jednocześnie w modelu budżetowym wśród wybranych krajów wartości te

wahały się między 253,07 w Hiszpanii a 304,77 w Portugalii. Umieralność na nowotwory była na względnie jednolitym poziomie we wszystkich badanych krajach. Wśród krajów, w których obowiązywał model ubezpieczeniowy, wartości te wynosiły 264,32 w Belgii, 272,83 w Niemczech oraz 308,43 w Polsce. W modelu budżetowym wartości wynosiły odpowiednio: 247,37 w Hiszpanii, 247,51 w Portugalii, 259,46 w Norwegii oraz 286,25 w Wielkiej Brytanii. Umieralność noworodków na 100 tys. urodzeń, czyli wskaźnik przez wielu uważany za odzwierciedlenie wydajności i poprawności działania systemu ochrony zdrowia w danym kraju, wśród krajów, w których obowiązywał model ubezpieczeniowy, wahał się między 3,2 w Niemczech a 4,2 w Polsce. Natomiast wśród krajów o modelu budżetowym wskaźnik ten wahał się między 2,4 w Norwegii a 3,9 w Wielkiej Brytanii. Ostatnim analizowanym wskaźnikiem była liczba lekarzy na 100 tys. ludności. W modelu ubezpieczeniowym wartości te wahały się między 230,68 w Polsce, a 410,82 w Niemczech. Jednocześnie w modelu budżetowym wśród wybranych krajów wartości te wahały się między 279,42 w Wielkiej Brytanii a 442,92 w Norwegii

Podsumowanie

Otrzymane wyniki pozwoliły sformułować poniższe wnioski. Po pierwsze, zdrowie społeczeństwa jest jednym z czynników warunkujących rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju. Ludzie mający poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego pracują, nie korzystają z zaplecza socjalnego proponowanego przez państwo, są chętni do: zakładania własnych przedsiębiorstw, tworzenia nowych miejsc pracy, ale także do zakładania rodzin, posiadania potomstwa, edukacji. Na zdrowie każdego człowieka mają wpływ cztery główne czynniki wskazane przez M. Lalonda, tj.: styl życia (55%), środowisko życia (20%), czynniki biologiczne i chemiczne (15%) oraz organizacja ochrony zdrowia (10%). Ostatni ze wskazanych czynników nieodzownie wiąże się z modelem systemu opieki zdrowotnej obowiązującym w danym kraju.

Po drugie, model systemu ochrony zdrowia, obowiązujący w danym kraju, bezpośrednio nie wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy tego kraju. Nie ma przełożenia na ogólną wartość wskaźnika HDI ani jego komponentów. Bez względu na obowiązujący model, również wybrane wskaźniki umieralności plasują się na podobnym poziomie. Nie można wyznaczyć bezpośredniej korelacji między obowiązującym modelem a rozwojem społeczno-gospodarczym wybranych krajów europejskich.

Po trzecie, należy podkreślić, iż model systemu ochrony zdrowia pośrednio oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju. Nie można mówić o rozwoju społeczno-gospodarczym bez zdrowego społeczeństwa. Tylko takie jest w stanie osiągnąć postęp w równej mierze społeczny, jak i ekonomiczny, tworzyć innowacje, odkrywać, rozwijać się. Biorąc pod uwagę to, iż model wpływa na organizację systemu ochrony zdrowia, a ta ma bezpośrednie przełożenie na stan

zdrowia społeczeństwa, można stwierdzić, że pośrednio wpływa także na rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju.

Rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju to proces jego doskonalenia się na gruncie społecznym i gospodarczym. Jest to proces ciągły, zachodzący jednocześnie we wszystkich dziedzinach życia. Jednym z czynników warunkujących postęp jest zdrowe społeczeństwo. Określone ramy legislacyjne i zasady działania tworzą model systemu ochrony zdrowia w danym kraju. Można wyróżnić cztery podstawowe modele, jednak w praktyce najczęściej są one wymieszane. Analiza wskaźnika HDI oraz wybranych wskaźników umieralności i liczby lekarzy na 100 tys. obywateli pozwoliła sformułować wniosek, iż model systemu ochrony zdrowia ma pośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju. Społeczeństwo zdrowe ma większą tendencję do rozmnażania, prowadzi zdrowy tryb życia. To wszystko sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Takie społeczeństwo żyje dłużej, rozwija przedsiębiorczość, pomnaża kapitał, zapewnia naturalną wymianę pokoleń. Chcąc zapewnić rozwój kraju, należy więc zwrócić uwagę na stan zdrowia społeczeństwa i jego poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego. Bez zabezpieczenia tego jednego z najważniejszych aspektów życia każdego człowieka, problematyczne staje się motywowanie ludzi do działania i rozwoju.

Literatura

1. Gatzen T.E, *Ekonomika zdrowia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
2. Hausner J., Karwińska A., Purchla J., *Kultura, a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013.
3. *Health at glance: Europe*, OECD, 2014.
4. *Human Development Report*, New York 2015.
5. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (data wejścia 16.03.2017).
6. <http://sjp.pwn.pl/slowniki/rozw%C3%B3j.html> (data wejścia 29.05.2017).
7. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.
8. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (tj. Dz. U. z 2017, poz. 1938).
9. Wasiak A., Szelać P., *Wydatki na ochronę zdrowia w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w latach 2007-2011*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law”, 2015, II(2).

WPŁYW POLITYKI PRZEMYSŁOWEJ NA KONKURENCYJNOŚĆ PRZEMYSŁU WYSOKIEJ TECHNIKI W POLSCE W ŚWIEŁLE DANYCH O POMOCY PUBLICZNEJ

Streszczenie: Polityka przemysłowa stanowi jeden z kluczowych obszarów polityki gospodarczej. Jest to jednocześnie polityka, do której podejście istotnie ewoluowało w ostatnich latach zarówno w Polsce, w Unii Europejskiej, jak i na całym świecie. Jej głównym celem jest wspieranie międzynarodowej konkurencyjności przemysłu oraz rozwoju branż innowacyjnych, wykorzystujących nowoczesne technologie. W badaniu zaprezentowano skalę i strukturę wydatków na wsparcie rozwoju branż przemysłowych w Polsce, a także zbadano zmiany przewag względnych przemysłu wysokiej techniki w strukturze polskiego eksportu w latach 2007-2015. Przeprowadzona ocena konkurencyjności przemysłu wysokiej techniki wykazała brak przewagi komparatywnej tej gałęzi gospodarki w analizowanym okresie.

Słowa kluczowe: polityka przemysłowa, instrumenty wsparcia, przemysł wysokiej techniki

THE IMPACT OF INDUSTRIAL POLICY ON THE COMPETITIVENESS OF HIGH-TECH INDUSTRY IN POLAND IN THE LIGHT OF STATE AID DATA

Summary: Industrial policy is one of the key economic policies. Its main objective is to support the international competitiveness of the industry and the development of innovative industries using modern technologies. Authors of the study examined in particular the scale and structure of expenditure on supporting the development of industry sectors in Poland and changes of technological level of the Polish economy and its competitiveness in the years 2007-2015. The assessment of the competitiveness of the high-tech industry showed that there was no comparative advantage of this industry in the analyzed period.

Key words: industrial policy, support instruments, high-tech industry

Wprowadzenie

W ostatnim czasie zarówno w Polsce, jak i na świecie można zaobserwować zmianę w prowadzeniu polityki przemysłowej, stanowiącej istotny element polityki gospodarczej. Jej głównym celem jest wspieranie międzynarodowej konkurencyjności przemysłu oraz rozwoju branż innowacyjnych, wykorzystujących nowoczesne technologie. Problemem badawczym, poruszonym w niniejszym artykule, są często występujące różnice pomiędzy deklarowaną a realizowaną polityką przemysłową, a w konsekwencji wpływ tego zjawiska na międzynarodową konkurencyjność przemysłu. W pracy skupiono się na porównaniu deklarowanych kierunków polityki przemysłowej w Polsce w latach 2007-2015 z rzeczywistymi kierunkami tej polityki. Stanowi ona również poszerzenie i uzupełnienie poprzednich analiz przeprowadzonych przez autorkę niniejszego artykułu¹. W badaniu zaprezentowano skalę i strukturę wydatków na wsparcie rozwoju poszczególnych branż przemysłowych w Polsce na podstawie danych o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom w tym okresie. Ponadto, poddano analizie, w jakim stopniu deklarowane wsparcie dotyczyło przemysłu wysokiej techniki, a także zbadano zmiany przewag względnych przemysłu wysokiej techniki w strukturze polskiego eksportu w latach 2007-2015.

Zmiany w podejściu do prowadzenia polityki przemysłowej

W literaturze wyróżnia się kilka etapów rozwoju polityki przemysłowej, w zależności od tego kiedy, gdzie i w jakim celu polityka ta była wykorzystywana. Duży wpływ na sposób jej prowadzenia miał stan sektora przemysłu oraz doktryna ekonomiczna obowiązująca w danym okresie². Ze względu na różne podejścia do prowadzenia polityki przemysłowej należy wyróżnić kilka jej definicji. Według definicji UNCTAD (1998), polityka przemysłowa polega na zgodnych, ukierunkowanych, świadomych wysiłkach ze strony rządu, zmierzających do zachęcania i promowania pewnych branż lub sektorów przemysłowych za pomocą różnych narzędzi. Do najczęstszych kryteriów wyboru sektorowej polityki przemysłowej zalicza się: kryteria ekonomiczne, tj.: walkę z bezrobociem, potrzebę wspierania sektorów stanowiących źródło postępu technologicznego; kryteria społeczne i regionalne, w tym m.in.: ochronę określonych grup zawodowych czy regionów gospodarczych; kryteria związane z ochroną środowiska. Takie podejście określa selektywny charakter polityki przemysłowej i jej tradycyjną rolę w gospodarce, która polega na bezpośredniej interwencji państwa w rynek za sprawą wybierania tzw. zwycięzców (*pick winners*) czy wspieraniu rozwoju po-

¹ M. J. Radło, P. Spałek, *Deklarowana i rzeczywista polityka przemysłowa Polski w świetle danych o pomocy publicznej w latach 2007-2014*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2017, nr 31(1), s. 7-22.

² K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 2014, nr 5 (273), s. 55.

szczególnych sektorów, w tym branż raczkujących (*infant industries*). Wspieranie nowo powstałych gałęzi przemysłu przede wszystkim ma na celu ich ochronę przed konkurencją z zagranicy. Dzięki takiemu działaniu wybrane sektory mogą swobodnie przejść przez okres uczenia się, zbierania doświadczenia oraz wzrostu efektywności. Do krajów, które w wyniku stosowania tego rodzaju polityki przemysłowej osiągnęły status gospodarek rozwiniętych, zalicza się m.in.: USA, Anglię, Niemcy, Francję, a także kraje azjatyckie, tj.: Koreę Południową, Singapur, Tajwan³.

Wraz z postępującym procesem liberalizacji handlu, deregulacji oraz prywatyzacji doszło do zmiany w prowadzeniu polityki przemysłowej. W efekcie nastąpiło odejście od polityki protekcjonistycznej, a krajom rozwijającym się załeciono otwarcie gospodarek. Ponownie dostrzeżono zalety wolnego rynku i ograniczonej roli państwa w gospodarce. Takie działania znalazły swoje potwierdzenie również w polityce gospodarczej rekomendowanej przez instytucje międzynarodowe, która została zaprezentowana w tzw. *Konsensusie Waszyngtońskim*⁴. Ingerencja rządu w gospodarkę miała zostać ograniczona do minimum i koncentrować się m.in. na takich działaniach, jak zapewnienie przedsiębiorstwom konkurencyjnego otoczenia czy liberalizacja handlu. Polityka przemysłowa przybrała więc charakter horyzontalny, to znaczy jej celem jest oddziaływanie na przemysł poprzez stałe podnoszenie jakości otoczenia prowadzenia działalności przemysłowej, a podejmowane w jej ramach inicjatywy są wspólne dla wszystkich sektorów.

Obecnie niektórzy ekonomiści wskazują, że odejście od stosowania polityki ochrony branż raczkujących w krajach rozwijających się i liberalizacja handlu spowodowały spowolnienie wzrostu gospodarczego tych krajów. Otwartość gospodarek doprowadziła do wzrostu zagranicznej konkurencji, zbyt silnej dla krajów rozwijających się, będących w początkowym stadium rozwoju przemysłów. W konsekwencji kraje te mają trudności z osiągnięciem wysokiego poziomu gospodarczo-ekonomicznego, gdyż ich rola w globalnym postępie technologicznym głównie ogranicza się do bycia konsumentem, a nie producentem zaawansowanych technologicznie dóbr i usług. H. J. Chang⁵ sformułował zarzut wobec gospodarek rozwiniętych, które narzucając krajom doganiającym politykę wolnego handlu, pominęły swoją drogę dochodzenia do bogactwa, opartą w dużej mierze na ochronie i wsparciu rodzimych przemysłów raczkujących (m.in.: USA, Niemcy, Anglia).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że od około 2000 roku zaczęto częściej wskazywać zarówno na niedoskonałość rządu, jak i rynku. Coraz więcej wątpliwości

³ A. Harrison, A. Rodriguez-Clare, *Trade Foreign Investment and Industrial Policy*, "Handbook of Development Economics", 2010, vol. 5, s. 40-98.

⁴ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, Paper for a conference, "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcelona 2004, s. 2-13.

⁵ H. J. Chang, *Bad Samaritans. The Myth of free trade and the secret history of capitalism*, Bloomsbury Press, New York 2008, s. 23-45.

sprawiło znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaka polityka przemysłowa jest niezbędna do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, opartego przede wszystkim na ciągłych innowacjach technologicznych i industrializacji. Ostatni światowy kryzys finansowy ujawnił to, że rozwój gospodarki, zwłaszcza na branżach usługowych oraz finansowych, nie jest korzystny dla rozwoju gospodarczego w długim okresie⁶. Bez pomocy państwa dla poszczególnych przedsiębiorstw i sektorów, gospodarka podobnie europejska, jak i amerykańska weszłaby w stan długotrwałej i głębokiej recesji⁷. Zaangażowanie wielu państw i instytucji międzynarodowych w pomoc dla sektora finansowego rozpoczęło dyskusję, dlaczego w celu uniknięcia podobnych problemów nie ingerować szerzej w sferę gospodarki realnej. Spowodowało to również zwrot w kierunku reindustrializacji gospodarek krajów rozwiniętych, co szczególnie jest widoczne w krajach Unii Europejskiej⁸.

Kluczowym celem polityki przemysłowej stał się rozwój technologii i promocja narodowego systemu innowacji, ponieważ, jak pokazują badania, żaden kraj nie może osiągnąć poziomu średnich i wyższych dochodów bez dokonania uprzemysłowienia. Przykładem takich działań jest np. reshoring, który w ostatnim czasie zyskuje na znaczeniu w USA. Wiąże się on z oferowaniem przedsiębiorstwom specjalnych ulg podatkowych w zamian za ponowne przeniesienie produkcji na rynek amerykański. Polityka przemysłowa realizowana przez państwa przede wszystkim polega na: czynnym zaangażowaniu się w sferę badań i rozwoju, wspieraniu współpracy przemysłowej, aby przyspieszyć transfer wiedzy oraz wyników projektów do praktyki życia gospodarczego i społecznego, zapewnieniu uczciwej konkurencji, jak również poprawie działania władz publicznych⁹. Zasadność interwencji państwa odnajduje potwierdzenie w wynikach badań, które wskazują na to, że źródłem największego przyrostu dochodu są nowoczesne technologie¹⁰.

Wspomniane powyżej argumenty doprowadziły do odwrócenia się od skrajnie liberalnego podejścia do polityki przemysłowej i włączenia do niego elementów polityki sektorowej. Jednocześnie taką zmianę można zaobserwować w Polsce. Istotnymi dokumentami strategicznymi, które dotyczyły polityki przemysłowej w latach 2007-2015, były m.in. *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, *Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce* oraz *Narodowe Strategiczne Ramy*

⁶ B. Ślusarczyk, *The Requirement of New Industrial Policy to Support Polish Economy*, "Procedia Economics and Finance", 2015, no. 27, s. 93-101.

⁷ J. E. Stiglitz, J. Y. Lin, C. Monga, *The Rejuvenation of Industrial Policy*, World Bank Policy Research, Working Paper, 2013, no. 6628, September, s. 2-18.

⁸ A. A. Ambroziak, *Europeanization of Industrial Policy: Towards Re-Industrialization?*, [in:] *Europeanization Processes from the Meso-economic Perspective: Industries and Policies*, P. Stanek, K. Wach (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 61-97.

⁹ A. Zielińska-Głębocka, *Koncepcja polityki przemysłowej Unii Europejskiej i OECD*, „Gospodarka Narodowa”, 1998, nr 8–9, s. 2-18.

¹⁰ J. Lerner, *The Boulevard of Broken Dreams: Innovation Policy and Entrepreneurship. Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It*, Princeton University Press, Princeton 2009, s. 3-21.

Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Z ich analizy wynika, że w latach 2007-2015 w Polsce dominowało podejście horyzontalne z elementami polityki selektywnej, zwłaszcza w odniesieniu do dwóch branż o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kraju – energetycznej i obronnej. Wśród głównych celów polityki przemysłowej realizowanej w tamtym okresie należy wyróżnić: podniesienie poziomu technologicznego gospodarki poprzez przeprowadzenie głębokich zmian w strukturze produkcji przemysłowej, wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw przemysłowych, rozwój sektora usług i społeczeństwa informacyjnego. Osiągnięciu tych celów miały służyć m.in.: wspieranie działalności wytwórczej przynoszącej wysoką wartość dodaną, poprawa otoczenia funkcjonowania przedsiębiorstw i ich dostępu do zewnętrznego finansowania oraz zwiększenie inwestycji w badania i rozwój. Realizację tych celów miały wspierać środki finansowe pochodzące m.in.: z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PORPW), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz regionalnych programów operacyjnych. Oznacza to, że w Polsce w analizowanym okresie wsparcie w postaci pomocy publicznej powinno przede wszystkim koncentrować się na przesuwaniu aktywności gospodarczej w kierunku branż bardziej innowacyjnych i cechujących się wyższą wartością dodaną. Warto więc na tym etapie przyrzeć się głównym kierunkom pomocy publicznej udzielanej w badanym okresie.

Polska polityka przemysłowa w świetle danych o pomocy publicznej za lata 2007-2015

W latach 2007-2015 można zauważyć znaczący wzrost ogólnej wartości pomocy publicznej od 2009 roku. Najwyższa wartość pomocy publicznej została udzielona w 2014 roku i wyniosła 25 262,8 mln PLN. Powodem tej sytuacji było m.in. rozpoczęcie udzielania przez ministra środowiska pomocy spółkom energetycznym w formie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (3,9 mld PLN) oraz z tytułu dużego wzrostu wartości pomocy udzielonej dla sektora transportu o 1,9 mln PLN. Najniższa ogólna wartość udzielonej pomocy w analizowanym okresie została odnotowana w 2007 roku. Przy czym uwzględniono w niej jedynie środki krajowe. Środki pochodzące z funduszy unijnych wliczono do ogólnej wartości pomocy publicznej od 2008 roku. W zakresie udziału ogólnej wartości pomocy w PKB należy podkreślić, że w latach 2010-2013 była zauważalna tendencja spadkowa z poziomu 1,7% w 2010 roku do poziomu 1,35% w 2013 roku. W 2014 roku odnotowano zaś wzrost udziału wartości pomocy w PKB do poziomu zbliżonego w 2011 roku – 1,46%. Natomiast w 2015 roku udział ten znowu uległ obniżeniu do poziomu 1,08% (tabela 1.).

Tabela 1.
Wartość pomocy publicznej w Polsce, w latach 2007-2015, w mln PLN

Wyszczególnienie	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogólna wartość udzielonej pomocy	6549,5	14383,1	19173,4	24087,3	21462,5	21795,6	22116,9	25262,8	19357,6
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu	4847,2	11521,9	16087,2	21235,5	17955,1	18054,9	18154,6	19354,5	15094,0
Udział ogólnej wartości pomocy w PKB (w %)	0,6	1,13	1,43	1,7	1,4	1,37	1,35	1,46	1,08
Udział wartości pomocy z wyłączeniem transportu w PKB (w %)	0,41	0,91	1,2	1,5	1,17	1,13	1,11	1,12	0,84

Uwagi: *Kwoty za rok 2007 uwzględniają wyłącznie środki krajowe. Natomiast kwoty za lata 2008-2014 obejmują środki finansowe pochodzące z funduszy unijnych, finansujące lub współfinansujące pomoc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

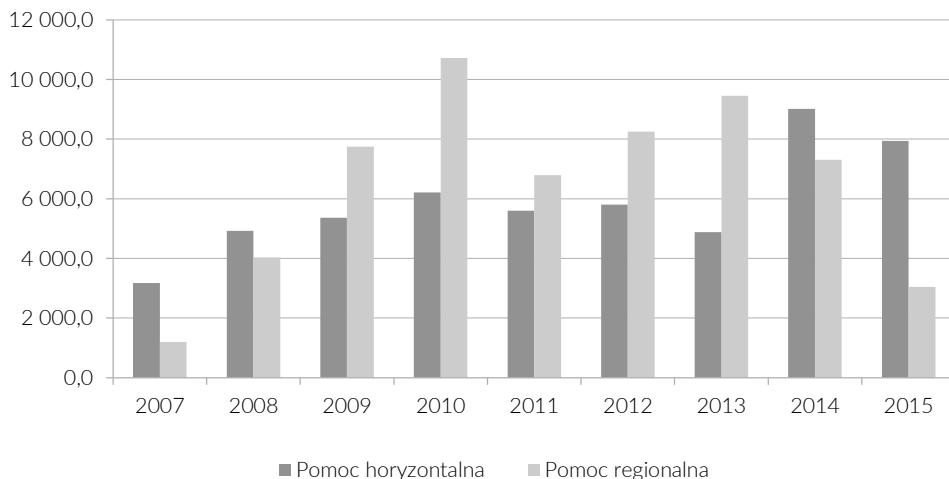
W analizowanym okresie zdecydowanie więcej pomocy zostało udzielonej w formie bezpośrednich wydatków – głównie dotacji (średnio 78,6%) niż w formie uszczupień wpływów do budżetu (średnio 21,4%). Najwyższy udział tego pierwszego sposobu finansowania pomocy państwa odnotowano w 2011 roku (86,9%), a najniższy w 2008 roku (64%). Dane przedstawione w tabeli 2. wskazują, że częściej pomocy publicznej udzielano w tzw. aktywnych formach (np. w postaci dotacji) niż w tzw. formach pasywnych, takich jak np. ulgi podatkowe.

Tabela 2.
Sposób finansowania pomocy państwa w Polsce w latach 2007-2015 (w %)

Rok	Bezpośrednie wydatki (głównie dotacje)	Pozostałe formy (głównie uszczuplenia wpływów do budżetu)
2007	75,4	24,6
2008	64,0	36,0
2009	70,5	29,5
2010	78,4	21,6
2011	86,9	13,1
2012	85,7	14,3
2013	86,6	13,4
2014	82,5	17,5
2015	77,4	22,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

Wykres 1.
Wartość pomocy horyzontalnej i sektorowej w Polsce w latach 2007-2015 w mln PLN



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie 1. w latach 2009-2013 wartość pomocy regionalnej była wyższa niż wartość pomocy horyzontalnej. Źródłem takiej sytuacji była głównie wysoka wartość pomocy udzielonej ze środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, a także możliwość korzystania ze zwolnień z podatku dochodowego przez przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych. Natomiast na pomoc horyzontalną w analizowanym okresie najwięcej wydano w 2014 roku – 9 014,5 mln PLN. W latach poprzednich wartość tego rodzaju wsparcia wahała się od 3 175,7 mln PLN do 6 215,1 mln PLN. Wzrost wartości pomocy horyzontalnej w 2014 roku był spowodowany przede wszystkim wzrostem wartości pomocy przeznaczonej na ochronę środowiska i restrukturyzację. W 2015 roku doszło zaś do spadku wartości pomocy horyzontalnej do poziomu 7 942,4 mln PLN oraz pomocy regionalnej do poziomu 3 047,4 mln PLN. Przyczyną było m.in. wygaśnięcie programów pomocowych współfinansowanych ze środków unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

W ramach pomocy horyzontalnej w badanym okresie największe wsparcie otrzymały takie obszary, jak: zatrudnienie, ochrona środowiska, prace badawczo-rozwojowe oraz szkolenia (tabela 3.). Wsparcie w obszarze zatrudnienia w latach 2007-2015 utrzymywało się na zbliżonym poziomie, a w zakresie ochrony środowiska znaczący wzrost udzielonej pomocy zaobserwowano w okresie 2014-2015. Stało się tak z racji udzielenia przez ministra środowiska spółkom energetycznym pomocy w formie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W przypadku prac badawczo-rozwojowych największe wsparcie zostało

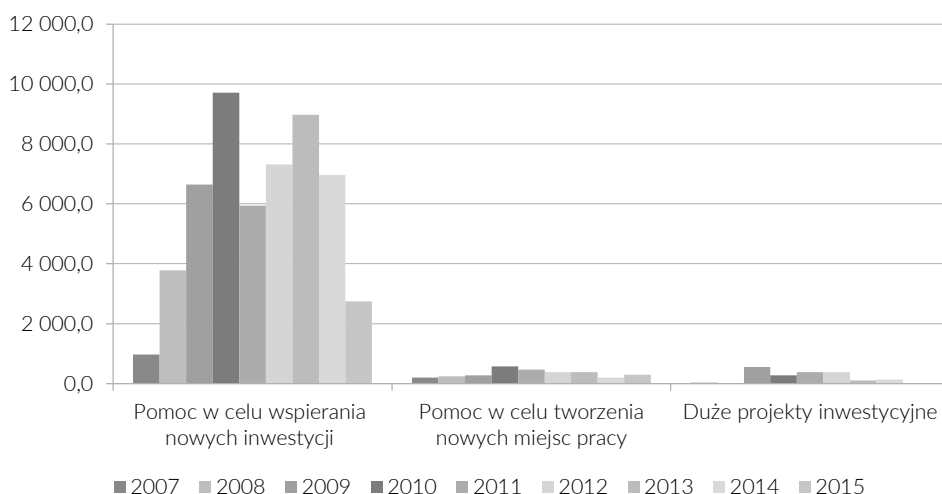
udzielone w latach 2012-2014, a najwięcej pomocy z przeznaczeniem na szkolenia udzielono w 2009 i 2011 roku, natomiast najmniej w roku 2015 – 0,1 mln PLN.

Tabela 3.
Wartość pomocy horyzontalnej w Polsce w podziale na wybrane obszary
w latach 2007-2015 (w mln PLN)

Rok	Zatrudnienie	Ochrona środowiska	Prace B+R	Szkolenia
2007	2 061,4	8,1	168,1	227,8
2008	2 957,5	896,6	173,6	369,8
2009	2 789,1	1 373,3	671,6	671,6
2010	2 975,2	1 475,8	517,7	446,7
2011	2 800,1	1 070,1	524,1	703,9
2012	3 069,1	280,9	1 298,8	428,4
2013	3 372,6	43,3	927,8	396,9
2014	3 063,70	3 952,70	1 000,00	79,80
2015	2 944,10	3 246,1	796,10	0,1
Razem	26 032,8	12 346,9	6 077,8	3 325,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

Wykres 2.
Wartość pomocy regionalnej ogółem w Polsce w podziale na wybrane obszary
w 2007-2015 roku (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

W latach 2007-2015 dominujący udział w wartości pomocy regionalnej w Polsce w latach 2007-2015 miały wydatki na pomoc w celu wspierania nowych inwestycji (53 043,1 mln PLN). Na kolejnych miejscach ze zdecydowanie mniejszą wartością znalazły się takie obszary, jak pomoc przeznaczona na tworzenie nowych miejsc pracy oraz pomoc ukierunkowana w stronę realizacji dużych projektów inwestycyjnych. W obu tych obszarach największej pomocy w analizowanym okresie udzielono w latach 2010-2013 (rysunek 2.).

Tabela 4.
Wartość pomocy w Polsce w podziale na obszar działalności beneficjenta
w latach 2011-2015 (w mln PLN)

Dział	Obszar działalności beneficjenta	Wartość pomocy
35.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w: energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	16 244,6
80.	Działalność detektywistyczna i ochroniarska	4 702,1
60.	Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	2 829,9
29.	Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli	2 739,9
25.	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	2 515
22.	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	2 444,6
38.	Działalność związana ze zbieraniem, z przetwarzaniem i z unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców	2 387,5
23.	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	1 795,1
72.	Badania naukowe i prace rozwojowe	1 154,3
64.	Finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych	840,2
49.	Transport lądowy oraz transport rurociągowy	789,6
61.	Telekomunikacja	754
05.	Wydobywanie węgla kamiennego i węgla brunatnego (lignitu)	715,4
20.	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	680,4
51.	Transport lotniczy	600,5
19.	Wytwarzanie oraz przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	571,4
28.	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana	513
52.	Magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport	502,1
Pozostałe		42 680,8
Ogółem		85 460,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

W tabeli 4. zaprezentowano wartość pomocy z wyłączeniem transportu, udzielonej w latach 2011-2015, w podziale na sektor działalności beneficjenta zgodny z nomenklaturą PKD 2007. Zestawienie zawiera osiemnaście sektorów, na których wsparcie w poszczególnych latach wydano powyżej 500 mln PLN. Ograniczenie okresu badania na tym etapie analizy wynika z faktu, że we wcześniejszych raportach dotyczących pomocy publicznej, tj. za lata 2007-2010, nie podawano wartości pomocy publicznej w takim zestawieniu.

Do podmiotów zajmujących się wytwarzaniem i zaopatrywaniem: w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych w latach 2011-2015 trafiła pomoc w wysokości 16 244,6 mln PLN. Była ona finansowana przede wszystkim w ramach pięciu programów pomocowych, m.in. *Programu pomocowego w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowiska czy Wsparcia na modernizację systemów przesyłania lub dystrybucji ciepła*. Na drugim miejscu pod względem wielkości otrzymanej pomocy znaleźli się przedsiębiorcy prowadzący działalność detektywistyczną i ochroniarską. Łączna wartość wsparcia udzielonego w latach 2011-2015 wyniosła 4 702,1 mln PLN. Pomoc ta pochodziła głównie z programu numer X306/2009 *Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych*. Znaczącą wartość wsparcia w wysokości 2 829,9 mln PLN otrzymali także przedsiębiorcy zajmujący się nadawaniem programów ogólnodostępnych i abonamentowych, które stanowiło przede wszystkim rekompensatę z tytułu realizacji zadań publicznych na podstawie *Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1531 z późn. zm.). Wsparcie przekraczające wartość 2 000 mln PLN otrzymali również producenci pojazdów samochodowych, metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń, producenci wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych oraz podmioty zajmujące się działalnością związaną ze zbieraniem, z przetwarzaniem i z unieszkodliwianiem odpadów.

Kolejno, pomoc przekraczającą wartość 1 000 mln PLN w analizowanym okresie otrzymali producenci wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (wsparcie pochodziło przede wszystkim z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz z *Programu pomocy dla przedsiębiorców prowadzących działalność w specjalnych strefach ekonomicznych*), a zarazem podmioty zajmujące się prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka z przeznaczeniem na realizację nowych inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki oraz na: badania, usługi doradcze i szkolenia, a jednocześnie w ramach programu *Warunki i tryb udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis* realizowanego za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Wsparcie w wysokości poniżej 1 000 mln PLN do 500 mln PLN otrzymały kolejno podmioty zajmujące się: finansową działalnością usługową z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, transportem lądowym i rurociągowym, telekomunikacją, wydobywaniem węgla kamiennego i węgla brunatnego,

produkcją chemikaliów i wyrobów chemicznych, transportem lotniczym, wytwarzaniem i przetwarzaniem koksu oraz produktów rafinacji ropy naftowej, produkcją maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowaną oraz magazynowaniem i działalnością usługową wspomagającą transport. Przy czym, należy zaznaczyć, że w analizowanym okresie przedsiębiorstwa, działające w czterech pierwszych obszarach, otrzymały znaczącą pomoc wyłącznie w 2015 roku. W poprzednich latach jej wartość nie przekraczała bowiem 500 mln PLN.

W tabeli 5. przedstawiono zestawienie powyższych danych z klasyfikacją przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R, zgodną z klasyfikacją PKD 2007 oraz podejściem dziedzinowym Eurostatu (tabela 5.). Wyniki badania wskazują, że istotna część pomocy nie została skierowana do żadnego z przedsiębiorstw zajmujących się wytwarzaniem produktów wysokiej techniki, tj.: podmiotów zajmujących się produkcją podstawowych substancji farmaceutycznych oraz leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych; produkcją komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych; produkcją statków powietrznych, statków kosmicznych i podobnych maszyn.

Tabela 5.

Zestawienia wartości udzielonego wsparcia z klasyfikacją przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R w Polsce, w latach 2007-2015 (w mln PLN)

Przemysł				
Sektor		PKD	Sektor działalności beneficjenta	Kwota
Średnio-wysoka technika		29	Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli	2 739,9
		20	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	680,4
		28	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana	513,0
		Ogółem		3 933,3
Średnio-niska technika		25	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	2 515,0
		22	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	2 444,6
		23	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	1 795,1
		19	Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji	571,4
		Ogółem		7 326,1
Usługi				
Usługi oparte na wiedzy	Usługi wysokiej techniki	60	Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	2 829,9
		72	Badania naukowe i prace rozwojowe	1 154,3
		61	Telekomunikacja	754,0
		Ogółem		4 738,2

Przemysł				
Sektor		PKD	Sektor działalności beneficjenta	Kwota
	Usługi rynkowe	80	Działalność detektywistyczna i ochroniarska	4 702,1
		51	Transport lotniczy	600,5
		Ogółem		5 302,6
	Usługi finansowe	64	Finansowa działalność usługowa z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych	840,2
		Ogółem		840,2
	Usługi mniej wiedzo- chłonne	Usługi rynkowe	49	Transport lądowy oraz transport rurociągowy
52			Magazynowanie i działalność usługowa wspierająca transport	502,1
Ogółem			1 291,7	

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016), *Nauka i technika w 2010 roku, w 2015*, GUS, Warszawa 2011, 2016.

W przypadku przemysłu średnio-wysokiej techniki, do której zgodnie z klasyfikacją przetwórstwa przemysłowego i usług zalicza się dziewięć obszarów, największe wsparcie otrzymali: producenci pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli (2 739,9 mln PLN), producenci chemikaliów i wyrobów chemicznych (680,4 mln PLN) oraz producenci maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych (513,0 mln PLN). Ponadto, należy zaznaczyć, że dla dwóch ostatnich obszarów pomoc o znaczącej wartości została udzielona przedsiębiorcom jedynie w 2012 roku i stanowiła jedną z najniższych wartości w porównaniu z pozostałymi sektorami. Zdecydowanie więcej pomocy skierowano w latach 2011-2015 do sektora średnio-niskiej techniki – 7 326,1 mln PLN. Przy czym, najwyższe wsparcie zostało udzielone producentom metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (2 515,0 mln PLN) oraz producentom wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (2 444,6 mln PLN).

W zakresie usług opartych na wiedzy największa część pomocy została przekazana podmiotom świadczącym usługi detektywistyczne i ochroniarskie (4 702,1 mln PLN). Podmioty te uzyskały najwyższe wsparcie wśród wszystkich sektorów zaliczanych do przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R. Duża część pomocy wsparła rozwój usług wysokiej techniki, w szczególności przedsiębiorstwa zajmujące się: nadawaniem programów ogólnodostępnych i abonamentowych, badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi i telekomunikacją (łącznie 4 738,2 mln PLN). Przy czym, sektor telekomunikacji otrzymał znaczące wsparcie (przekraczające 500 mln PLN) tylko w 2015 roku. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku przedsiębiorstw zajmujących się finansową działalnością usługową z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych, które tylko w 2015 roku otrzymały pomoc w wysokości 840,2 mln PLN. W odniesieniu do usług rynkowych głównymi odbiorcami wsparcia były podmioty świadczące

usługi transportu lądowego i rurociągowego (789,6 mln PLN) oraz świadczące usługi magazynowania i prowadzące działalność wspierającą transport (502,1 mln PLN).

Handel produktami wysokiej techniki

Analiza zmian bilansu handlowego produktami wysokiej techniki wskazuje, że w latach 2007-2015 Polska odnotowywała deficyt w handlu tego rodzaju dobrami. Największy deficyt w wysokości 34,5 mld PLN zaobserwowano w 2011 roku. W kolejnych latach nastąpiła jednak poprawa wymiany handlowej, co doprowadziło do stopniowego obniżania się deficytu, który w 2014 roku osiągnął wartość 24,8 mld PLN (tabela 6.). Natomiast w 2015 roku miała miejsce tendencja odwrotna i ujemny bilans osiągnął wartość 30 mld PLN. Należy przy tym zauważyć, że zarówno eksport, jak i import produktów wysokiej techniki wyróżniał się trendem rosnącym w analizowanym okresie. Jednakże udział eksportu produktów wysokiej techniki w eksporcie ogółem w analizowanym okresie, mimo że wykazywał trend rosnący, pozostawał na niskim poziomie. W 2015 roku wyniósł on 8,5% w porównaniu do 3,0% w 2007 roku (tabela 7.).

Tabela 6.
Zmiany wartości polskiego eksportu i importu produktów wysokiej techniki (ceny bieżące)
w latach 2007–2015 (w mld PLN)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eksport	11,5	17,4	24,2	29,1	28,8	35,9	43,2	54,9	63,5
Import	42,3	49,4	54,5	62,3	63,3	68,1	71,0	79,7	93,5
Bilans	-30,8	-32	-30,3	-33,2	-34,5	-32,2	-27,8	-24,8	-30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Nauka i technika w 2010 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2011, *Nauka i technika w 2015 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2016.

Tabela 7.
Udział importu i eksportu produktów wysokiej techniki w imporcie i eksporcie Polski
ogółem w latach 2007–2015 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eksport	3,0	4,3	5,7	6,0	5,2	6,0	6,7	7,9	8,5
Import	9,3	9,9	11,8	11,6	10,3	10,5	10,8	11,3	12,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Nauka i technika w 2010 roku*, op. cit., *Nauka i technika w 2015 roku*, op. cit.

Tabela 8.

Wskaźniki RCA i CRCA w polskim handlu produktami wysokiej techniki w latach 2007-2015

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RCA	0,272	0,352	0,444	0,467	0,455	0,527	0,608	0,689	0,679
CRCA	-0,067	-0,059	-0,064	-0,059	-0,053	-0,048	-0,044	-0,035	-0,042

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Nauka i technika w 2010 roku*, op. cit., *Nauka i technika w 2015 roku*, op. cit.

Należy również odnotować, że w handlu produktami wysokiej techniki w latach 2007-2015 wartości wskaźników RCA i CRCA – ujawnionej przewagi komparatywnej oraz skorygowanej przewagi komparatywnej – wskazywały na brak konkurencyjności polskiego przemysłu wysokiej techniki (tabela 8.). Jednak na uwagę zasługuje fakt, że pozycja Polski w tym sektorze w analizowanym okresie z roku na rok ulegała poprawie. Oznacza to, że kraj powoli wzmacnia swoją pozycję w zakresie wytwarzania produktów zaawansowanych technologicznie.

Podsumowanie

Podjęcie do polityki przemysłowej zmieniało się wraz z upływem czasu. Przeprowadzona analiza wskazuje, że w latach 2007-2015 w polskiej polityce przemysłowej dominowało horyzontalne podejście do polityki przemysłowej, z elementami polityki selektywnej. Jednym z jej kluczowych celów było zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki na skutek wsparcia produkcji przemysłu wysokiej techniki, opartej na innowacyjnych rozwiązaniach technologicznych. Jednak wyniki badania dowodzą, że w latach 2011-2015 znacząca wartość pomocy publicznej została przekazana na wsparcie przemysłu średnio-niskiej techniki (7 326,1 mln PLN) oraz podmiotów świadczących usługi rynkowe oparte na wiedzy (5 302,6 mln PLN), przy czym w przypadku tych ostatnich prawie całość wsparcia została przekazana w ramach dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, zatrudnionych w firmach detektywistycznych i ochroniarskich (4 702,1 mln PLN). Podmioty te uzyskały najwyższe wsparcie wśród wszystkich sektorów zaliczanych do przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R. Natomiast dużo mniejsza część pomocy trafiła do podmiotów działających w przemyśle średnio-wysokiej techniki (3 933,3 mln PLN) oraz do przedsiębiorstw świadczących usługi wysokiej techniki (4 738,2 mln PLN). Prowadzenie polityki wsparcia, której głównymi beneficjentami nie są podmioty zajmujące się produkcją dóbr i usług zaawansowanych technologicznie nie przyczyniła się – o czym świadczy wartość przedstawionych powyżej wskaźników RCA i CRCA – do podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz jej poziomu technologicznego. Oznacza to, że kierunki zmian strukturalnych w pełni nie odpowiadały deklarowanym celom polskiej polityki przemysłowej,

które zostały określone w latach 2007-2015 w dokumentach strategicznych państwa. Konieczne jest więc zrewidowanie sposobu prowadzenia tej polityki i zbudowanie takiego systemu instrumentów wsparcia, który służyłby założonym celom i w bardziej efektywny sposób pomagał rozwijać się przedsiębiorstwom działającym w przemyśle wysokiej i średnio-wysokiej techniki.

Literatura

1. Ambroziak A. A., *Europeanization of Industrial Policy: Towards Re-Industrialization?*, [in:] *Europeanization Processes from the Meso-economic Perspective: Industries and Policies*, P. Stanek, K. Wach (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
2. Chang H. J., *Bad Samaritans. The Myth of free trade and the secret history of capitalism*, Bloomsbury Press, New York 2007.
3. Gawlikowska-Hueckel K., *Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 2014, nr 5 (273).
4. *Nauka i technika w 2010 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2011.
5. *Nauka i technika w 2015 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2016.
6. Harrison A., Rodriguez-Clare A., *Trade Foreign Investment and Industrial Policy*, “Handbook of Development Economics”, 2010, vol. 5.
7. Lerner J., *The Boulevard of Broken Dreams: Innovation Policy and Entrepreneurship. Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It*, Princeton University Press, Princeton 2009.
8. Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce*, Warszawa 2007.
9. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa 2007.
10. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia rozwoju kraju 2007-2015*, Warszawa 2006.
11. Radło M. J., Spałek P., *Deklarowana i rzeczywista polityka przemysłowa Polski w świetle danych o pomocy publicznej w latach 2007-2014*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2017, nr 31(1).
12. Stiglitz J. E., Lin J. Y., Monga C., *The Rejuvenation of Industrial Policy*, World Bank Policy Research, Working Paper, 2013, no 6628.
13. Ślusarczyk B., *The Requirement of New Industrial Policy to Support Polish Economy*, “Procedia Economics and Finance”, 2015, no. 27.
14. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2015 roku*, Warszawa 2016.
15. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 roku*, Warszawa 2015.
16. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2013 roku*, Warszawa 2014.
17. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku*, Warszawa 2013.
18. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku*, Warszawa 2012.

19. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*, Warszawa 2011.
20. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku*, Warszawa 2010.
21. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, Warszawa 2009.
22. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku*, Warszawa 2008.
23. Ulbrych M., *Priorytety polityki przemysłowej w Unii Europejskiej wobec wyzwań kryzysu globalnego*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2013, nr 21.
24. UNCTAD, *Empirical Evidence of the Benefits from Applying Competition Law and Policy Principles to Economic Development in Order to Attain Greater Efficiency in International Trade and Development*, Geneva 1998.
25. Williamson J., *A Short History of the Washington Consensus*, Paper for a conference, “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona 2004.
26. Zielińska-Głębocka A., *Koncepcja polityki przemysłowej Unii Europejskiej i OECD*, „Gospodarka Narodowa”, 1998, nr 8-9.

WYBRANE ORGANY PAŃSTWOWE NA RYNKU TELEFONII MOBILNEJ – PERSPEKTYWA KONSUMENTA

Streszczenie: Celem artykułu jest określenie roli wybranych organów państwowych, które działają na rynku telefonii komórkowej z perspektywy konsumenta. Z tego powodu dokonano analizy wybranej literatury przedmiotu oraz dostępnych raportów podmiotów rządowych na temat zachowań konsumentów i rynku telefonii mobilnej w Polsce. Artykuł ma charakter teoretyczno-poznawczy.

Słowa kluczowe: konsument, zachowania konsumentów, organy państwowe, rynek telefonii komórkowej

SELECTED GOVERNMENTAL BODIES IN THE MARKET FOR MOBILE TELEPHONY – CONSUMER'S PERSPECTIVE

Summary: An aim of consideration is to present the selected governmental bodies in the market for mobile telephony, especially from consumer's perspective. For this purpose, the author analyzed literature and reports made by governmental bodies of consumers behaviours in the market for mobile telephony in Poland and for market itself. The article is of the theoretical and cognitive nature.

Key words: consumer, consumer behaviours, governmental bodies, mobile phone market.

Wprowadzenie

Współczesny proces gospodarczy charakteryzuje się dużą złożonością zjawisk, które są połączone z gwałtownymi zmianami. Wszystko to sprawia, że jego uczestnicy często mogą nie zdawać sobie sprawy z wielu kwestii, mimo że są częścią tego procesu, a zachodzące w nim zmiany ich dotyczą. Może to powodować problemy z postrzeganiem procesu gospodarczego. Jest to interesujące zjawisko, ponieważ podmioty, które w nim funkcjonują, mogą nie wiedzieć o wielu kwestiach (elementach procesu). Pomimo ograniczonej informacji, są obecne na rynku i muszą podejmować określone decyzje. Sytuacja ta wydaje się stosunkowo niebezpieczna, dlatego że wśród uczestników rynku może powstać błędne przekonanie (niemające odzwierciedlenia w rzeczywistości) na ten temat. Prawdopodobnie wiąże się to również z rynkiem telefonii mobilnej w Polsce.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie roli określonych organów rządowych, które funkcjonują na rynku telekomunikacyjnym w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ich działalności w imieniu i na rzecz konsumenta. Pełnią one kontrolę nad rynkiem w zakresie zachowań niepożądanych (niezgodnych z prawem). Dodatkowo, prowadzą szeroko rozumianą działalnością informacyjną na temat rynku. Są one istotną częścią systemu, gdyż jako jednostki niezależne zajmują się kontrolą rynku (do pewnego stopnia) oraz pod wieloma względami pomagają działającym na nim podmiotom. Konsument, posiadający większą wiedzę na temat funkcjonowania rynku, ma szansę na podjęcie racjonalnej decyzji, która da mu realną satysfakcję.

Konsument i jego zachowanie na rynku

Organizacje, które działają na rynku, powinny wiedzieć kim jest konsument i czym się kieruje w swoich działaniach. Jest to kluczowa kwestia, ponieważ to właśnie konsument powinien znajdować się w centrum zainteresowań organizacji działających na rynku. Mianem konsumenta określa się podmiot (ekonomiczny), który nabywa produkty na własny użytek i je zużywa. Może to być jednostka (osoba), grupa osób, organizacja działająca na rynku albo inny podmiot czy też system, którego stroną jest jednostka wykorzystująca (zużywająca) wartości użytkowe produktów oraz usług oferowanych na rynku¹. Tradycyjna koncepcja pojęcia konsumenta zakłada, iż jest to podmiot zgłaszający określone potrzeby zaspokajający je za pomocą danych dóbr i usług, które oferuje rynek². Podobne stanowisko przedstawia Sąd Najwyższy za sprawą wydanego orzeczenia. Konsument jest w nim określany jako spożywca, który nabywa na własny

¹ M. Janos-Kresło, *Cechy konsumentów i gospodarstw domowych jako podmiotów konsumpcji*, [w:] *Konsument i konsumpcja we współczesnej gospodarce*, M. Janos-Kresło, B. Mróz (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s.15.

² G. Maciejewski, *Ryzyko w decyzjach nabywczych konsumentów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Katowice 2010, s. 14.

użytek, użytkownika³. To podmiot, który zużywa nabyte produkty, ale to także odbiorca wszelkiego rodzaju przekazów medialnych. Nie ma jednej, właściwej definicji tego pojęcia⁴. Polskie prawo wskazuje konsumenta jako: „osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawne niezwiązane bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”⁵. Najczęściej konsumentów dzieli się na segmenty, biorąc pod uwagę ich różne charakterystyczne cechy i zachowania, które można zaklasyfikować do kryteriów: demograficznych, geograficznych, ekonomiczno-społecznych i psychologicznych⁶. Każde z tych uwarunkowań znacząco wpływa na zachowania konsumentów. Próby precyzowania pojęcia konsumenta powinny odróżniać ten termin od takich pojęć, jak nabywca czy klient, które bywają stosowane zamiennie. Konsument to każdy podmiot, który nie dokonuje wyłącznie aktu zakupu, ale również posiada, zużywa, niszczy, czyli użytkuje, dobro znajdujące się w jego posiadaniu⁷. Nabywca to jednostka kupująca określone usługi i dobra, celem zaspokojenia własnych potrzeb albo innych podmiotów. Tak więc nabywca może być samym konsumentem bądź też osobą (jednocześnie), która reprezentuje określonego konsumenta na rynku⁸. Natomiast klient jest terminem o wiele szerszym z uwagi na fakt, iż uwzględnia również podmioty, które nabywają dobra i usługi przemysłowe, aby zaspokoić zgłaszane potrzeby produkcyjne. W przeciwieństwie do nabywcy, który niekoniecznie dokonuje aktu zakupu w celu zaspokojenia własnych potrzeb⁹. Klient to osoba, która wykazuje potencjalne zainteresowanie nabyciem (zakupem) określonego dobra¹⁰. Niezależnie od tego, czy mówi się o podmiotach działających w celu maksymalizacji zysku, czy też organach rządowych, które nie są nastawione na zysk, to przypuszczalnie konsument jest kluczowym powodem ich działania. W związku z tym, istotne wydaje się zdefiniowanie samego pojęcia zachowań konsumentów, aby dokładnie uświadomić sobie, na jakie czynniki należy zwracać uwagę przy planowaniu własnych działań względem konsumenta.

W literaturze przedmiotu nie można odnaleźć jednej, właściwej definicji pojęcia zachowań konsumentów. Różni badacze tej problematyki uwzględniają odmienne elementy, które ich zdaniem są ważne. Z tego właśnie powodu nie ugruntowała się jedna definicja, jednakże warto wspomnieć o dwóch głównych nurtach poświęconych dyskusjom definicyjnym na temat zachowań konsumentów.

³ Uchwała Sądu Najwyższego z 9 marca 2017 roku, sygn. akt III CZP 69/16.

⁴ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C.H. Beck, Gdynia 2002, s. 40.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, tj. Dz. U. 2017, poz. 459, art. 22.

⁶ S. Dębski, D. Dębski, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw cz. 2.*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1994, s. 217.

⁷ Z. Kędzior, *Konsument wobec zmian systemowych w Polsce*, „Marketing i Rynek”, 1999, nr 1, s. 20.

⁸ M. Janos-Kresło, *Cechy konsumentów...*, op. cit., s. 14-15.

⁹ M. Maciaszczyk, *Teoretyczne aspekty zachowań konsumenckich osób niepełnosprawnych ruchowo*, Monografie – Politechnika Lubelska, Lublin 2014, s. 9.

¹⁰ M. Janos-Kresło, *Cechy konsumentów...*, op. cit., s. 15.

Pierwszy nurt należy rozpatrywać szeroko. Warto tu wymienić F. Hansena, który podkreśla trzy rodzaje reakcji w postępowaniu konsumenta, a mianowicie¹¹:

- a) zakupy i to, co do nich zmierza, czyli reakcja zakupu;
- b) to w jaki sposób konsument użytkuje produkt, co składa się na reakcję konsumpcji;
- c) oraz reakcję komunikowania się, która polega na wymienianiu się różnymi informacjami przez uczestników rynku.

Drugi pogląd na temat definicji zachowań konsumentów jest węższy. Ujęcie T. S. Robertsona i S. Warda skupia się wyłącznie na obserwowaniu procesów dotyczących konsumpcji. Z kolei, C.G. Walters zauważa, iż procesy komunikowania się mogą odgrywać bardzo istotną rolę¹².

W teoriach poświęconych konsumentom, które powstały do tej pory, podkreśla się pewną racjonalność zachowania. Chodzi o to, że działania podejmowane przez uczestników rynku są logiczne oraz spójne względem siebie¹³. Konsument powinien nabywać dobra, które rzeczywiście są mu potrzebne. Przed dokonaniem aktu zakupu (zawarcia umowy) konsument powinien poznać całą ofertę firmy (jeśli to możliwe). Nieistotne jest to, czego ona dotyczy oraz jak jest obszerna. Każdy konsument musi mieć świadomość tego, iż odpowiada za własne decyzje i ponosi ich konsekwencje¹⁴. Postępowanie w taki sposób gwarantuje wzrost satysfakcji konsumenta z produktów i usług oferowanych przez organizacje. Ważne jest, aby użytkownik rzeczywiście był zadowolony ze świadczonych mu usług¹⁵.

Mimo że autorzy wciąż toczą dyskusje na temat tego, co rozumieć przez pojęcie zachowań konsumentów, to w literaturze przedmiotu można odnaleźć definicję, która wydaje się dominować. Zgodnie z tą definicją, jest to: „(...) ogół działań związanych z uzyskiwaniem, użytkowaniem i dysponowaniem produktami oraz usługami, wraz z decyzjami poprzedzającymi i warunkującymi te działania”¹⁶. Takie sformułowanie omawianego pojęcia należy uznać za uzasadnione, gdyż uwidatnia wiele odmiennych czynników (uwarunkowań), które są nierozłączne z procesem podejmowania decyzji przez konsumenta. Badacze powinni podchodzić do badania w sposób kompleksowy, biorąc pod uwagę różne czyn-

¹¹ F. Hansen, za: L. Garbarski, *Zachowania konsumentów i nabywców instytucjonalnych na rynku*, [w:] *Marketing. Koncepcja skutecznych działań marketingowych*, L. Garbarski (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 111.

¹² Ibidem.

¹³ E. Kieźel, *Koncepcyjno-metodyczne problemy badania racjonalności zachowań konsumentów*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, 2004, nr 179, cz. 2, s. 159-160.

¹⁴ K. Wróblewska, *System dochodzenia roszczeń przez konsumenta*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 2016, nr III (4), s. 48.

¹⁵ E. Sadowska, *Satysfakcja i lojalność klientów jako determinanta zachowań konsumentów na rynku telefonii mobilnej*, „Handel Wewnętrzny”, 2014, nr 1, s. 241.

¹⁶ J.F. Engel, R.D. Blackwell, P.W. Miniard, *Consumer Behaviour*, Dryden Press Hinsdale 1993, s. 4.

niki, by móc określić (przewidzieć) dane zjawisko najdokładniej jak jest to możliwe.

Omawiając problematykę zachowań konsumentów, warto wymienić czynniki wpływające na decyzje, które podejmują. Do czynników kształtujących w pewien sposób postępowanie konsumenta zalicza się:

- a) demograficzno-ekonomiczne (czyli: wiek, płeć, posiadane wykształcenie, zawód, status rodzinny, dochody, wydatki);
- b) społeczne (są to: warstwy społeczne, panująca kultura, etapy cyklu życia rodziny, grupy odniesienia, sposób przeznaczania własnego czasu, liderzy opinii);
- c) psychologiczne (składają się z: postaw, opinii, osobowości, akceptacji innowacji, dostrzegania ryzyka, własnej motywacji)¹⁷.

W związku z tym, iż jest wiele różnych czynników, które mogą i najczęściej wpływają na proces decyzyjny (zachowanie) konsumenta, pojawiają się problemy w dokładnym ustaleniu rzeczywistych potrzeb konsumenta. Operatorzy telekomunikacyjni powinni uwzględniać w swoim postępowaniu wiele różnorodnych, czasem jakże odmiennych, elementów i uwarunkowań. Nie jest to proste zadanie, szczególnie we współczesnym świecie, który w sposób typowy dla wolnego rynku, konsumpcjonizmu czy też kapitalizmu narzuca określone warunki. Ważne wydaje się, aby w obliczu tych zmian przedsiębiorstwa oraz organy państwowe, funkcjonujące na rynku telefonii komórkowej, uwzględniały konsumenta i jego zachowanie.

Charakterystyka rynku telefonii mobilnej w Polsce

W Polsce szybko rozwija się rynek telefonii komórkowej. Operatorzy przedstawiają coraz to nowsze oferty (produkty, usługi), aby pozyskać możliwie jak najwięcej konsumentów. Ciekawy i warty podkreślenia wydaje się fakt, iż organizacje rynku zmieniają swoje dotychczasowe cele, którymi się kierują. Istotne staje się zachowanie stałych (obecnych) użytkowników, czyli nie, jak do tej pory, poszukiwanie nowych. W związku z tym, proces budowania relacji z konsumentem staje się coraz ważniejszy. Chodzi o to, aby zbudować (wypracować) pozytywne relacje z konsumentem, co będzie skutkowało jego satysfakcją i lojalnością¹⁸.

W Polsce rynek telekomunikacyjny w 2015 roku oszacowano na 39,5 mld zł. Był to pierwszy w ostatnim czasie wzrost przychodów w ujęciu całego sektora. Na rynku usługi telefonii komórkowej świadczy aż 25 operatorów (według stanu na koniec 2015 roku). Jednakże tylko pięciu z nich jest w posiadaniu własnej infrastruktury (MNO)¹⁹. Pozostali operatorzy korzystają z infrastruktury innych

¹⁷ L. Garbarski, *Zachowania konsumentów...*, op. cit., s. 113-114.

¹⁸ E. Sadowska, *Satysfakcja i lojalność...*, op. cit., s. 243.

¹⁹ (MNO) – operator działający dzięki własnej infrastrukturze, która jest niezbędna do świadczenia usług telefonii mobilnej na terenie całego kraju.

(MVNO)²⁰. W związku z tym, konsumenci mają bardzo szeroki wybór usług telekomunikacyjnych. Dokładniej przedstawiono to w tabeli 1²¹.

Tabela 1.
Operatorzy, którzy świadczą usługi telefonii ruchowej (stan na koniec 2015 roku)

Lp.	Operator	MNO/MVNO
1.	Orange Polska S.A.	MNO
2.	Polkomtel Sp. z o.o.	MNO
3.	T-mobile Polska S.A.	MNO
4.	Netia S.A.	MVNO
5.	Sferia S.A.	MVNO
6.	Telefonia Dialog S.A.	MVNO
7.	Multimedia Polska – Południe S.A.	MVNO
8.	Cyfrowy Polsat S.A.	MVNO
9.	P4 Sp. z o.o.	MNO
10.	UPC Polska Sp. z o.o.	MVNO
11.	TOYA Sp. z o.o.	MVNO
12.	Multimedia Polska Sp. z o.o.	MVNO
13.	INEA S.A.	MVNO
14.	Telefonia Kablowa Chopin Bogdan Łąga, Dariusz Schmidtke sp. j.	MVNO
15.	Telestrada S.A.	MVNO
16.	Nordisk Polska S.A.	MVNO
17.	FM Group Mobile Sp. z o.o.	MVNO
18.	Aero 2 Sp. z o.o.	MNO
19.	Sat-Film Sp. z o.o. i Wspólnicy S. K.	MVNO
20.	Novum S.A.	MVNO
21.	Lycamobile Sp. z o.o.	MVNO
22.	Truphone Poland Sp. z o.o.	MVNO
23.	Ahmes Sp. z o.o.	MVNO
24.	Virgin Mobile Polska Sp. z o.o.	MVNO
25.	Klucz Telekomunikacja Sp. z o.o.	MVNO

Źródło: UKE (2016), <https://www.uke.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).

Operatorzy, niedysponujący własną infrastrukturą (20), zawierają z pozostałymi stosowne umowy, zobowiązując się do wnoszenia określonej opłaty

²⁰ (MVNO) – operator, który nie dysponuje własną infrastrukturą niezbędną do świadczenia usług telefonii komórkowej na terenie całego kraju i w związku z tym korzysta z infrastruktury innych operatorów.

²¹ Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), <https://www.uke.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).

w zamian za możliwość korzystania z ich infrastruktury, która jest niezbędna do świadczenia usług telekomunikacyjnych.

Wysokie nasycenie rynku skłania operatorów do zmniejszania rotacji własnej bazy użytkowników i ich utrzymania. Wynikiem takiej sytuacji jest ciągły rozwój tzw. usług wiązanych, które wykazują stały wzrost sprzedaży. Coraz szerszy wachlarz oferowanych usług powoduje, że cena staje się atrakcyjna dla konsumenta, a wśród operatorów maleje ryzyko utraty użytkowników. Dokładny udział rynkowy najważniejszych operatorów za wybrane lata przedstawiono w tabeli 2²².

Tabela 2.
Udział rynkowy operatorów pod względem liczby użytkowników
i uzyskanych przychodów (w %)

Operator	Udział rynkowy (liczba użytkowników)					Udział rynkowy (przychody)				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
P4 (Play)	14,1	16,1	18,8	21,9	25,8	9,1	12,5	15,5	19,8	23,6
Polkomtel (Plus)	27,9	25,6	24,8	22,6	22,6	30,7	30,4	30,2	29,3	27,9
Orange Polska	29,2	27,6	26,9	26,7	27,7	31,6	30,7	29,3	28,3	26,7
T-Mobile Polska	27,7	29,3	27	26,8	20,8	28,4	26,1	24,5	22,4	21,2
Inni	1	1,3	2,5	2	3,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,7

Źródło: UKE [2016], <https://www.uke.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).

W tabeli 2. przedstawiono wykaz operatorów rynku telekomunikacyjnego w Polsce, którzy w badanym okresie posiadali największe udziały na rynku. Play, Orange, Plus oraz T-Mobile wymieniają się między sobą na pozycjach lidera pod względem udziału w rynku (liczby użytkowników i uzyskiwanych przychodów). Należy zauważyć, iż Play w przeciągu pięciu lat znacząco zwiększył swój udział rynkowy i dogonił pozostałych operatorów, którzy odnotowywali coraz to niższe przychody. Zaledwie w przeciągu pięciu lat Play w zasadzie zrównał się z największymi operatorami, co świadczy o dynamicznym rozwoju spółki. Można stwierdzić, że Play dokonał właściwej analizy rynku, odpowiedział na realne potrzeby konsumentów i efektywnie wykorzystał posiadane zasoby. Sytuacja na rynku telekomunikacyjnym jest stabilna pod względem udziału rynkowego głównych operatorów, ponieważ wartość ich udziałów nie zmienia się gwałtownie. Niewielkie różnice pomiędzy nimi przypuszczalnie są powodem tego, iż organizacje dynamicznie konkurują ze sobą, dostosowując oferty do potrzeb konsumentów. Warto zwrócić uwagę, iż wzrosła liczba użytkowników wśród innych operatorów. Konsumentów coraz częściej korzystają z usług operatorów, którzy nie dysponują własną infrastrukturą do świadczenia usług telekomunikacyjnych. W związku z tym, iż konsumenci są istotnym motywem funkcjonowania organizacji rynko-

²² Ibidem.

wych, powinny one dokładnie badać postawy i potrzeby konsumentów, aby móc właściwie zareagować. Niewątpliwie, jest to kluczowe w perspektywie odniesienia sukcesu na rynku oraz realizacji misji i celów organizacji czy też organu państwowego.

Działalność wybranych organów państwowych na rynku telefonii mobilnej w Polsce

Rynek telekomunikacyjny w Polsce ciągle zmienia się i działa na nim wielu operatorów, którzy mają zróżnicowane oferty, tym samym zmierzając do pełnej satysfakcji konsumentów. Tak duży i dynamicznie rozwijający się rynek wymaga odpowiedniego nadzoru, aby nie dochodziło na nim do niepożądanych sytuacji (np. praktyk nieuczciwej konkurencji). Dodatkowo warto, by odpowiednie organy państwowe pomagały konsumentowi odnaleźć się na rynku. Może temu służyć między innymi edukacja (informowanie) konsumentów o funkcjonowaniu rynku. W Polsce do takich zadań powołano określone organy, które działają w imieniu i na rzecz konsumenta.

Inspekcja Handlowa (IH)

Jest to organ specjalnie powołany do kontroli, który zajmuje się ochroną praw oraz interesów konsumentów, jak również interesów gospodarczych państwa. Zadania inspekcji wykonują Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wojewodowie za sprawą odpowiednich organów. Prezes UOKiK-u kieruje działaniami jednostki przy pomocy UOKiK. Na terenie województw funkcjonują odpowiednio Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej oraz delegatury, które realizują powierzone im zadania w zakresie kontroli i praw konsumenta. Do wybranych zadań inspekcji należą:

- a) kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców;
- b) kontrola produktów pod kątem wymagań;
- c) działalność w interesie konsumenta (mediacje, prowadzenie postępowań i sądów polubownych, poradnictwo konsumenckie)²³. Inspekcja Handlowa kontroluje zgodność działań z prawem zarówno na rynku telefonii mobilnej, jak i w innych obszarach, gdzie występuje konsument.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)

Podstawą działania urzędu jest przeciwdziałanie zawieraniu antykonkurencyjnych porozumień i nadużywaniu dominującej pozycji na rynku oraz kontrola koncentracji przedsiębiorców i ochrona interesów konsumentów. Prezesowi urzędu podporządkowano Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej. Wraz z upływem czasu UOKiK-owi przydzielano coraz to szerszy zakres działań. Od 2000

²³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej, tj. Dz. U. 2017, poz. 1063, art. 1, 3, 5.

roku urząd rozpoczął monitorowanie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom, a także nadzorowanie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Większość podmiotów gospodarczych uważa ten organ za niezbędny, niezależny i wiarygodny²⁴. Mimo że na rynku telefonii komórkowej nie ma dominującego podmiotu, ważne jest monitorowanie działań silniejszych operatorów. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uważnie obserwuje działania tych jednostek w celu ochrony konsumentów.

Rzecznik Praw Konsumentów (RPK)

To podmiot, który wykonuje zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony konsumenta (występuje w jego imieniu). Rzecznik bezpośrednio podlega staroście (odpowiednio prezydentowi miasta). Do najważniejszych zadań rzecznika należą:

- a) bezpłatne poradnictwo;
- b) składanie wniosków oraz występowanie w imieniu konsumenta;
- c) współpraca z innymi jednostkami w zakresie ochrony konsumentów²⁵.

W przypadku gdy konsument poczułby się poszkodowany przez daną firmę telekomunikacyjną, ma on prawo i możliwość zgłoszenia swojej sprawy rzecznikowi, który w ramach pełnionej funkcji udzieli porady i sam może dokonać prób wyjaśnienia zaistniałej sytuacji dzięki wymianie stosownej korespondencji (pism urzędowych) z daną firmą.

Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE)

To urząd administracji rządowej, który obsługuje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Cele tego urzędu to: wsparcie konkurencji w obszarze dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących bądź świadczenia usług telekomunikacyjnych; wsparcie dla rozwoju rynku wewnętrznego; promowanie interesów obywateli Unii Europejskiej; realizowanie polityki w sferze promowania różnorodności językowej i kulturowej, jak również pluralizmu mediów; gwarantowanie neutralności technologicznej norm prawnych, które są przyjmowane. Do zadań UKE należą: organizowanie konkursów na rezerwację częstotliwości; rezerwowanie częstotliwości na określone cele; analizowanie wyznaczonych rynków oraz prowadzenie rejestru przedsiębiorców w odpowiednim zakresie²⁶. Urząd Komunikacji Elektronicznej ma istotny wpływ na funkcjonowanie rynku telefonii mobilnej, gdyż to on kreuje ważne aspekty działania rynku.

Polskie regulacje prawne, dotyczące funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego, niewątpliwie dają duże możliwości dochodzenia swoich praw konsumentom czy też samym operatorom telefonii komórkowych. Obie strony mają

²⁴ <https://uokik.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).

²⁵ *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów*, tj. Dz. U. 2017, poz. 229, art. 39-42.

²⁶ <https://www.uke.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).

swoje prawa, ale także obowiązki, a organy rządowe kontrolują, aby nie dochodziło do łamania prawa (nieuczciwa konkurencja, oszustwa, nadużycia, zmony cenowe²⁷).

Wymienione organy rządowe podejmują wiele aktywności na rzecz konsumenta. Jest to działalność kontrolna rynku w wyznaczonym prawnie zakresie (prowadzenie postępowań antymonopolowych, prawo kontroli koncentracji, opiniowanie projektów pomocy publicznej, instytucja tajemniczego klienta, prowadzenie polityki regulacyjnej – wspieranie konkurencyjności, udzielanie stosownych zezwoleń związanych z działalnością na rynku – koncesji, badanie opinii społecznej)²⁸. Jednocześnie jedną z nich stanowi szeroko rozumiana edukacja konsumentów (informowanie o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce i jego analizowanie – coroczne raporty, specjalne szkolenia i spotkania informacyjne – konsultacje społeczne, porady prawne, podawanie do publicznej wiadomości stosownych ostrzeżeń, wyrażanie istotnego w sprawie poglądu, infolinie konsumentckie, elektroniczna platforma do zadawania pytań konsumentckich, odpowiednie poradniki konsumentckie dostępne na stronach instytucji). To zarazem prowadzenie spraw konsumentckich i rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorstwami (występowanie w imieniu konsumenta w różnego typu sporach z operatorem). Należy do nich również działalność naukowo-badawcza (w zakresie łączności), promocyjna oraz przyczynianie się do rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce (tworzenie warunków do rozwoju), jak również szeroko rozumiana współpraca z różnymi podmiotami w zakresie właściwości rynku²⁹.

Wszyscy uczestnicy rynku telekomunikacyjnego w Polsce składają się na cały system i przyczyniają się do jego funkcjonowania. Rynek telekomunikacyjny wydaje się funkcjonować stosunkowo efektywnie, a konsumenci mogą czuć się na nim bezpiecznie. W dużym stopniu jest to zasługą niezależnych organów państwowych, które są do tego powołane. Jak można zauważyć, spektrum ich zadań jest szerokie i wykonują wiele konkretnych oraz wymiernych działań na rzecz konsumenta. Niezależnie od tego, czy wszyscy konsumenci zdają sobie sprawę z funkcjonowania opisanych instytucji, ich wpływ na bezpieczeństwo konsumenta i samego rynku jest znaczący. Z tej racji należy kontynuować ich działanie, a konsumenci w przypadku takiej konieczności powinni korzystać z możliwości, jakie zapewniają omawiane organy.

Podsumowanie

Rynek telefonii mobilnej w Polsce charakteryzuje się dynamicznym rozwojem. Powstają coraz to nowsze produkty i usługi, a także oferty proponowane konsumentom. Wszystko to przebiega bardzo szybko i dochodzi do tego kwestia

²⁷ Zob. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów*, tj. Dz. U. 2017, poz. 229, art. 1-3, 6, 9, 10, 24.

²⁸ <https://www.uke.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).

²⁹ <https://uokik.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).

wielu podmiotów, które świadczą podobne usługi oraz migracja użytkowników do różnych operatorów funkcjonujących na rynku. Obecna sytuacja rynkowa może powodować, iż konsumenci odczuwają niepewność i w pewien sposób czują się zagubieni na rynku. Dobrze, że funkcjonują niezależnie organy państwowe, które pomagają uczestnikom rynku. Kontrola, edukacja, reprezentowanie i badanie rynku to ich ważniejsze działania, a zarazem kreowanie istotnych aspektów rynku, co ma istotny wpływ na jego funkcjonowanie. Całokształt działań omawianych organów zmierza do osiągnięcia pewnej równowagi rynkowej oraz sprawia, że rynek funkcjonuje efektywnie, a konsumenci mają prawo dowodzić swoich racji w ramach prawa. Konsument nie jest osamotniony na rynku. Wymienione organy prowadzą wiele działań na rzecz konsumenta i kontroli (ochrony) rynku. To właśnie ich istnienie przypuszczalnie sprawia, że przedsiębiorstwa (operatorzy telekomunikacyjni) nie mogą przekraczać granic legislacyjnych, ponieważ w przypadku naruszenia istniejącego prawa albo niewypełnienia obowiązujących postanowień umowy z użytkownikiem, zostanie nałożona na nich stosowna kara. Swoistego rodzaju kontrola nad rynkiem jest niezbędna, gdyż w pewien sposób kształtuje to dobre praktyki operatorów względem konsumentów. Jednocześnie jest ważna komunikacja z konsumentami. Konsumenci są informowani przez omawiane organy o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce, o tym co dzieje się na nim, o niebezpiecznych zjawiskach (praktykach). Wszystko to sprawia, że wybrane jednostki mają duże znaczenie dla samego rynku, jak również konsumenta, który może czuć się na nim bezpiecznie.

Literatura

1. Dębski S., Dębski D., *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw cz. 2.*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1994.
2. Engel J. F., Blackwell R. D., Miniard P. W., *Consumer Behaviour*, Dryden Press, Hinsdale 1993.
3. Janos-Kresło M., Mróz B., *Konsument i konsumpcja we współczesnej gospodarce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.
4. Kędzior Z., *Konsument wobec zmian systemowych w Polsce*, „Marketing i Rynek”, 1999, nr 1.
5. Kieźel E., *Koncepcyjno-metodyczne problemy badania racjonalności zachowań konsumentów*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, 2004, nr 179, cz. 2.
6. Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C.H. Beck, Gdynia 2002.
7. Maciaszczyk M., *Teoretyczne aspekty zachowań konsumenckich osób niepełnosprawnych ruchowo*, Monografie – Politechnika Lubelska, Lublin 2014.
8. Maciejewski G., *Ryzyko w decyzjach nabywczych konsumentów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010.
9. *Marketing. Koncepcja skutecznych działań marketingowych*, Garbarski L. (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
10. Sadowska E., *Satysfakcja i lojalność klientów jako determinanta zachowań konsumentów na rynku telefonii mobilnej*, „Handel Wewnętrzny”, 2014, nr 1.
11. *Uchwała Sądu Najwyższego z 9 marca 2017 roku*, sygn. akt III CZP 69/16. *Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej* tj. Dz. U. 2017, poz. 1063.

12. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny* tj. Dz. U. 2017, poz. 459.
13. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów* tj. Dz. U. 2017, poz. 229.
14. Urząd Komunikacji Elektronicznej <https://www.uke.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).
15. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, <https://uokik.gov.pl/> (data wejścia: 20.04.2017).
16. Wróblewska K., *System dochodzenia roszczeń przez konsumenta*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 2016, nr III (4).

KOMERCJALIZACJA BADAŃ NAUKOWYCH – POMIĘDZY POWINNOŚCIĄ A NIEZALEŻNOŚCIĄ NAUKI

Streszczenie: Problematyka komercjalizacji badań naukowych jest przedmiotem coraz burzliwszych dyskusji w kontekście podejmowania działań służących zwiększaniu możliwości współpracy nauki z sektorem biznesowym. Argumentowane jest to wpływem na wzrost poziomu innowacyjności gospodarki, pod którym to względem Polska bardzo słabo wypada na tle Europy. Drugim istotnym argumentem, podejmowanym przez propagatorów komercjalizacji nauki, jest zwiększenie użyteczności praktycznej jednostek naukowych, co budzi kontrowersje niektórych środowisk. Autorka w swoim referacie podejmie aspekt związany z pojawiającymi się dylematami postępującego procesu przybliżania nauki do sektora biznesowego. Problemy te swoje piętno mogą odcisnąć na jakości badań, roli badaczy, a także na funkcji podmiotów akademickich w przestrzeni gospodarczej.

Słowa kluczowe: komercjalizacja nauki, B+R, współpraca

COMMERCIALIZATION OF SCIENTIFIC RESEARCH – BETWEEN NECESSITY AND INDEPENDENT SCIENCE

Summary: The issue of commercialization of scientific research is increasingly discussed in the context of undertaking activities aimed at increasing the possibilities of cooperation between science and the business sector. This is argued to influence the growth of the level of innovativeness of the economy, under which criterion Poland is very weak against Europe. Another important argument made by promoters of commercialization of science is to increase the practical usefulness of scientific units, which raises the controversy of some circles. The author in her paper will tackle the emerging dilemmas of the ongoing process of bringing science closer to the business sector. These problems can leave a mark on the quality of research, the role of researchers, and on the role of academic bodies in the business environment.

Key words: commercialization of science, R & D, cooperation.

Wprowadzenie

Coraz burzliwsza dyskusja i napominanie medialne Polski, za zbyt małe nakłady na działalność badawczą i rozwojową (B+R), kieruje podejmowane działania na rzecz poprawy tej sytuacji. Receptę na poprawę wskaźników ma stanowić współpraca sektora biznesowego ze światem nauki. Jednak to coraz bardziej ożywione napominanie o zwiększenie nakładów na B+R odciąga debatę od refleksji nad kształtem współpracy jednostek naukowych z jednostkami gotowymi do implementacji rozwiązań. Odpowiedzialnością obarcza się jednostki naukowe, które w takim ujęciu za sprawą swojej działalności powinny zmierzać do wzrostu wskaźników. Takie rozumowanie jest bardzo wygodne, lecz nie bierze się w nim pod uwagę zadań jakie, powinna realizować uczelnia, a tylko narzuca się jej rozwiązywanie bieżących problemów. Bezsprzecznie jednostki naukowe powinny przyczyniać się do wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, ale nie stanowi to ich jedynego celu i takie postrzeganie w dłuższej perspektywie, zamiast pomagać, szkodziłoby społeczeństwu.

Komercjalizacja badań naukowych w ujęciu teoretycznym

Popularyzowany ostatnimi czasy wyraz komercjalizacja doczekał się definicji stworzonej przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), a więc podmiot popularyzujący ten obszar w kontekście nauki. Zgodnie z definicją NCBR, komercjalizacja stanowi działanie, dzięki któremu wytwór o potencjalnej zdolności do generowania zysku zostaje sprzedany bądź udostępniony w inny sposób z zamiarem osiągnięcia zysku¹. Zagadnienie komercjalizacji zostało również usystematyzowane przez ustawodawcę, który określił dwie ścieżki komercjalizacji B+R w *Prawie o szkolnictwie wyższym*. Wyróżnia się zatem komercjalizację bezpośrednią i pośrednią. Pierwsza z nich obejmuje sprzedaż konkretnych wyników badań, prac rozwojowych bądź *know-how*, a także odpłatne udostępnianie tychże tworów nauki. Komercjalizacja pośrednia jest natomiast związana z prawami do wyników B+R wnoszonymi do spółki, która to poprzez dalsze działania rozwija technologię².

Nakłady na B+R w Polsce na tle Unii Europejskiej

Postępujące zmiany cywilizacyjne powodują, że rzeczywistość społeczno-gospodarcza zmienia się na naszych oczach, z jednej strony dając nowe możliwości, a z drugiej strony stawiając coraz to nowe wymagania. Oczekiwane jest sto-

¹ *Komercjalizacja B+R dla praktyków*, wyd. 2, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa 2013.

² A. Kamela-Sowińska, *Komercjalizacja własności intelektualnej. Problemy i bariery*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016, nr 1 (79).

sowanie coraz to nowszych technologii i metod, które będą nadążały za nieustannym postępem. Proces ciągłego doskonalenia to jedyna droga budowania swojej przewagi konkurencyjnej i tym samym pozycji na rynku. Działania te stanowią jeszcze większe wyzwanie wobec następstw wynikających z globalizacji. Globalny rynek sprawia, że przedsiębiorstwa nie konkurują już tylko w obrębie swoich regionów, a są postrzegane w skali światowej. Stąd też na znaczeniu zyskują nakłady na działalność badawczo-rozwojową³. Analizując dane o wysokości środków przeznaczanych na tę działalność w Polsce od 2007 roku do roku 2015, jednoznacznie można stwierdzić, że z roku na rok wartość ta wzrasta. Obrazuje to tabela 1. W odniesieniu do udziału nakładów B+R w PKB również można zauważyć trend rosnący, jednakże ta wartość ciągle jest na niskim poziomie w stosunku do krajów Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi GUS, w 2015 roku wartość ta wynosiła 1%.

Tabela 1.
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w Polsce

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nakłady na B+R (w mln zł)	6673	7706	9070	10416	11687	14353	14424	16168	18061
Relacja nakładów B+R do PKB (w %)	0,57	0,60	0,67	0,72	0,75	0,88	0,87	0,94	1,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Realne zaangażowanie w działalność badawczą i rozwojową obrazuje perspektywa światowa, co przedstawia tabela 2. W przypadku Polski na początku warto ją porównać z sytuacją w Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi za 2015 rok, średnio 2,03% PKB było przeznaczane na B+R w Unii Europejskiej. Zatem, już w odniesieniu do samej średniej dla wspólnoty, Polska nie realizuje nawet połowy. Przy czym, należy zaznaczyć, że wynik powyżej 2% w skali światowej nie jest bardzo wysokim wynikiem. Prym w nakładach B+R wiedzie Korea Południowa z wynikiem 4,29%, a za nią plasuje się Japonia z wynikiem 3,29%. Za prężnymi krajami azjatyckimi znajduje się Szwajcaria z wynikiem 2,97% oraz Stany Zjednoczone przeznaczające 2,73% na B+R i Islandia przeznaczająca 2,19%. W tym miejscu, obok krajów azjatyckich, należy także wymienić Chiny, które z wyłączeniem Hongkongu, osiągają poziom powyżej dwóch punktów procentowych.

³ K. Poznańska, *Transfer wiedzy i technologii z podmiotów naukowych do gospodarki polskiej*, [w:] *Zarządzanie w szkołach wyższych i innowacje w gospodarce*, T. Wawak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 139.

Tabela 2.
Relacja nakładów na B+R do PKB (w %)

	2005	2015
Unia Europejska (28)	1,74	2,03
Unia Europejska (19)	1,78	2,12
Państwa członkowskie UE		
Szwecja	3,39	3,26
Austria	2,38	3,07
Dania	2,39	3,03
Finlandia	3,33	2,90
Niemcy	2,42	2,87
Belgia	1,78	2,45
Francja	2,04	2,23
Słowenia	1,41	2,21
Holandia	1,79	2,01
Czechy	1,17	1,95
Wielka Brytania	1,57	1,70
Irlandia	1,19	1,51
Estonia	0,92	1,50
Węgry	0,92	1,38
Włochy	1,05	1,33
Luksemburg	1,59	1,31
Portugalia	0,76	1,28
Hiszpania	1,10	1,22
Słowacja	0,49	1,18
Litwa	0,75	1,04
Polska	0,56	1,00
Bułgaria	0,45	0,96
Grecja	0,58	0,96
Chorwacja	0,86	0,85
Malta	0,53	0,77
Łotwa	0,53	0,63
Rumunia	0,41	0,49
Cypr	0,37	0,46
Obszary spoza UE		
Korea Południowa	2,63	4,29
Japonia	3,31	3,59
Szwajcaria	-	2,97
Stany Zjednoczone	2,51	2,73
Islandia	2,71	2,19
Chiny (z wyjątkiem Hongkongu)	1,32	2,05
Norwegia	1,48	1,93

	2005	2015
Rosja	1,00	1,13
Turcja	0,59	1,01
Serbia	-	0,77
Czarnogóra	-	0,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Natomiast na podstawie danych z tabeli 3. można ocenić miejsce Polski w rankingu krajów Unii Europejskiej. Nasz kraj ewidentnie nie znajduje się w czołówce państw przeznaczających znaczące nakłady na B+R. W 2015 roku na 28 państw członkowskich Polska uplasowała się na 21. miejscu. Niższe nakłady na działalność badawczą i rozwojową w odniesieniu do PKB posiadały takie kraje, jak: Bułgaria, Grecja, Chorwacja, Malta, Łotwa, Rumunia oraz Cypr z wartością jedynie 0,46%. Na pierwszym miejscu znalazła się Szwecja z wynikiem 3,26%. Powyżej 3%-owy wynik osiągnęła również Austria i Dania.

Tabela 3.
Relacja nakładów na B+R do PKB (w %) ranking w ramach UE

Lp.	Kraj	2015
1.	Szwecja	3,26
2.	Austria	3,07
3.	Dania	3,03
4.	Finlandia	2,90
5.	Niemcy	2,87
6.	Belgia	2,45
7.	Francja	2,23
8.	Słowenia	2,21
9.	Holandia	2,01
10.	Czechy	1,95
11.	Wielka Brytania	1,70
12.	Irlandia	1,51
13.	Estonia	1,50
14.	Węgry	1,38
15.	Włochy	1,33
16.	Luksemburg	1,31
17.	Portugalia	1,28
18.	Hiszpania	1,22
19.	Słowacja	1,18
20.	Litwa	1,04

Lp.	Kraj	2015
21.	Polska	1,00
22.	Bułgaria	0,96
23.	Grecja	0,96
24.	Chorwacja	0,85
25.	Malta	0,77
26.	Łotwa	0,63
27.	Rumunia	0,49
28.	Cypr	0,46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W przypadku nakładów na B+R rolę odgrywa również sektor, z którego płynie finansowanie (dane dotyczące sektorów zawiera tabela 4.). Poczynając rozważania od przykładu Polski, od 2011 roku największy udział w finansowaniu był po stronie szkolnictwa wyższego. Natomiast od 2012 do 2015 roku największe nakłady na B+R pojawiły się w sektorze przedsiębiorstw. W kontekście popularyzacji działalności badawczej i rozwojowej oraz postulatów za zwiększeniem nakładów na tą sferę, znaczenia nabiera trend wysokości finansowania w każdym z sektorów. W sektorze przedsiębiorstw można było zaobserwować klarowną sytuację, gdzie z roku na rok zaangażowanie kapitału wzrastało. Nieco inaczej kształtowała się sytuacja w sektorze rządowym, tutaj w badanym okresie do 2013 roku nakłady malały, następnie w 2014 roku miał miejsce niewielki wzrost i dopiero w 2015 roku był zauważalny większy wzrost. W przypadku sektora szkolnictwa wyższego to w 2012 roku można było zaobserwować wzrost nakładów w stosunku do roku poprzedniego, po czym w 2013 roku nastąpił spadek, a w kolejnych latach utrzymywała się tendencja wzrostowa. Natomiast w przypadku sektora prywatnych instytucji niekomercyjnych można było zauważyć sinusoidę. W 2012 roku w odniesieniu do 2011 roku był widoczny wzrost powyżej 100%, w 2013 miał miejsce spadek, w 2014 wzrost i w 2015 roku ponownie spadek.

Tabela 4.
Nakłady na B+R w Polsce według sektorów (w mln zł)

Sektor	2011	2012	2013	2014	2015
Przedsiębiorstw	3 521,6	5 341,1	6 291,2	7 532,1	8 411,4
Rządowy	4 035,8	4 012,9	3 869,8	3 872,7	4 405,8
Szkolnictwa wyższego	4 102,3	4 942,2	4 220,3	4 714,8	5 215,2
Prywatnych instytucji niekomercyjnych	27,0	56,7	42,4	48,6	28,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przesłanki za komercjalizacją badań naukowych

Transfer wiedzy oraz technologii z sektora nauki do biznesu to w dzisiejszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej szansa na utrzymanie konkurencyjności przedsiębiorstwa. W sytuacji, w której produkcja osiągnęła poziom nasycenia rynku, przedsiębiorstwa stanęły przed wyzwaniem, nie ilości produkowanego dobra, ale jego jakości, a zwłaszcza innowacyjności. Obszar konkurowania przestał być tak oczywisty w świecie, w którym dostęp do produktów jest niezwykle łatwy. Nowe strategie stają się coraz bardziej indywidualne i oparte na inwencji przedsiębiorców.

W literaturze podkreśla się znaczenie wymiany wiedzy pomiędzy światem nauki, a biznesu w rozumieniu kształtowania ścieżek kariery dla absolwentów⁴. Ponadto, dostrzeżona została również rola umiędzynarodowienia jako czynnika ułatwiającego przenikanie się dwóch światów funkcjonujących na zupełnie odrębnych zasadach, posiadających inne cele i zasady pracy. Wiąże się to z rozprzestrzenianiem się informacji i budową kapitału relacyjnego⁵. Najistotniejsze informacje często nie docierają do formalnego przekazu, a rozpowszechniane są jedynie pomiędzy jednostkami, które w pewnych okolicznościach miały styczność ze sobą. W przypadku omawianej współpracy uczelni wyższych z biznesem takimi nośnikami wiedzy są absolwenci. Niektórzy z nich stają na styku tych dwóch światów i w aktywny sposób biorą udział w procesie tworzenia wiedzy.⁶

Pomimo tak odrębnych celów biznesu i świata nauki, każda ze stron współpracy dostrzega obszar efektywnej współpracy. Świat akademicki docenia przede wszystkim możliwość zwiększania skali swoich działań dzięki finansowaniu ze strony biznesu. Natomiast przedsiębiorcy chcą mieć wpływ na przedmiot badań prowadzonych przez świat akademicki, tak aby była ona adekwatna do dzisiejszych potrzeb rynku⁷.

Dylematy zbliżenia nauki do biznesu

Szereg zmian cywilizacyjnych odcisnął swoje piętno na uniwersytetach. Pojawili nowe oczekiwania i pomysły na zarządzanie tymi instytucjami. Jak podkre-

⁴ F. Murray, *Innovation as Co-Evolution of Scientific and Technological Networks: Exploring Tissue Engineering*, „Research Policy”, 2002, vol. 31, s. 1389-1403; W. Powell, J. Owen-Smith, *Universities as Creators and Retailers of Intellectual Property*, [in:] *To Profit or Not to Profit*, B. Weisbrod (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1998.

⁵ R. S. Burt, *The Network Structure of Social Capital*, „Research in Organizational Behavior”, 2000, no. 2, s. 345-423; M. L. Tushman, *Special Boundary Roles in the Innovation Process*, „Administrative Science”, 1997, vol. 22, no. 4.

⁶ W. Powell, *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, „Research in Organizational Behavior”, 1990, no. 12.

⁷ W. Dominik, *Współpraca i transfer wiedzy pomiędzy przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi*, [w:] *Nauka i szkolnictwo wyższe*, D. Dziewałuk (red.), Studia Biura Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2013.

śła P. Nowak, analizując wydaną 20 lat temu książkę Readingsa *University in Ruins*, w centrum efektywności znalazły się finanse i optymalizacja zarządzania. Ponadto, wtłaczane w uniwersytety wizje zmian spotykają się z bezrefleksyjną implementacją związaną z zasadnością nowych rozwiązań i ich dostosowaniem do przestrzeni uczelni. Coraz mniejsze znaczenie zaś mają pojęcia, bez których uniwersytet nie mógłby powstać. Należą do nich: misja, autorytet, pamięć, kultura oraz relacja mistrz – uczeń. Zastąpione zostały optymalizacją, która przekłada się na każdą sferę działalności uniwersytetu. Dotyczy to również sfery działalności naukowej. Najbardziej pożądane są te kierunki rozważań, które w szybki i prosty sposób przyczynią się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej. Jednakże takie oczekiwania mają charakter krótkowzroczny, pozbawiony refleksji nad istotą nauki, której zadanie powinno sięgać o wiele dalej, aniżeli do tego, co jest dziś przez nią poznane. Pojawia się także pytanie: kto daje prawo do narzucania uniwersytetom kierunków rozważań. Tego typu kwestie często są komentowane przez ludzi, którzy nie są związani ze światem. Na jakiej zatem podstawie i z jakim stanem wiedzy podejmują się zadania poszukiwania kształtu uniwersytetów. Mimo że te wszystkie uwagi Readings przedstawił 20 lat temu, a w dyskursie publicznym są obecne jeszcze dłużej, to sytuacja do dnia dzisiejszego nie zmieniła się⁸.

Największy dylemat komercjalizacji badań naukowych jest związany z doborem tematyki badań. Naukowiec musi dokonać wyboru tej tematyki, która może zostać skomercjalizowana lub tej, która odpowiada zainteresowaniom naukowym. Oczywiście grono naukowców, zajmujących się tematami badawczymi, które są dziś bardzo popularne z racji zapotrzebowania biznesu, przed takim dylematem nie stoi. Jednak w tak uprzywilejowanej pozycji z pewnością nie znajdują się nauki humanistyczne, sprowadzone do określenia mianem nauk dla ducha. W przypadku tych nauk samo poszukiwanie prawdy nie prowadzi do spektakularnych odkryć, gdyż nie taka jest ich rola. Służą lepszemu zrozumieniu otaczającej rzeczywistości, miejscu człowieka, a także pozwalają wznosić postrzeganie na wyższe poziomy za sprawą kultury i sztuki. Rozważania nad tym, jakie badania powinien prowadzić uniwersytet, skłaniają do fundamentalnego pytania o rolę uniwersytetu. Czy zadaniem uniwersytetu jest wypełnianie oczekiwań rynku, które mają charakter krótkowzroczny, czy też uniwersytet powinien realizować ważniejsze zadanie, uwzględniając nie tylko to co jest potrzebne z racji dzisiejszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Trzeba pamiętać, że nauka już niejednokrotnie udowodniła, że swoją działalnością wyprzedza epoki i pozostawia rozwiązania dla przyszłych pokoleń. Natomiast z tych rozwiązań nawet obecne pokolenia nie potrafią jeszcze korzystać⁹.

⁸ P. Nowak, *Uniwersytet z o.o.*, „Kronos”, 2016, nr 3.

⁹ W. Zontek, *Czy badania mają być inspirowane przede wszystkim ciekawością, chęcią poznania, czy tylko potrzebami rynku?* [w:] *Idea uniwersytetu – reaktywacja*, P. Sztompka, K. Matuszek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

Opinię na temat prowadzenia badań w zakresie dzisiejszych potrzeb przedstawiła, prezydent Uniwersytetu Harvarda, Drew G. Faust. Stwierdziła ona, że największą bolączką takiego myślenia jest utrata perspektywy długoterminowej. Argument zwolenników prowadzenia badań odpowiadających dzisiejszym potrzebom, głoszący, że taka postawa wynika z turbulentnych zmian, jak podkreśliła prezydent, jest pozbawiony racji, ponieważ zmiany otoczenia od dawna mają miejsce. Podkreśliła również, że takie podejście do nauki w horyzoncie krótkoterminowym jest nieuzasadnione ze względu na przyszłość. Mianowicie, zauważyła ona, że przyczynia się to do zahamowania pewnej myśli rozwojowej pośród przyszłych pokoleń. Jeśli proces dydaktyki będzie prowadzony w taki sposób, że nauka będzie służyć aktualnym problemom, to młodzi ludzie nie będą mogli sobie wyobrazić innej rzeczywistości, a co więcej, kreować innowacje. Zatem koncentracja na dzisiejszych potrzebach nie może być jedynym zadaniem uczelni. Konieczne jest pielęgnowanie zamiłowania do nauki, ciekawości i stwarzanie warunków do poszukiwania prawdy¹⁰.

Pewną niezwykłą rolę uniwersytetu uzasadnia tradycja tej instytucji, która pomimo wielu zmian w otaczającej rzeczywistości, zachowała swoje wartości, wśród których nadrzędne miejsce zajmuje apoteoza rozumu. Od początku swojego istnienia, a więc od czasów średniowiecza, uniwersytet stanowił instytucję szczególną, działającą zupełnie inaczej niż inne instytucje, wznosząc się ze swoim rozumowaniem ponad bieżące problemy i zatracając się w poszukiwaniu prawdy, uznając ją za ponadczasową wartość w dociekaniach naukowych¹¹.

Zaprezentowane dylematy komercjalizacji badań naukowych odciskają swoje piętno nie tylko na tym, jak funkcjonują jednostki akademickie, ale także na jakości prowadzonych badań i na roli badacza, słowem w przypadku współpracy z biznesem często mamy do czynienia z sytuacją, w której rzeczywistość gospodarcza wymaga szybkich i jednoznacznych efektów. Takie podejście zdaje się jednak przeczyć idei samej nauki, która wymaga namysłu i weryfikacji stawianych hipotez. Stąd też krótkie terminy umów czy kontraktów mogą wymuszać na naukowcach powierzchowne wnioski. Problem roli badacza, oprócz tego wiążącego się z pracą na akord i realizacją zadań zgodnie z oczekiwaniami sektora biznesu, może być jeszcze inny. Otóż, nie można zapominać o naukach, których implementacja w rzeczywistości gospodarczej jest niemalże niemożliwa. Tym samym powstaje niekomfortowa sytuacja dla samych naukowców, którzy przez tego to mogą zostać podzieleni na tych zajmujących się lepszymi i gorszymi naukami. Co już w swej istocie jest pozbawione słuszności.

¹⁰ W. Zontek, *Czy badania mają być inspirowane przede wszystkim ciekawością, chęcią poznania, czy tylko potrzebami rynku?* op. cit.

¹¹ P. Sztompka, *Uniwersytet współczesny: zderzenie dwóch kultur*, [w:] *Idea uniwersytetu – reaktywacja*, P. Sztompka, K. Matuszek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

Podsumowanie

Dane ilustrujące zaangażowanie Polski w działalność badawczą i rozwojową jednoznacznie wskazują, że na tle Unii Europejskiej nasz kraj nie odznacza się dużymi nakładami. Natomiast próba porównywania z czołowymi graczami na skalę światową zbyt mocno kontrastuje ze skalą nakładów. Taka sytuacja świadczy o tym, że zwiększenie nakładów jest konieczne i trzeba dokonać tego w przemyślany sposób. Obarczanie jednostek naukowych odpowiedzialnością za ten obszar jest na pewno wygodne, jednak głębsza refleksja skłania do stwierdzenia, że jest to całkowicie nieuzasadnione. Co więcej, ta prosta recepta wiąże się z szeregiem problemów, które będą musiały rozwiązać uniwersytety. Prowadzi to do kuriozalnej sytuacji, w której zapomina się o dobru tej fundamentalnej jednostki w kwestii rozwoju społecznego, a nie tylko gospodarczego. Uniwersytety stają przed dylematem pomiędzy uprawianiem nauki a sprzedażą jej wytworów. Podsumowując, odpowiedzialność za poprawę w sferze działalności badawczej i rozwojowej należy przyjąć jako zadanie powierzone krajowi i porzucić wizję delegowania jej w jedno miejsce, nie zastanawiając się, jakie skutki przyniesie to dla przyszłości nauki.

Literatura

1. Burt R. S., *The Network Structure of Social Capital*, „Research in Organizational Behavior”, 2000, no. 2, s. 345-423.
2. Tushman M. L., *Special Boundary Roles in the Innovation Process*, „Administrative Science”, 1997, vol. 22, no. 4.
3. Dominik W., *Współpraca i transfer wiedzy pomiędzy przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi*, [w:] *Nauka i szkolnictwo wyższe*, D. Dziewałuk (red.), Studia Biura Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2013.
4. Kamela-Sowińska A., *Komercjalizacja własności intelektualnej. Problemy i bariery*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016, nr 1 (79).
5. *Komercjalizacja B+R dla praktyków*, wyd. 2, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa 2013.
6. Murray F., *Innovation as Co-Evolution of Scientific and Technological Networks: Exploring Tissue Engineering*, „Research Policy”, 2002, vol. 31, s. 1389-1403.
7. Powell W., Owen-Smith J., *Universities as Creators and Retailers of Intellectual Property*, [in:] *To Profit or Not to Profit*, B. Weisbrod (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1998.
8. Nowak P., *Uniwersytet z o.o.*, „Kronos”, 2016, nr 3.
9. Powell W., *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, „Research in Organizational Behavior”, 1990, no. 12.
10. Poznańska K., *Transfer wiedzy i technologii z podmiotów naukowych do gospodarki polskiej*, [w:] *Zarządzanie w szkołach wyższych i innowacje w gospodarce*, T. Wawak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
11. Sztompka P., *Uniwersytet współczesny: zderzenie dwóch kultur*, [w:] *Idea uniwersytetu – reaktywacja*, P. Sztompka, K. Matuszek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

12. Zontek W., *Czy badania mają być inspirowane przede wszystkim ciekawością, chęcią poznania, czy tylko potrzebami rynku?*, [w:] *Idea uniwersytetu – reaktywacja*, P. Sztompka, K. Matuszek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.
13. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/R_%26_D_expenditure#Further_Eurostat_information (data wejścia: 02.05.2017).

POTENCJALNE KIERUNKI DALSZEJ INTEGRACJI NA KONTYNENCIE EUROPEJSKIM W OBLICZU BREXITU

Streszczenie: Wydarzenia na arenie międzynarodowej zintensyfikowały w ostatnich latach debatę dotyczącą przyszłości Unii Europejskiej (UE). Głównym celem artykułu jest analiza potencjalnych kierunków rozwoju tego ugrupowania w obliczu Brexitu, odnosząca się do scenariuszy przyszłych relacji między UE a Wielką Brytanią oraz możliwych kierunków dalszego rozwoju integracji wskazanych przez Komisję Europejską (KE). W toku rozważań ustalono, że przyszły model relacji między UE a Wielką Brytanią może w istotnym stopniu zależeć od układu wzajemnych interesów między Wielką Brytanią a krajami odgrywającymi kluczowe role w funkcjonowaniu ugrupowania integracyjnego. Stwierdzono także prawdopodobieństwo zacieśniania współpracy pomiędzy krajami strefy euro i realizacji modelu integracji dwóch prędkości.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja europejska, Brexit, Kontynentalne Partnerstwo

POTENTIAL DIRECTIONS OF FURTHER EUROPEAN INTEGRATION IN THE FACE OF BREXIT

Summary: This article summarizes the main themes of the debate on the future of the European Union (EU). The purpose is to analyze the possible directions of further European integration in the face of Brexit. The research method is an extensive literature review. The author has identified two research areas: (i) scenarios of the future relations between the EU and the United Kingdom (UK), (ii) five possible directions of further integration presented by the European Commission (EC). The author found that future relations between the EU and the UK might depend on the connections between the UK and the largest EU economies. Furthermore, there exists a probability of a strengthened cooperation within the Eurozone and a realization of 'two-speed Europe' scenario.

Key words: European Union, European integration, Brexit, Continental Partnership

Wprowadzenie

Głównym celem opracowania, który ma w znacznej mierze charakter przeglądowy, jest prezentacja oraz analiza wybranych scenariuszy dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Za wyborem tak sformułowanej problematyki przemawia bieżąca sytuacja na arenie międzynarodowej, związana przede wszystkim z formalnym rozpoczęciem procedury Brexitu, czyli opuszczenia Unii Europejskiej (UE) przez Wielką Brytanię. Wydarzenie to w istotny sposób wpłynęło na pojawienie się wielu koncepcji opisujących potencjalne kierunki dalszej integracji, z których wybrane poddano analizie w niniejszym opracowaniu.

Artykuł składa się z pięciu części. W części drugiej podjęto próbę identyfikacji kluczowych wyzwań, przed którymi została postawiona UE w ostatnich latach. Kolejne dwie części objęły analizę kierunków dalszej integracji, odnoszącą się kolejno do scenariuszy relacji między UE a Wielką Brytanią po Brexicie oraz pięciu potencjalnych kierunków rozwoju integracji wskazanych przez Komisję Europejską (KE). W podsumowaniu zawarto najważniejsze wnioski płynące z artykułu oraz wskazano możliwe kierunki dalszych badań.

Proces integracji europejskiej w obliczu współczesnych wyzwań

Można stwierdzić, że jeszcze na początku XX wieku większość analiz związanych z przyszłością i kierunkami dalszego rozwoju UE w szczególności koncentrowała się na potencjalnych rozszerzeniach składu członkowskiego tego ugrupowania. Przegląd literatury przedmiotu doprowadził do sformułowania wniosku, zgodnie z którym pod koniec pierwszej dekady XX wieku przed UE pojawiło się wiele poważnych wyzwań oraz zagrożeń dla jej dalszego funkcjonowania. Trzy spośród nich – uznane przez autorkę za szczególnie istotne – opisano w tej części artykułu.

Niewątpliwie za jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla integracji europejskiej należy uznać wybuch globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Za jego początek można przyjąć datę 15 września 2008 roku, a więc dzień upadku *Lehman Brothers*, będącego jednym z najbardziej prestiżowych amerykańskich banków inwestycyjnych¹. Ze względu na silne zintegrowanie światowych rynków finansowych, zjawiska kryzysowe – zapoczątkowane na amerykańskim rynku nieruchomości – relatywnie szybko zaczęły przenosić się do innych części świata, w tym również na kontynent europejski. Koncentrując się na sytuacji gospodarczej wyłącznie krajów strefy euro, warto odnotować dwa istotne fakty. Po pierwsze, jeszcze na początku 2008 roku produkcja na obszarze europejskiej unii walutowej rosła, a stopa bezrobocia spadła do rekordowo niskiego poziomu. Po drugie, już na początku 2009 roku sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu – bezro-

¹ W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku – przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 9.

bocie osiągnęło najwyższy poziom od momentu utworzenia strefy euro, a także zaobserwowano recesję. Można zatem stwierdzić, że problemy, które na początku dotyczyły tylko europejskich banków, zaczęły negatywnie oddziaływać na sytuację finansową całych krajów. Za punkt krytyczny należy uznać ujawnienie nadmiernego zadłużenia greckiej gospodarki w październiku 2009 roku. Okazało się wówczas, że deficyt oraz dług publiczny tego kraju znacznie przekraczały poziomy, które prezentowano w oficjalnych statystykach. Co warto podkreślić, fakt ten w istotny sposób wpłynął również na zmianę stosunku rynków finansowych do innych zadłużonych krajów członkowskich strefy euro². Wydaje się, że doświadczenia związane z kryzysem finansowym i gospodarczym ostatnich lat pozwalają sformułować dwa istotne wnioski. Po pierwsze, kryzys ten z pewnością unaoczniał błędy w budowie struktury instytucjonalnej strefy euro. Po drugie, wywołał on refleksję nad tym, że duże zróżnicowanie poziomu rozwoju krajów członkowskich całej UE może skutkować zarówno kolejnymi problemami, jak i rozbieżnymi wizjami ich rozwiązywania w przyszłości.

Drugie istotne wyzwanie stanowi kwestia kryzysu migracyjnego, który w literaturze przedmiotu bywa określany mianem „największego problemu UE od początku jej istnienia”³. Należy zaznaczyć bowiem, że jest to największy kryzys uchodźczy od czasu zakończenia drugiej wojny światowej, którego w znacznym stopniu źródłem są konflikty oraz prześladowania „w strefie szerszego sąsiedztwa Europy”. Można stwierdzić, że od początku 2015 roku UE reagowała na ten kryzys zgodnie z trzema głównymi celami, przez które rozumie się: ratowanie życia ludzi, zapewnienie niezbędnej ochrony osobom pozostającym w potrzebie, kontrolę oraz zarządzanie granicami krajów i mobilnością⁴.

Za trzecie wyzwanie, kluczowe dla dalszego funkcjonowania UE, niewątpliwie należy uznać wynik referendum w Wielkiej Brytanii, będący następstwem rozpoczęcia procedury Brexitu w marcu 2017 roku. Można w tym miejscu zauważyć, że formalna procedura, dotycząca opuszczania struktur integracyjnych, została opisana w art. 50 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE). Zgodnie z tym artykułem, każdy kraj członkowski może podjąć decyzję o wystąpieniu z UE, a czas trwania tego procesu nie powinien być dłuższy niż dwa lata⁵. Wydaje się, że warto

² Np.: P. Gajewski, *Kryzys w strefie euro: przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.

³ A. Weiner, *Kryzys migracyjny w Europie. Czy rozwiązanie problemu uchodźców leży w rękach Turcji?*, „Centrum Stosunków Międzynarodowych”, 2016, <http://csm.org.pl/pl/2016/1646-czy-rozwiazanie-problemu-uchodzcow-lezy-w-rekach-turcji-komentarz-csm> (data wejścia: 13.05.2017).

⁴ *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=PL> (data wejścia: 13.05.2017).

⁵ Warto odnotować, że art. 50 TUE dopuszcza możliwość przedłużenia okresu negocjacji. Dzieje się to wówczas, gdy „Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu”; szerzej zob. *Traktat o Unii Euro-*

w tym miejscu pokrótce odnieść się do kwestii gospodarczych i zaznaczyć, że UE jest największym partnerem handlowym Wielkiej Brytanii. Można zatem skonstatować, że członkostwo tego kraju w strukturach integracyjnych – skutkujące brakiem opłat celnych – w istotny sposób wpływa na redukcję kosztów związanych z wzajemną wymianą handlową⁶. Mając na uwadze to, że Wielka Brytania jest jedną z największych gospodarek UE oraz wpłaca relatywnie wysokie składki do unijnego budżetu, można oczekiwać, że negocjacje dotyczące warunków opuszczenia struktur integracyjnych przez ten kraj będą stosunkowo skomplikowane⁷.

Na podstawie rozważań zawartych w tej części artykułu należy sformułować konkluzję, że przed UE stoją poważne wyzwania związane z koniecznością zapewnienia zarówno bezpieczeństwa, jak i dobrobytu mieszkańcom poszczególnych krajów członkowskich. Ponadto, godne uwagi jest to, że wszystkie opisane w tej części opracowania wydarzenia w istotny sposób wpłynęły na intensyfikację rozważań dotyczących z jednej strony potencjalnych kierunków dalszej integracji europejskiej, z drugiej natomiast zagrożeń dla obecnego kształtu UE⁸.

Scenariusze relacji między Unią Europejską a Wielką Brytanią w kontekście rozpoczęcia procedury Brexitu

Analizując aspekt związany z decyzją o opuszczeniu struktur integracyjnych przez Zjednoczone Królestwo należy zauważyć, że eurosceptyczna postawa towarzyszyła Wielkiej Brytanii właściwie od samego początku procesu integracji europejskiej⁹. Niewątpliwie za potwierdzenie takiego stanu rzeczy można uznać przystąpienie tego kraju do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) dopiero kilkanaście lat po podpisaniu Traktatu Rzymskiego przez kraje rdzenia¹⁰. Na uwagę również zasługuje fakt, że za jedną z istotnych przyczyn zarządzenia

pejskiej (wersja skonsolidowana), http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 (data wejścia: 14.05.2017).

⁶ Zob. np. S. Dhingra, G. Ottaviano, T. Sampson, J. Van Reenen, *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, „Centre for Economic Performance”, 2016, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit02.pdf> (data wejścia: 11.05.2017).

⁷ Wybrane scenariusze, dotyczące potencjalnych relacji między UE a Wielką Brytanią po Brexicie, przedstawiono w dalszej części niniejszego opracowania.

⁸ Z uwagi na ograniczenia związane z objętością pracy, w dalszej części opracowania rozważania oparto na wskazaniu potencjalnych kierunków rozwoju integracji europejskiej wyłącznie w obliczu Brexitu, stanowiącego, w opinii autorki, kluczowe wyzwanie dla przyszłości UE.

⁹ Zob. np. J. Tarnowska, *Rola Niemiec w procesie tworzenia strefy euro*, [w:] *Nauka i Pasja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków (w druku).

¹⁰ M. Wajda-Lichy, *Eurosceptyczna postawa Wielkiej Brytanii wobec Unii Gospodarczej i Walutowej – wnioski dla Polski*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 2002, nr 600.

przez premiera D. Camerona referendum w sprawie Brexitu uważa się niechęć UE do podejmowania istotnych reform¹¹.

Nawiązując do kwestii negocjacji przyszłych relacji między Wielką Brytanią a UE warto zacząć od tego, że w ostatnich dekadach ugrupowanie to zawarło stosunkowo dużo porozumień regulujących współpracę z krajami trzecimi. Porozumienia te w znacznej mierze stanowią kombinacje dwóch kryteriów – głębokości integracji gospodarczej, a także intensywności integracji politycznej. Wydaje się zarazem, że ich treść może być istotnym punktem odniesienia zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla krajów członkowskich UE w toczących się negocjacjach¹². Z tej racji, że po ogłoszeniu wyników referendum w Wielkiej Brytanii, w debacie pojawiła się wizja oparcia wzajemnej współpracy na zasadach charakteryzujących model norweski. Model ten przedstawiono w niniejszym opracowaniu¹³.

Analizując charakter relacji między Norwegią a UE, warto skupić się na dwóch kluczowych kwestiach. Po pierwsze, Norwegia stosuje unijne przepisy w zakresie jednolitego rynku, które wiążą się z wszystkimi czterema swobodami, a więc kolejno ze swobodnym przepływem towarów, usług, kapitału i osób¹⁴. Jednak należy zaznaczyć, że w dostępie Norwegii do unijnego rynku występują wyjątki, odnoszące się przede wszystkim do kwestii związanych z rolnictwem i rybołówstwem¹⁵. Ponadto, kraj ten, niebędący w unii celnej, nie stosuje wspólnych z UE taryf celnych w wymianie handlowej z krajami trzecimi. Po drugie, Norwegia – podobnie jak kraje członkowskie UE – płaci składki do unijnego budżetu, finansując w ten sposób głównie programy badawcze, edukacyjne oraz agencje, z którymi współpracuje. Trzeba zauważyć, że – ze względu na brak norweskich reprezentantów w gremiach decyzyjnych UE – wpływ tego kraju na charakter polityki oraz regulacji unijnych w obrębie wspólnego rynku jest stosunkowo ograniczony. Możliwy jest on szczególnie dzięki udziałowi wybranych specjalistów z krajów EOG w pracach KE „na wczesnym etapie formułowania propozycji legislacyjnych”¹⁶.

¹¹ M. K. Brunnermeier, H. James, J. P. Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, Princeton 2016, s. 272 i n.

¹² K. Borońska-Hryniewiecka, E. Kaca, S. Płóciennik, P. Toporowski, *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2016.

¹³ Szerzej na temat innych dotychczasowych modeli współpracy UE z krajami trzecimi np.: K. Borońska-Hryniewiecka i in., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, op. cit.

¹⁴ Trzeba wspomnieć, że obecność Norwegii na wspólnym rynku opiera się na jej członkostwie w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), obejmującym: wszystkie kraje członkowskie UE, Norwęgię, Islandię i Lichtenstein.

¹⁵ Szerzej np.: K. Heidar, *Norway: Elites on Trial*, Westview Press, Boulder, 2001; A. Boryczka-Cichy, *Norwegia a kwestia integracji ze strukturami Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2012, nr 123.

¹⁶ K. Borońska-Hryniewiecka i in., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, op. cit.

Jeżeli chodzi natomiast o inne potencjalne scenariusze współpracy między UE a Wielką Brytanią po Brexicie, to warto wspomnieć o – uznawanej za przełomową – wizji Kontynentalnego Partnerstwa. J. Pisani-Ferry i inni będący autorami tej koncepcji, twierdzą, że w referendum Brytyjczycy zdecydowali się na odrzucenie zarówno swobody przepływu osób, jak i integracji politycznej. Dlatego właśnie ogólne zasady zaproponowanego modelu współpracy w głównej mierze koncentrują się na trzech kwestiach: gwarancji trzech swobód (z wyłączeniem swobodnego przepływu osób), możliwości przyjmowania określonych kwot pracowników mogących podejmować pracę w krajach członkowskich Partnerstwa, „wizji budowania europejskiej odpowiedzi na globalne wyzwania”. Co więcej, w opinii autorów, przyjęcie tego typu porozumienia mogłoby w dłuższej perspektywie czasowej stanowić również próbę usystematyzowania relacji między UE a krajami spoza Wspólnoty, w tym także Ukrainą i Turcją¹⁷.

Warto także odnotować, że w literaturze przedmiotu pojawiły się analizy związane z warunkami współpracy potencjalnie preferowanymi przez największe gospodarki UE. Zasadne wydaje się wyróżnienie przez K. Borońską-Hryniewiecką i innych trzech głównych czynników, od których mogą zależeć preferencje poszczególnych krajów w odniesieniu do formy porozumienia z Wielką Brytanią, tj.: siły powiązań gospodarczych między danym krajem a Wielką Brytanią, stopnia zbieżności ze stanowiskiem Wielkiej Brytanii w kwestii polityki gospodarczej realizowanej na poziomie UE, stopnia podobieństwa wizji dotyczących przyszłości integracji¹⁸.

Mając na uwadze przywódczą rolę Niemiec i Francji w strukturach integracyjnych¹⁹, warto skupić się na analizie preferencji właśnie tych dwóch krajów. Niemcy – posiadające silne powiązania gospodarcze z Wielką Brytanią w sferach handlu towarami, usługami oraz inwestycji bezpośrednich – powinny preferować zapewnienie Zjednoczonemu Królestwu dostępu do wspólnego rynku. Z kolei zbliżone przekonania w wielu kwestiach polityki gospodarczej²⁰ mogą w istotny sposób skłonić RFN do chęci utworzenia wspólnych gremiów konsultacyjno-decyzyjnych. Za aspekt, który niewątpliwie różni oba kraje, należy natomiast uznać poglądy odnoszące się do potencjalnych kierunków dalszej integracji. Można zatem oczekiwać, że stanowisko Niemiec będzie zmierzało do oddzielenia brytyjskiego wpływu na kwestie gospodarcze od spraw politycznych (w tym dotyczą-

¹⁷ J. Pisani-Ferry, N. Röttgen, A. Sapir, P. Tucker, G. B. Wolff, *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, „Bruegel”, 2016, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/08/EU-UK-20160829-final-1.pdf> (data wejścia: 10.05.2017).

¹⁸ K. Borońska-Hryniewiecka i in., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, op. cit.

¹⁹ Zob. np. A. Barabas, B. Koszel, M. Książniakiewicz, *Przywódstwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016.

²⁰ Warto w tym miejscu odnotować, że w ostatnich latach Niemcy oraz Wielka Brytania przeprowadziły podobne reformy zarówno na rynku pracy, jak i w polityce socjalnej; zob. K. Borońska-Hryniewiecka i in., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, op. cit.

cych przede wszystkim przyszłości UE). Tymczasem Francja z uwagi na relatywnie intensywną wymianę handlową oraz poziom wzajemnych inwestycji, podobnie jak Niemcy, może dążyć do ukształtowania relacji z Wielką Brytanią na poziomie wspólnego rynku. Ze względu na odmienne stanowiska w wielu kwestiach polityki gospodarczej²¹, a zarazem różne zróżnicowane wizje związane z przyszłością integracji można stwierdzić, że Francja nie będzie preferowała modelu zakładającego udział Wielkiej Brytanii w procesach konsultacyjno-decyzyjnych²².

Dokonany w tej części opracowania przegląd literatury przedmiotu pozwala sformułować dwa istotne wnioski. Po pierwsze, wydaje się, że mimo funkcjonowania określonych modeli relacji między UE a krajami trzecimi, Wielka Brytania będzie dążyła do wynegocjowania indywidualnego charakteru współpracy z ugrupowaniem. Po drugie, za największe wyzwanie w tym obszarze niewątpliwie można uznać wypracowanie warunków satysfakcjonujących zarówno Wielką Brytanię, jak i wszystkie kraje członkowskie UE.

„Scenariusze dla Europy do roku 2025” według Komisji Europejskiej

Biała księga w sprawie przyszłości Europy, przedstawiona przez KE w marcu 2017 roku, z pewnością stanowi istotny wkład do debaty dotyczącej możliwych kierunków ewolucji UE po Brexicie. Co warto podkreślić, podstawą rozważań Komisji jest założenie, że dalsza integracja będzie następować w gronie 27 krajów członkowskich. W dokumencie zostało zaproponowanych pięć scenariuszy przyszłości integracji europejskiej, a mianowicie:

1. „kontynuacja” – scenariusz przewidujący koncentrację UE na realizacji obecnego programu reform, jego bieżącej aktualizacji oraz zapewnieniu zatrudnienia, inwestycji i wzrostu gospodarczego;
2. „nic poza jednolitym rynkiem” – scenariusz, którego realizacja wiązałaby się z ograniczeniem integracji wyłącznie do jednolitego rynku, a także z perspektywą wprowadzenia systematycznych kontroli osób (głównie z uwagi na ograniczenie współpracy w zakresie bezpieczeństwa);
3. „ci, którzy chcą więcej, robią więcej” – scenariusz zakładający z jednej strony zachowanie jedności UE w gronie 27 krajów członkowskich, z drugiej natomiast umożliwiający powstawanie tzw. koalicji chętnych, mających na celu ściślejszą współpracę między wybranymi krajami w określonych obszarach polityki;
4. „robić mniej, ale efektywniej” – scenariusz, zgodnie z którym UE miałyby skoncentrować swoją uwagę na kilku kluczowych obszarach (takich jak handel i innowacje), jednocześnie znacząco ograniczając lub zaprzestając działalności na innych polach;

²¹ Francja sprzyja regulacji, natomiast Wielka Brytania opowiada się za deregulacją.

²² Szerzej zob. np. K. Borońska-Hryniewiecka i in., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, op. cit..

5. „robić wspólnie znacznie więcej” – scenariusz wiążący się z pogłębianiem integracji w ramach 27 krajów członkowskich UE oraz dążeniem do wzmocnienia strefy euro²³.

W tym miejscu uzasadnione jest przytoczenie stanowiska autorów *Białej księgi*, zgodnie z którym, opisane scenariusze „nie są szczegółowymi planami działania ani zaleceniami politycznymi”, a ich celem jest „skłonienie do przemysłów”²⁴. Wydaje się zatem, że mogą one zostać uznane za punkt wyjścia do dalszej debaty oraz rozważań dotyczących przyszłości UE-27²⁵. Jednak warto zwrócić uwagę na scenariusz trzeci i perspektywę powstawania tzw. koalicji chętnych. Należy bowiem zauważyć, że realizacja tej wizji łączyłoby się z podążaniem UE w kierunku „integracji dwóch prędkości” oraz możliwym zacieśnianiem współpracy w ramach strefy euro. Niewątpliwie miałyby to istotny wpływ na gospodarkę krajów z derogacją czasową, w tym także Polski. Warto również zaznaczyć, że Polska jest obecnie jedną z największych gospodarek UE pozostających poza obszarem wspólnej waluty²⁶.

Podsumowanie

Głównym celem niniejszego opracowania była prezentacja oraz analiza wybranych scenariuszy dotyczących potencjalnych kierunków rozwoju integracji europejskiej w obliczu Brexitu. Omówione w artykule zagadnienia pozwalają na sformułowanie kilku istotnych wniosków. W odniesieniu do kwestii przyszłego charakteru relacji między UE a Wielką Brytanią można oczekiwać, że ich kształt nie będzie stanowił całkowitego odzwierciedlenia żadnego z obecnie funkcjonujących modeli współpracy UE z krajami trzecimi. Wydaje się także, że ostateczna forma tych relacji może w istotnym stopniu zależeć od układu wzajemnych interesów między Wielką Brytanią a krajami odgrywającymi istotne role w funkcjonowaniu UE (w tym największymi gospodarkami ugrupowania – Niemcami i Francją). Warto również zwrócić uwagę na jeden ze scenariuszy dalszej integracji europejskiej wskazany przez KE, zakładający możliwość realizacji wizji „Europy dwóch prędkości”. Należy bowiem zauważyć, że kwestia potencjalnej realizacji właśnie tego scenariusza mogłaby mieć istotne znaczenie w debacie dotyczącej

²³ Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 roku*, Bruksela 2017, s. 15 i n., https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_pl (data wejścia: 13.05.2017).

²⁴ Ibidem, s. 15.

²⁵ Szerzej o „procesie refleksji nad *Białą Księgą*” zob. Komisja Europejska, *Biała księga*, op. cit., s. 28.

²⁶ Należy zauważyć, że w ostatnim czasie debata dotycząca potencjalnego członkostwa Polski w strefie euro uległa intensyfikacji; szerzej zob. np.: A. Wojtyna, *Warto rozmawiać o Euro*, „Rzeczpospolita”, 2017, <http://www.rp.pl/Opinie/303279843-Andrzej-Wojtyna-Warto-rozmawiac-o-Euro.html>. (data wejścia: 13.05.2017), G. Kołodko, *Czy Polska zbawi Europę?*, „Rzeczpospolita”, 2017, <http://www.rp.pl/Publicystyka/301029893-Grzegorz-Kolodko-Czy-Polska-zbawi-Europe.html>. (data wejścia: 13.05.2017).

perspektywy członkostwa Polski w strefie euro. Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym artykule, można skonstatować, że spektrum prezentowanych w literaturze przedmiotu potencjalnych scenariuszy dotyczących integracji europejskiej jest relatywnie szerokie. Uzasadnione wydaje się także stwierdzenie, że dużą rolę w wyznaczaniu kierunku dalszej ewolucji UE mają szansę odegrać wyniki wyborów prezydenckich we Francji oraz wyborów parlamentarnych w Niemczech w 2017 roku²⁷.

Wśród kierunków dalszych badań nad przyszłością integracji europejskiej, wykraczających poza tematykę związaną z Brexitem i wymagających osobnego opracowania, można określić: analizę perspektyw rozszerzenia UE o nowe kraje członkowskie²⁸, próbę identyfikacji czynników wpływających na kształtowanie się eurosceptycznej postawy Wielkiej Brytanii wobec procesu integracji europejskiej, analizę potencjalnych scenariuszy funkcjonowania strefy euro z uwzględnieniem dyskusji nad reformą jej struktury instytucjonalnej, analizę potencjalnych korzyści i kosztów członkostwa Polski w UGW w kontekście możliwości realizacji wizji „integracji dwóch prędkości”.

Literatura

1. Barabasz A., Koszel B., Księżniakiewicz M., *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016.
2. Borońska-Hryniewiecka K., Kaca E., Płóciennik S., Toporowski P., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2016.
3. Boryczka-Cichy A., *Norwegia a kwestia integracji ze strukturami Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2012, nr 123.
4. Brunnermeier M. K., James H., Landau J.P., *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, Princeton 2016.
5. Dhingra S., Ottaviano G., Sampson T., Van Reenen J., *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, „Centre for Economic Performance”, 2016, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit02.pdf> (data wejścia: 13.05.2017).
6. Gajewski P., *Kryzys w strefie euro: przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.
7. Heidar K., *Norway: Elites on Trial*, Westview Press, Boulder, 2001.
8. Kołodko G., *Czy Polska zbawi Europę?*, „Rzeczpospolita”, 2017, <http://www.rp.pl/Publicystyka/301029893-Grzegorz-Kolodko-Czy-Polska-zbawi-Europe.html>. (data wejścia: 13.05.2017).
9. Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 roku*, Bruksela 2017, https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_pl (data wejścia: 13.05.2017).

²⁷ W momencie powstawania niniejszego artykułu miały już miejsce wybory prezydenckie we Francji, w których zwycięstwo odniósł E. Macron. Wybory parlamentarne w Niemczech odbyły się we wrześniu 2017 roku.

²⁸ Głównie w kontekście kryzysu migracyjnego i potencjalnego członkostwa Turcji w strukturach integracyjnych.

10. Nawrot W., *Globalny kryzys finansowy XXI wieku – przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009.
11. Pisani-Ferry J., Röttgen N., Sapir A., Tucker P., Wolff G. B., *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, „Bruegel” 2016, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/08/EU-UK-20160829-final-1.pdf>. (data wejścia: 10.05.2017).
12. Tarnowska J., *Rola Niemiec w procesie tworzenia strefy euro*, [w:] *Nauka i Pasja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków (w druku).
13. *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945, (data wejścia: 14.05.2017).
14. Wajda-Lichy M., *Eurosceptyczna postawa Wielkiej Brytanii wobec Unii Gospodarczej i Walutowej – wnioski dla Polski*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 2002, nr 600.
15. Weinar A., *Kryzys migracyjny w Europie. Czy rozwiązanie problemu uchodźców leży w rękach Turcji?*, „Centrum Stosunków Międzynarodowych”, 2016, <http://csm.org.pl/pl/2016/1646-czy-rozwiazanie-problemu-uchodzcow-lezy-w-rekach-turcji-komentarz-csm> (data wejścia: 13.05.2017).
16. Wojtyna A., *Warto rozmawiać o Euro*, „Rzeczpospolita”, 2017, <http://www.rp.pl/Opinie/303279843-Andrzej-Wojtyna-Warto-rozmawiac-o-Euro.html> (data wejścia: 13.05.2017).
17. *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=PL> (data wejścia: 13.05.2017).

WYBRANE ASPEKTY WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ POLSKI Z HISPANIĄ I PORTUGALIĄ

Streszczenie: Polska od kilku lat osiąga bardzo korzystne wyniki w handlu zagranicznym z Hiszpanią i Portugalią, a pozycja w wymianie towarowej tych krajów stale rośnie. Od momentu akcesji na znaczeniu również zyskuje handel wewnątrzgałęziowy w wymianie handlowej polsko-iberyjskiej. Polska jest głównym partnerem biznesowym wśród krajów przyjętych do Unii Europejskiej w 2004 roku i później. Wymiana kapitałowa rozwija się nierównomiernie. Oba kraje należą do kluczowych inwestorów zagranicznych w Polsce, a podstawowymi branżami są: budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, usługi finansowe, handel detaliczny oraz nieruchomości. Hiszpania i Portugalia nie należą do najważniejszych miejsc alokacji polskich BIZ, choć od 2004 roku zainteresowanie polskich inwestorów tymi rynkami systematycznie wzrasta. Wynika to przede wszystkim z dużej odległości geograficznej, a także ze stosunkowo słabej znajomości tych rynków i bariery językowej.

Słowa kluczowe: wymiana handlowa, handel zagraniczny, współpraca gospodarcza, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, integracja ekonomiczna

SELECTED ASPECTS OF POLAND ECONOMIC COOPERATION WITH SPAIN AND PORTUGAL

Summary: For several years Poland's foreign trade with Spain and Portugal has reached very good results and The Polish position in Iberian Peninsula countries goods exchange is growing steadily. Intra-industry trade position in Polish-Iberian trade exchange is also growing since the accession. Poland is the most important business partner for Spain and Portugal from countries admitted to the European Union in 2004 and later. Capital cooperation with Spain and Portugal is developing erratically. Both countries are in top ten foreign investors in Poland and main sectors are architecture, industry wide, financial services, retail trade and immovables. However, both countries are not belong to the main target countries for Polish foreign direct investments, although, since 2004, interest of Polish investors in these markets systematically increases. Mostly it results from long geographic distance and also from poor knowledge of these markets and from language hindrance.

Key words: trade exchange, foreign trade, economic cooperation, foreign direct investment, economic integration,

Wprowadzenie

Przedmiotem badań w publikacji jest szeroko rozumiana współpraca ekonomiczna, przez którą rozumie się przepływy nie tylko towarów i usług między przynajmniej dwoma krajami, lecz także kapitału finansowego, wartości niematerialnych i prawnych (patentów, *know-how*, wiedzy) oraz kapitału ludzkiego (siły roboczej). W tym przypadku są to przepływy wyżej wymienionych czynników między Polską a Hiszpanią i Portugalią na przestrzeni ostatnich kilku lat. Problemem naukowym jest nierównomierny rozwój współpracy gospodarczej między Polską a Półwyspem Iberyjskim, szczególnie w kwestii przepływów inwestycyjno-kapitałowych i kapitału ludzkiego. Metoda badawcza obejmuje nie tylko gruntowną analizę zebranych wcześniej danych makroekonomicznych dotyczących gospodarek: Polski, Hiszpanii i Portugalii oraz powiązań gospodarczych między tymi państwami, ale również sformułowanie hipotezy badawczej i celu naukowego oraz weryfikację hipotezy. Celem artykułu jest weryfikacja zbudowanej hipotezy badawczej (pozytywna lub negatywna), a zarazem sformułowanie wniosków w odniesieniu do wybranych teorii wymiany międzynarodowej, zwłaszcza najbardziej współczesnych.

Główna hipoteza badawcza zakłada, że w handlu zagranicznym między Polską a Półwyspem Iberyjskim dominuje handel wewnątrzgałęziowy. Oznacza to, że struktura polskiego eksportu do Hiszpanii i Portugalii jest podobna do struktury importu z tych krajów w przekroju towarowym. W wymianie handlowej Polski z wieloma państwami członkowskimi Unii Europejskiej w dużej mierze mamy do czynienia z obrotami wewnątrzgałęziowymi, czyli z eksportem oraz importem tych samych dóbr rzeczowych i usług. Występuje zatem zjawisko nakładania się handlu.

Wybrane teorie wymiany międzynarodowej

Wymiana międzynarodowa jest pojęciem bardzo szerokim, obejmującym nie tylko globalne przepływy surowców, towarów i usług między podmiotami ze wszystkich krajów świata, lecz także przepływy szeroko rozumianego kapitału finansowego, głównie w formie: bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), wartości niematerialnych (licencje, technologia, wiedza) i siły roboczej (kapitał ludzki). Przez wieki wymiana międzynarodowa była pojęciem tożsamym z handlem międzynarodowym, czyli globalnymi przepływami surowców i wyrobów gotowych (towarów i usług). Handel zagraniczny jest to odpłatna wymiana towarów lub usług z partnerami mającymi stałą siedzibę poza granicą celną kraju (ujęcie wąskie). W ujęciu szerokim, oprócz obrotów towarowo-usługowych, handel zagraniczny obejmuje obroty majątkowo-kredytowe oraz obroty bieżące, na które składają się: transakcje dotyczące dóbr niematerialnych (licencji, *know-how*, patentów) oraz zobowiązania wynikające z przemieszczania się ludności między państwami, utrzymanie własnych placówek dyplomatycznych i inne.

Kluczowymi elementami handlu zagranicznego są import, eksport i handel tranzytowy¹.

Początki wymiany międzynarodowej dotyczą już czasów starożytnych, kiedy to powstały pierwsze państwa (Chiny, Indie, Mezopotamia, później Egipt, Grecja, Imperium Macedońskie i Rzym). W okresie panowania Rzymu na Starym Kontynencie powstała pierwsza teoria wymiany handlowej, nazywana popularnie psychozą lęku przed brakiem towarów. Rzymianie, podbijając kolejne terytoria i przyłączając je do swojego państwa jako prowincje, systematycznie rozwijali współpracę handlową Italii z prowincjami. Jednak polegała ona na tym, że Rzymianie starali się pozyskiwać z podbitych terenów jak najwięcej towarów i surowców, w zamian za nie dając jak najmniej złota lub innych dóbr. W okresie starożytnym dominował handel barterowy. Kolejnym, ważnym okresem rozwoju wymiany międzynarodowej był okres wielkich odkryć geograficznych (od końca XV wieku). W XVII wieku powstała doktryna merkantylizmu, zakładająca nadrzędną rolę zasobów pieniądza kruszcowego w bogaceniu się narodów. Konieczne w uzyskiwaniu jak największej ilości kruszcu stało się utrzymywanie przez dany kraj wysokiej nadwyżki w handlu zagranicznym. Merkantyliści byli gorącymi zwolennikami protekcjonizmu gospodarczego, czyli stosowania różnorodnych ograniczeń w imporcie towarów z zagranicy².

Teoria merkantylistyczna, której ojcami byli J. B. Colbert i J. Mun, pod koniec XVIII wieku została wyparta przez ekonomię klasyczną, a konkretnie teorię kosztów absolutnych Adama Smitha. Zwolennicy klasycznej teorii wymiany odrzucali wszelkie formy ograniczeń w wymianie z zagranicą i należeli do pierwszych zwolenników specjalizacji międzynarodowej państwa w produkcji wybranych dóbr. Za podstawowe kryterium specjalizacji uważali różnice w kosztach absolutnych, czyli fakt polegający na eksporcie przez kraj A towarów, które wytwarza bezwzględnie taniej niż zagranica, oraz imporcie tych towarów, które produkuje drożej. Teoria Adama Smitha spotkała się z ostrą krytyką, gdyż w przypadku wytwarzania przez dane państwo wszystkich dóbr drożej, niż państwa z którymi prowadzi wymianę handlową, dany kraj zostałby zmuszony do sprowadzania wszystkich dóbr z zagranicy. Dlatego też teoria klasyczna została uzupełniona przez Davida Riccarda o teorię kosztów komparatywnych. Zakładała ona, iż kraj powinien specjalizować się w produkcji i eksporcie tych dóbr, które wytwarza taniej lub względnie mniej drogo, niż partnerzy handlowi³.

Na przełomie dziewiętnastego i dwudziestego stulecia dużą popularność zyskała teoria obfitości zasobów, wprowadzona przez szwedzkich ekonomistów Elli

¹ J. Grabowiecki, *Rola handlu zagranicznego w rozwoju gospodarczym kraju i regionu*, [w:] *Wymiana handlowa województwa podlaskiego po akcesji do Unii Europejskiej*, J. Grabowiecki (red.), Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2012, s. 10.

² H. Wnorowski, *Handel zagraniczny a wzrost gospodarczy*, [w:] *Teoria ekonomii, T.2.: Makroekonomia*, K. Meredyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 299-301.

³ M. Chrzan, *Korzyści z wymiany międzynarodowej*, [w:] *Handel zagraniczny: organizacja i technika*, J. Rymarczyk (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 407-409.

Hechschera i Bertila Ohlina, uzupełniona później przez Samuelsona (model H-O-S). Jest to najbardziej znana neoklasyczna teoria handlu międzynarodowego. Według jej autorów, obfitość zasobów danego kraju polega na relatywnie niskiej cenie kapitału bądź pracy ludzkiej. Państwa zasobne w siłę roboczą, zgodnie z teorią obfitości zasobów, powinny eksportować dobra pracochłonne, a importować kapitałochłonne, a państwa posiadające duże zasoby kapitału odwrotnie.

Po drugiej wojnie światowej model H-O-S został zweryfikowany przez W. Leontiefa. Amerykański uczony rosyjskiego pochodzenia poddał gruntownej analizie wymianę towarową Stanów Zjednoczonych. Okazało się, iż struktura towarowa USA przeczy teorii obfitości zasobów, gdyż w okresie badanym przez Leontiefa w amerykańskim eksporcie dominowały dobra wymagające dużych zasobów pracy ludzkiej, a w imporcie – dobra wymagające dużych nakładów kapitału (paradoks Leontiefa). Późniejsze prace wykazały jednak, iż zarówno twórcy teorii obfitości zasobów, jak i W. Leontief w swoich pracach nie wzięli pod uwagę pojęcia kapitału ludzkiego. Towary eksportowane przez USA wprawdzie wymagały w procesie produkcji wysokich nakładów pracy ludzkiej, lecz wykwalifikowanej (naukowców, inżynierów), nie prostej, jak w przypadku krajów nisko i średnio rozwiniętych⁴.

Zwolennicy niemieckiej szkoły historycznej odrzucali poglądy szkoły klasycznej i neoklasycznej, przede wszystkim w kwestii wymiany z zagranicą. Najbardziej znaną teorią tej szkoły jest teoria protekcjonizmu wychowawczego Friedricha Lista. Niemiecki ekonomista i filozof uważał całkowitą liberalizację obrotów z zagranicą za krzywdzącą dla krajów słabo i średnio rozwiniętych, a bardzo korzystną dla krajów wyznaczających kierunki rozwoju globalnego. Teoria protekcjonizmu zakładała stosowanie przez kraj ceł ochronnych na dobra z zagranicy, zwłaszcza w branżach, które dopiero rozwijają się i utrzymywanie ich aż do momentu osiągnięcia przez dobra krajowe odpowiedniej jakości, jak również kosztów wytwarzania, aby mogły one skutecznie rywalizować z dobrami z zagranicy. Protekcjonizm wychowawczy znalazł wielu zwolenników w krajach azjatyckich po drugiej wojnie światowej (takich jak: Japonia, Korea Południowa, Singapur, Tajwan, później także Chiny)⁵.

Po drugiej wojnie światowej popularnością cieszyły się poglądy J. M. Keynesa, również w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych. Keynes uważał, że jeśli źródłem kryzysu gospodarczego jest niedostateczny popyt krajowy, to poprawę sytuacji powinien przynieść szybszy przyrost wolumenu eksportu niż importu. Wówczas następuje szybszy wzrost popytu zagranicznego na towary produkowane w kraju od popytu wewnętrznego na dobra importowane. Ograniczenie importu kosztem eksportu znacznie poprawia stopień wykorzystania zasobów krajowych. Z tej racji większość kryzysów gospodarczych jest spowodowanych niedostatecznym popytem w skali globalnej, Keynes postulował

⁴ Ibidem, s. 412-413.

⁵ Ibidem, s. 413.

utworzenie organizacji międzynarodowych regulujących światowe obroty towarowe, w celu utrzymania pełnego zatrudnienia i równowagi płatniczej w skali globalnej. Brytyjski ekonomista był zwolennikiem zacieśniania międzynarodowej współpracy gospodarczej nie tylko w zakresie handlu towarami w ramach specjalnie utworzonych instytucji ponadnarodowych. Po drugiej wojnie światowej idee Keynesa znalazły wielu zwolenników, czego dowodem jest utworzenie takich organizacji, jak: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD Bank Światowy, GATT/ Światowa Organizacja Handlu czy też Europejska Wspólnota Węgla i Stali (obecnie Unia Europejska), prawnie regulujących większość światowych przepływów: towarów, usług, kapitału czy technologii⁶.

Zdaniem wielu ekonomistów, wśród współczesnych teorii handlu międzynarodowego najpopularniejszą i najlepiej opisującą handel globalny w XXI wieku jest teoria handlu wewnątrzgałęziowego. Zakłada ona nakładanie się strumieni handlu zagranicznego, czyli sytuację, w której kraj jest zarówno importerem, jak i eksporterem tych samych dóbr (handel horyzontalny, zjawisko nakładania się handlu). Baza eksportu wynika z trzech czynników. Po pierwsze, wraz z rozwojem gospodarczym kraju lub regionu zachodzi proces dywersyfikacji struktury popytu. Po drugie, osiąganie największych korzyści ekonomicznych przez producentów najczęściej jest możliwe dzięki różnym rodzajom powiązań między firmami z krajów o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego oraz o zbliżonej strukturze popytu i podaży. Po trzecie, stale postępująca liberalizacja gospodarcza w warunkach szybkiego postępu technicznego sprzyja obniżeniu kosztów logistycznych (komunikowania się, transportu). Zdaniem autora, teoria handlu wewnątrzgałęziowego przede wszystkim jest oparta na teorii obfitości zasobów Heckschera-Ohlina, działając w ramach modelu Heckschera-Ohlina-Chamberlina. Wymiana wewnątrzgałęziowa jest charakterystyczna dla krajów wysoko rozwiniętych, zbliżonych nie tylko pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, ale także gustów konsumentów i kulturowo. Najlepszym odzwierciedleniem tej teorii jest, według badacza, wymiana towarów i usług w obrębie Unii Europejskiej, odwrotnie jest w przypadku wymiany Unii Europejskiej z krajami słabo rozwiniętymi⁷.

Dużą popularność zyskały również teorie neotechnologiczne, zwłaszcza teoria luki technologicznej M.V. Posnera oraz teoria cyklu życia produktu R. Vermona. Pierwsza teoria przyjmuje różnice w poziomie rozwoju technologicznego między firmami, regionami i państwami. Przewaga w jakości towarów czy w stopniu zaawansowania technicznego produktu daje przewagę konkurencyjną przedsiębiorstwom innowacyjnym na rynkach zewnętrznych nad mniej innowacyjnymi konkurentami z zagranicy. Baza eksportu kraju bądź regionu jest wysoce zależna od: zasobów naturalnych, kapitału ludzkiego, rzeczowego i finansowego. W opinii M. Posnera, struktura geograficzna i towarowa handlu światowego

⁶ Ibidem, s. 413.

⁷ J. Grabowiecki, *Rola handlu zagranicznego w rozwoju gospodarczym kraju i regionu*, [w:] *Wymiana handlowa województwa podlaskiego po akcesji do Unii Europejskiej*, op. cit., s. 28-29.

w głównej mierze jest uwarunkowana stopniem opóźnienia poszczególnych krajów i regionów w generowaniu i wprowadzaniu coraz to nowych technik wytwarzania produktów nowoczesnych oraz w stopniu wykorzystywania postępu technicznego. Państwa cechujące się wysokim stopniem innowacyjności przedsiębiorstw mają łatwiejszy dostęp do zagranicznych rynków zwykle na skutek czasowej przewagi konkurencyjnej. Przedsiębiorstwa z krajów mniej innowacyjnych są często zmuszane do konkurencji cenowej z zagranicznymi podmiotami, lecz w miarę upływu czasu przedsiębiorstwa przyswajają sobie technologię konkurentów i ich produkty stają się konkurencyjne wobec produktów zagranicznych. Towar przestaje być nowością⁸.

Teoria cyklu życia produktu zakłada istnienie licznych ograniczeń w globalnych przepływach technologii, co powoduje stopniową, nierównomierną dyfuzję innowacji. Według R. Vernona, każdy produkt przechodzi przez trzy fazy: innowacyjną, dojrzewania i standaryzacji. Zdaniem autora, w gospodarce każdego kraju występują gałęzie nowe, wzrostowe i dojrzałe (schyłkowe, tradycyjne), natomiast ich udział w ogóle produkcji kraju czy regionu warunkuje jego poziom rozwoju gospodarczego, a także rozmiary handlu zagranicznego. Teoria grawitacji opiera swoje założenia na asymetrii partnerów handlowych. W opinii jej autorów, kierunki handlu zagranicznego są kształtowane przez specyficzne siły przyciągania. Rozmiary eksportu i importu wprost zależą proporcjonalnie od realnego dochodu narodowego krajów i regionów oraz od poziomu PKB na mieszkańca, i odwrotnie, proporcjonalnie od odległości geograficznej ich centrów gospodarczych od siebie. Wielkość i strukturę handlu zagranicznego determinują ponadto czynniki strukturalne, czyli preferencje i bariery handlowe, członkostwo kraju w organizacjach międzynarodowych i liczba zawartych umów o współpracy gospodarczej. Bliskie położenie geograficzne importera i eksportera dodatnio wpływa na wielkość eksportu i importu ze względu na koszty logistyczne⁹.

Teoria grawitacji znajduje odzwierciedlenie m.in. w strukturze geograficznej handlu zagranicznego województwa podlaskiego, dla którego, oprócz Niemiec, głównymi partnerami handlowymi są: Rosja, Białoruś i Litwa. Podobnie jest w przypadku teorii nakładania się popytu S. B. Lindera. W przekonaniu ekonomisty, eksport ma miejsce w przypadku pokrywania się popytu między przynajmniej dwoma krajami. Konsumenci z różnych krajów wybierają rozmaite, ale zazwyczaj pokrywające się w dużym stopniu kombinacje towarów, a intensywność strumieni handlowych jest wyższa między krajami o podobnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego. Teoria Lindera także znajduje swoje potwierdzenie w wymianie towarowej wschodnich województw naszego kraju, gdyż stopień powiązań tamtejszych firm z kontrahentami zza wschodniej granicy jest silnie

⁸ Ibidem, s. 29.

⁹ Ibidem, s. 30-31.

uwarunkowany nie tylko bliskością geograficzną, lecz również podobieństwem kulturowym i zbliżonym poziomem rozwoju gospodarczego¹⁰.

Charakterystyka gospodarek Półwyspu Iberyjskiego

Hiszpania i Portugalia należą do krajów Unii Europejskiej najlepiej zintegrowanych ze sobą ekonomicznie i politycznie. Objawia się to nie tylko w ich wymianie handlowej lecz jednocześnie w bardzo dużym podobieństwie ich systemów gospodarczych i politycznych. Ma na to wpływ ponad tysiąc lat wspólnego sąsiedztwa na Półwyspie Iberyjskim, czasami pod panowaniem jednego władcy, a zarazem względnie małe podobieństwa w etosie pracy i sposobie myślenia ludności.

Oddzielone pasmem Pirenejów od reszty Starego Kontynentu, Hiszpania i Portugalia przez wieki rozwijały się w pewnym stopniu niezależnie od sytuacji gospodarczej i politycznej w Europie, co z biegiem lat doprowadziło do dużego zacofania gospodarczego w stosunku do Europy Zachodniej. Do lat siedemdziesiątych gospodarka Półwyspu Iberyjskiego w większości w większości była oparta na rolnictwie oraz na eksploatacji terytoriów zamorskich, a oba kraje uważano za najslabiej rozwinięte w Europie Zachodniej. W latach siedemdziesiątych, głównie dzięki napływowi kapitału zagranicznego, m.in. amerykańskiego oraz większemu otwarciu gospodarczemu na świat, ich sytuacja gospodarcza zaczęła się zmieniać. Od 1986 roku, kiedy to oba kraje przystąpiły do Wspólnoty Europejskiej, zaczęły szybko integrować się: gospodarczo, kulturowo i politycznie z europejskimi strukturami.

Między Hiszpanią a Portugalią występują duże różnice w wielkości gospodarki i w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, na korzyść pierwszego kraju. Gospodarka Hiszpanii pod względem wytworzonego PKB zajmuje piąte miejsce w Unii Europejskiej, po: Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoszech i szóste na Starym Kontynencie. Poziom rozwoju społecznego Hiszpanii w zasadzie nie odbiega od większości krajów wysoko rozwiniętych w Europie, takich jak Francja czy Włochy. Portugalska gospodarka w zakresie wielkości i poziomu rozwoju znacznie odbiega od gospodarki hiszpańskiej, prezentując poziom rozwoju niewiele wyższy od państw przyjętych do Unii Europejskiej w 2004 roku. Oba kraje prezentują typowy dla Europy Południowej system gospodarczy, czyli w skali Unii Europejskiej wysoki udział rolnictwa w zatrudnieniu i w handlu zagranicznym, wysoki poziom zadłużenia wewnętrznego i zagranicznego jednostek samorządu terytorialnego, duże bezrobocie, szczególnie wśród osób młodych (od 15. do 24. roku życia) i mało rozbudowaną politykę społeczną, w której dużą rolę odgrywa Kościół Katolicki.

Portugalia jest największym na świecie producentem i eksporterem drewna korkowego (157 tys. ton rocznie, z czego 60% trafia na eksport) i ma czwartą, naj-

¹⁰ Ibidem, s. 31-34.

większą w Unii Europejskiej, flotę rybacką, choć jej udziały w połowach Unii Europejskiej nie przekraczają 5%. Strategicznymi sektorami gospodarki są: przemysł motoryzacyjny (zakłady Volkswagena oraz produkcja akcesoriów i komponentów do środków transportu) i energetyczny. Dzięki korzystnemu położeniu geograficznemu i klimatowi, Portugalia jest europejskim liderem energetyki odnawialnej i od lat produkuje znaczne nadwyżki energii, podobnie jak sąsiednia Hiszpania. Udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii elektrycznej należy do najwyższych na świecie. Od kilkudziesięciu lat przemysł i rolnictwo tracą na wartości na rzecz usług. Sektor usług najszybciej rozwija się dzięki handlowi i turystyce. Dużą rolę odgrywają także usługi finansowe i bankowość.

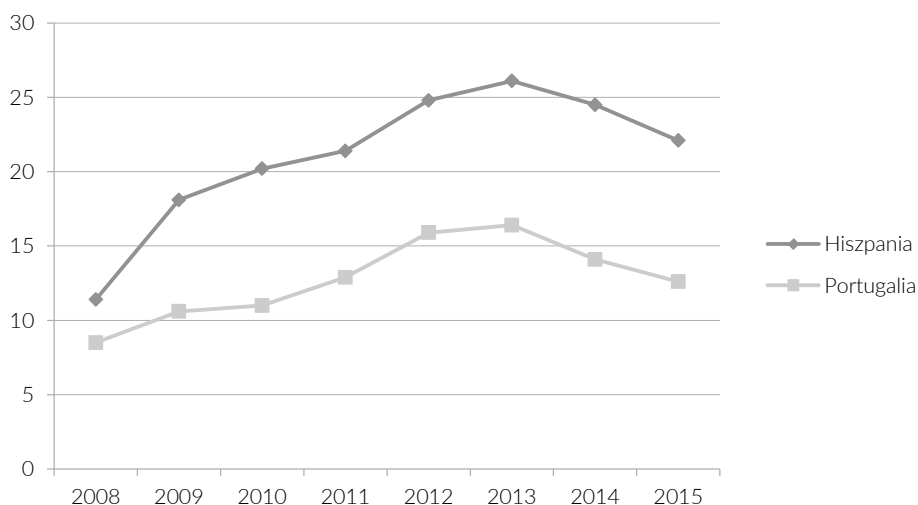
Hiszpania jest szóstą, największą gospodarką Starego Kontynentu, wytwarzając około 12% Produktu Krajowego Brutto całej Wspólnoty. Powszechnie jest uważana za kraj wysoko rozwinięty. Do lat siedemdziesiątych Hiszpania, tak jak i Portugalia, należała do biedniejszych gospodarek Europy, a jeszcze na początku lat pięćdziesiątych dochód narodowy na głowę mieszkańca był niższy niż w Polsce czy w Czechosłowacji. Na dodatek do połowy dwudziestego stulecia Hiszpania podlegała izolacji gospodarczej ze strony reszty krajów Europy Zachodniej i USA z powodu reżimu generała Francisco Franco i wcześniejszego sojuszu z państwami Osi w okresie drugiej wojny światowej, co negatywnie odbiło się na gospodarce kraju. Co prawda Portugalia uniknęła izolacji gospodarczej po drugiej wojnie światowej, lecz dopiero w 1955 roku oba kraje zostały przyjęte do ONZ. W latach sześćdziesiątych sytuacja gospodarcza na Półwyspie Iberyjskim zaczęła poprawiać się, głównie za przyczyną ożywienia handlu zagranicznego i inwestycji zagranicznych, przy czym od lat sześćdziesiątych do początku dwudziestego pierwszego wieku znacznie szybciej rozwijała się gospodarka hiszpańska. Aktualnie Hiszpania należy do największych światowych producentów: wina, środków transportu, leków, chemii gospodarczej, wyrobów włókienniczych i dostawców produktów rolnych.

Gospodarki Półwyspu Iberyjskiego do 2008 roku rozwijały się pomyślnie, a gospodarka hiszpańska była stawiana w Unii Europejskiej za wzór rozwoju ekonomicznego kraju. Sytuację zmienił globalny kryzys finansowy, który w skali europejskiej dotkliwie odczuł m.in. rejon Basenu Morza Śródziemnego. Globalna recesja przyczyniła się do: gwałtownego wzrostu bezrobocia (do ponad 20%), znacznej inflacji, odpływu ogromnych ilości kapitału zagranicznego oraz dużego wzrostu zadłużenia zagranicznego i wewnętrznego. Dużą odpowiedzialność za kryzys gospodarczy na Półwyspie Iberyjskim poniosły tamtejsze banki komercyjne, które prowadziły zbyt szeroką akcję kredytową, nadmiernej konsumpcji obywateli. Zdaniem wielu ekspertów, Hiszpania i Portugalia, podobnie jak Grecja, nie były przygotowane na przyjęcie unijnej waluty w 2001 roku, choć przed kryzysem oba kraje iberyjskie spełniały kryteria konwergencji¹¹.

¹¹ K. Hyclak, *Przyczyny i skutki kryzysu gospodarczego w strefie euro na przykładzie krajów PIGS*, Praca dyplomowa pod kierunkiem dr. M. Wosiek, Wydawnictwo Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 25-27, 32-36.

W 2014 roku w obu gospodarkach można było zauważyć pewne odrodzenie ekonomiczne. Stopniowo wzrastał poziom konsumpcji, systematycznie zaczęło spadać bezrobocie, zwiększył się poziom inwestycji zagranicznych i krajowych na obu rynkach, a ich wymiana handlowa uległa ożywieniu. Poprawiła się sytuacja w branży budowlanej oraz na rynku nieruchomości. W przypadku obu krajów głównymi stymulatorami zmian na rynku okazały się eksport i sektor turystyczny. Hiszpania i Portugalia od kilkunastu lat osiągają wysokie dochody w branży turystycznej, m.in. dzięki bogactwu kulturowemu, korzystnemu, podzwrotnikowemu klimatowi, gęstej sieci transportowej oraz bardzo dużej ilości punktów gastronomicznych i noclegowych.

Wykres 1.
Stopa bezrobocia w Hiszpanii i w Portugalii w latach 2008-2015 (w %)



Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, GUS, Warszawa 2016, s. 794 *Notatka na temat współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Hiszpanią*, Departament Promocji i Współpracy Dwustronnej Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2015, s. 1 *Współpraca gospodarcza z Portugalią*, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa, s. 1 <http://rynekpracy.pl/artykuly/iberyjski-kryzys-czyli-rynek-pracy-w-hiszpanii-i-portugalii> (data wejścia: 01.05.2017).

Stan finansów publicznych oraz poziom zadłużenia obu gospodarek nadal jest niepokojący. W 2015 roku w obu krajach zanotowano deficyt budżetowy powyżej 5% dochodu narodowego PKB (w Hiszpanii -5,4%, a w Portugalii -5,1%). Dług publiczny obu krajów od 2008 roku systematycznie zwiększał się i w 2015 roku dług publiczny Hiszpanii był niemal równy PKB (99,2%), a w Portugalii przekroczył PKB niemal o jedną trzecią (129% PKB). W pierwszym kwartale 2016 roku, według wstępnych danych, dług publiczny Hiszpanii przekroczył dochód naro-

dowy tego kraju o ponad 1%. Niepokojące jest również bardzo wysokie w skali europejskiej bezrobocie osób młodych. W 2015 roku w Hiszpanii niemal co druga osoba w wieku 15-24 lata nie miała pracy (48,3%), a w Portugalii – co trzecia (32%)¹².

Wymiana handlowa Hiszpanii i Portugalii

Ponad 70% obrotów handlowych Portugalii przypada na pozostałe kraje członkowskie Unii Europejskiej, spośród których pierwszym partnerem handlowym jest oczywiście Hiszpania. W 2015 roku wartość eksportu do Unii Europejskiej wyniosła 36 200 mln euro, z czego prawie jedna trzecia trafiła na rynek hiszpański. W 2013 roku głównym odbiorcą portugalskich towarów i usług oraz głównym eksporterem na rynek portugalski była Hiszpania (23,6% udziału w eksporcie i jedną trzecią importu Portugalii), a kolejne miejsca zajęły: Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy. Najważniejszymi partnerami handlowymi spoza Unii Europejskiej były: Stany Zjednoczone oraz dawne kolonie: Angola, Mozambik i Brazylia. W portugalskim eksporcie dominowały: maszyny i urządzenia oraz środki transportu (m.in. samochody marki Volkswagen i statki), paliwa mineralne, metale zwykłe oraz tworzywa sztuczne. Na rynkach zewnętrznych są także bardzo cenione portugalskie wina (Porto, Madera czy Moscato zyskały światową renomę), a warzywa, owoce i mięso nadal mają duże udziały w sprzedaży za granicę. Z kolei, do Portugalii najczęściej sprowadza się: paliwa mineralne, maszyny i urządzenia, artykuły rolne, produkty chemiczne oraz środki transportu.

Tabela 1.
Handel zagraniczny Portugalii w latach 2012-2015 (w mln euro)

	2012	2013	2014	2015
Obroty	129 218	133 591	140 958,5	109 900
Eksport	64 535	68 218	70 878,5	49 800
Import	64 683	65 373	70 080	60 100
Saldo	-148	2 845	798,5	-10 300

Źródło: *Współpraca gospodarcza z Portugalią*, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2016, s. 1-3; <https://portugal.trade.gov.pl/pl/wymiana-handlowa/1510,co-kupic-a-co-sprzedac.html> (data wejścia: 30.04.2017).

Obroty towarowe i usługowe Królestwa Hiszpanii pod względem wartości zajmują siódme miejsce w Unii Europejskiej. W 2015 roku Hiszpania kontrolowała 1,7% globalnego eksportu i 1,9% światowego importu. Od kilku lat jest wi-

¹² <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Hiszpania-dlug-publiczny-wyzszy-od-PKB-pierwszy-raz-od-1909-roku-3531252.html> (data wejścia: 01.05.2017); *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, GUS, Warszawa 2016, s. 795 i 874.

doczny spory deficyt w obrotach towarowych z zagranicą. Rok 2015 był pomyślny dla hiszpańskiej gospodarki, szczególnie w przypadku handlu zagranicznego. Sprzedaż do innych krajów zwiększyła się o 4,3%, do poziomu 250,24 mld euro. Natomiast import wzrastał o 3,7% corocznie, do 274,41 mld euro. Pozytywna tendencja była kontynuowana w 2015 roku. Eksport, jak wyżej pisano, stanowił strategiczny obszar polityki gospodarczej kraju. Rząd na wiele sposobów wspierał działalność eksportową hiszpańskich firm, a zarazem popierał internacjonalizację przedsiębiorstw.

Korzystne wyniki zanotował sektor motoryzacyjny, strategiczny sektor hiszpańskiej gospodarki. W 2015 roku Hiszpania była ósmym, światowym producentem i jednym z największych eksporterów samochodów osobowych i ciężarowych. W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2015 roku sprzedano ponad 1,96 milionów samochodów. Podobnie jak w przypadku Portugalii, zdecydowana większość handlu zagranicznego Hiszpanii przypadała na kraje Unii Europejskiej. W 2015 roku pierwszym partnerem handlowym tego kraju była Francja, do której wyeksportowano dobra i usługi o wartości 38,7 mld euro, a wartość importu przekroczyła 29, 7 mld euro. Druga lokata przypadła Republice Federalnej Niemiec (27,1 mld euro eksportu oraz 35,7 mld euro importu), a trzecią pozycję zajęły Włochy (odpowiednio: 18,6 i 17,3 mld euro). Czwartym partnerem handlowym Hiszpanii była Portugalia (17,9 mld euro eksportu). Na Unię Europejską przypadło 65% hiszpańskiego eksportu i 56% importu, lecz w ostatnich latach w eksporcie rośnie znaczenie rynków pozaeuropejskich, przede wszystkim: Azji (Arabia Saudyjska, Chiny, Singapur, Tajwan), Ameryki Łacińskiej (Wenezuela, Brazylia, Meksyk, Argentyna) i Stanów Zjednoczonych, a także Afryki. Wzrost zainteresowania pozaeuropejskimi rynkami jest również widoczny wśród inwestorów.

W strukturze rzeczowej hiszpańskiego eksportu dominowały: materiały i podzespoły do produkcji wyrobów gotowych (ponad 20% całości eksportu kraju), samochody osobowe i ciężarowe (17%), żywność, napoje i wyroby tytoniowe (m.in.: wino, owoce cytrusowe, ziemniaki, papryka, truskawki, pomidory i ogórki – 11,7% wolumenu eksportu) oraz wyroby chemiczne (nawozy sztuczne i kosmetyki – 14,4% eksportu). Struktura importu hiszpańskiego jest bardzo podobna do struktury eksportu. Analogicznie jak w eksporcie, pierwszą kategorię importu stanowiły materiały i środki do produkcji wyrobów gotowych (20,4%). Kolejne miejsca zajęły: produkty chemiczne (16%), środki transportu (13%) oraz żywność, napoje i tytoń. Struktura towarowa handlu zagranicznego Hiszpanii jest charakterystyczna dla kraju bardzo wysoko rozwiniętego, gdyż zarówno w imporcie, jak i eksporcie przeważały te same kategorie towarowe.

Tabela 2.
Wymiana handlowa Hiszpanii w latach 2012-2015 (w mln euro)

	2012	2013	2014	2015
Obroty	479 563	484 435	504 000	524 656
Eksport	226 115	234 240	240 000	250 241
Import	253 447,5	250 195	264 000	274 415
Saldo	-27 333	-15 955	-24 000	-24 174

Źródło: *Notatka na temat współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Hiszpanią*, op. cit. s. 1-4; Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Madrycie, http://www.madryt.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_gospodarcza/wymiana_handlowa_es/ (data wejścia: 03.05. 2017); <https://spain.trade.gov.pl/pl/wymiana-handlowa/1315,Co-kupi%C4%87,-a-co-sprzeda%C4%87.html> (data wejścia: 03.05.2017).

Unia Europejska jest głównym rynkiem docelowym dla portugalskich i hiszpańskich zagranicznych inwestycji bezpośrednich, choć coraz większe znaczenie mają tereny kolonizowane w przeszłości przez oba kraje iberyjskie (Ameryka Łacińska, Azja i Afryka Subsaharyjska). Niezbyt wysoki poziom konsumpcji na rynku hiszpańskim i portugalskim zachęca mieszkańców Półwyspu Iberyjskiego do szukania nowych rynków zbytu dla produkowanych dóbr i/lub lokacji nadwyżek kapitału finansowego. W latach 2013-2015 zarówno bezpośrednio inwestycje zagraniczne na Półwyspie Iberyjskim, jak i hiszpańskie oraz portugalskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne wykazywały niekorzystny, malejący trend. Ponadto, w Hiszpanii i Portugalii wartość zainwestowanego tam kapitału przekroczyła wartość inwestycji portugalskich i hiszpańskich z zagranicą. Portugalskie i hiszpańskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne najczęściej dotyczyły: budownictwa, nieruchomości i usług finansowych. W strukturze branżowej inwestycji zagranicznych na Półwyspie Iberyjskim dominowały nieruchomości, często z powodu korzystnego klimatu i lokalizacji. Mniejsze znaczenie miały: budownictwo, turystyka i usługi finansowe¹³.

Wymiana towarów i usług z Polską

Współpraca handlowa Polski z Hiszpanią i Portugaliją od akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej rozwija się pomyślnie, choć w 2009 roku zanotowano spadek obrotów z tymi krajami na skutek recesji gospodarczej. Było to spowodowane globalnym załamaniem handlu międzynarodowego. Wymiana krajów iberyjskich z zagranicą bardzo dotkliwie odczuła kryzys finansowy ostatnich lat, po-

¹³ *Hiszpania. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2015, s. 1-2, 6-8; *Współpraca gospodarcza z Portugaliją*, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2015, s. 1-3.

dobnie jak cała gospodarka. W latach 2010-2015 obroty handlowe Polski z tymi krajami znacznie się zwiększyły.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej również wpłynęło pozytywnie na pozycję naszego kraju w wymianie handlowej obu krajów Półwyspu Iberyjskiego, szczególnie Hiszpanii. Według wstępnych danych za 2016 rok, polski eksport do Portugalii osiągnął wartość 737,8 mln euro, a import z Portugalii 576,7 mln euro. Natomiast 2015 rok był rekordowy dla polsko-hiszpańskiej wymiany towarowo-usługowej, gdyż Polska po raz pierwszy w historii znalazła się w pierwszej dziesiątce partnerów handlowych Królestwa Hiszpanii. Na przedsiębiorstwa mające siedzibę w Polsce przypało 1,6% hiszpańskiego importu oraz 1,9% eksportu tego kraju. Saldo obrotów towarowych było wysoce dodatnie i osiągnęło wartość około 0,935 mld euro. Według danych wstępnych za pierwsze 5 miesięcy 2016 roku, polsko-hiszpańskie obroty handlowe wyniosły 3,6 mld euro. Eksport wzrósł, w porównaniu z tym samym okresem roku ubiegłego, o 4,2% do 2 mld euro, a import o 7,7% do 1,6 mld euro. Saldo nadal było bardzo korzystne dla naszego kraju i wyniosło +431 mln euro¹⁴.

Od momentu akcesji do Unii Europejskiej Polska stała się głównym środkowoeuropejskim partnerem ekonomicznym Portugalii, choć ciągle nie jest zaliczana do ścisłej czołówki partnerów gospodarczych tego kraju. W 2015 roku na nasz kraj przypało w przybliżeniu 1,14% portugalskiego importu i 1,09% eksportu tego kraju. Portugalia nie jest strategicznym partnerem eksportowym i importowym dla Polski, gdyż zajęła odległe miejsca w polskim handlu zagranicznym (32. w eksporcie i 43. w naszym imporcie). Warto zwrócić uwagę na odległość geograficzną i relatywnie niewielki potencjał gospodarczy Portugalii w porównaniu z Hiszpanią czy Włochami. Portugalię zamieszkuje niespełna 11 mln ludzi, a Hiszpanię ponad 44 mln ludzi. W 2015 roku Hiszpania kontrolowała 1,9% globalnego importu i 1,7% światowego eksportu, podczas gdy Portugalia nie kontrolowała nawet dwusetnej części światowego handlu. Gospodarkę tego kraju cechuje także relatywne zacofanie w stosunku do reszty krajów Europy Zachodniej. Według wskaźnika rozwoju społecznego (HDI), w 2015 roku Hiszpania zajęła wysokie 26. miejsce, wyprzedzając Włochy, a Portugalia dopiero 41. miejsce, ustępując m.in. Grecji i Polsce¹⁵.

¹⁴ <http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/303279962-Rekordowy-handel-miedzy-Polska-i-Hiszpania.html> (data wejścia: 04.05.2017); <https://spain.trade.gov.pl/pl/wymiana-handlowa/204727,wymiana-handlowa-hiszpanii-w-okresie-styczen-maj-2016-r-.html> (data wejścia: 04.05.2017).

¹⁵ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Lizbonie, http://www.lizbona.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/stosunki_pl_pt/ (data wejścia: 04.05.2017); <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI> (data wejścia: 04.05.2017).

Tabela 3.
Wymiana handlowa Polski z Portugalią w latach 2011-2016 (w mln euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Obroty	875,7	878,7	950,1	1 123,1	1 226,1	1 314,5
Eksport	476,9	460,5	499,5	612,5	682,2	737,8
Import	398,8	418,2	450,6	510,6	543,9	576,7
Saldo	78,1	42,3	48,9	101,9	138,3	161,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Współpraca gospodarcza z Portugalią*, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2015, s. 4-5. *Informator Ekonomiczny MSZ: Portugalia*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/portugalia/#dwustronna> (data wejścia: 01.05.2017).

Tabela 4.
Polsko-hiszpańska wymiana towarów i usług w latach 2011-2015 (w mln euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Obroty	5 911	6 266	6 021,1	6 812,4	7 448,8	8 490
Eksport	3 198,2	3 272,9	2 855,8	3 447	4 054	4 710
Import	2 713	2 993	3 165,3	3 365,40	3 394,80	3 780
Saldo	485	280	-310	82	659	930

Źródło: *Notatka na temat współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Hiszpanią*, op. cit., s. 2. <http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/303279962-Rekordowy-handel-miedzy-Polska-i-Hiszpania.html> (data wejścia: 02.05.2017).

Systematycznie zwiększa się znaczenie handlu wewnątrzgałęziowego w handlu zagranicznym Polski z Portugalią. W imporcie i eksporcie przeważały te same kategorie dóbr, czyli produkty sprzętu elektromaszynowego, artykuły rolno-spożywcze, wyroby z drewna i z papieru oraz produkty chemiczne. W 2015 roku głównymi towarami eksportowanymi do Portugalii były: meble i części do nich, sprzęt gospodarstwa domowego, środki transportu, telewizory, mięso wieprzowe i wołowe, odbiorniki radiowe, wyroby tytoniowe, lekarstwa, opony czy kosmetyki. Podobnie wyglądała struktura towarowa importu, gdzie dominowały: masa celulozowa, drzwi i okna, środki transportu, wina, leki, opony, odbiorniki radiowe, produkty z tytoniu, owoce, sprzęt do klimatyzacji oraz odzież i tekstylia. Warto wiedzieć o tym, że dziesięć największych firm prowadzących działalność importową z Portugalii reprezentowały około 40% wartości polskiego importu z tego kraju, a większość z nich należała do obcego kapitału. Analogicznie przedstawiała się struktura kapitałowa polskiego eksportu do Portugalii, gdzie pierwsza trzy-

działka kontrolowała ponad połowę transakcji eksportowych, a większość z nich stanowiła własność kapitału zagranicznego¹⁶.

Skład rzeczowy handlu zagranicznego Polski z Hiszpanią przypomina wymianę handlową krajów wysoko rozwiniętych. W 2015 roku Hiszpania była ósmym unijnym partnerem handlowym Polski i dziesiątym w świecie. W eksporcie do Hiszpanii w 2014 roku znalazły się: sprzęt elektromaszynowy, produkty chemiczne, żywność, wyroby różne i metalurgia. W strukturze produktowej bardzo duże znaczenie odgrywały sprzęt: RTV i AGD, pojazdy i części do środków transportu oraz artykuły rolno-spożywcze (mięso wieprzowe, wołowina, wyroby mączne i pszenica), a także meble i chemia gospodarcza. Struktura towarowa importu z Hiszpanii była podobna do eksportu. W 2014 roku sprowadzano przede wszystkim gotowe środki transportu i części do nich, a także artykuły rolno-spożywcze (owoce cytrusowe, wina, oliwki, pomidory, paprykę, ryby), wyroby metalurgiczne, tekstylia, obuwie i odzież, wyroby kamionkowe i ceramikę budowlaną¹⁷.

Wraz z momentem akcesji Polski do Wspólnoty Europejskiej zostały zniesione bariery w przepływie: kapitału, usług i towarów między naszym krajem a Hiszpanią i Portugalią. Bardzo istotny okazał się również 2006 rok, kiedy to zarówno portugalski, jak i hiszpański rynek pracy został całkowicie otwarty na polskich pracowników¹⁸.

Przepływy kapitału i ludności

Polska współpraca inwestycyjno-kapitałowa z Hiszpanią i Portugalią systematycznie poprawia się pod względem ilościowym i jakościowym, choć przepływy kapitału nadal cechuje duża dysproporcja na niekorzyść Polski. Polska od kilku lat stanowi jeden z największych rynków docelowych dla hiszpańskiego i portugalskiego kapitału. Hiszpanie i Portugalczycy należą do największych zagranicznych inwestorów zagranicznych w naszym kraju. Docelowymi sektorami dla hiszpańskiego i portugalskiego kapitału są: budownictwo i nieruchomości, handel i usługi finansowe, bankowość oraz przemysł przetwórczy.

O atrakcyjności polskiego rynku dla kapitału iberyjskiego świadczy chociażby liczba spółek z hiszpańskim lub portugalskim kapitałem. Pod koniec 2011 roku było 110 firm z udziałem portugalskiego kapitału, rok później już 125, a w 2014 roku w Polsce działało około 150. W 2013 roku nasz kraj był piątym, największym europejskim odbiorcą portugalskich zagranicznych inwestycji bezpośred-

¹⁶ *Współpraca gospodarcza z Portugalią*, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2015, s. 4-5, https://www.mr.gov.pl/media/26345/KE_Portugalia_14_09_2016.pdf (data wejścia: 20.04.2017).

¹⁷ *Notatka na temat współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Hiszpanią*, Departament Promocji i Współpracy Dwustronnej Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2015, s. 5-7.

¹⁸ http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,67527,9535543,Jak_sie_Europa_przed_Polakiem_otwierala.html (data wejścia: 04.05.2017).

nich oraz czternastym na świecie. Według wstępnych danych Banku Portugalii, wartość portugalskich inwestycji w Polsce w 2015 roku wyniosła 1,2 mld euro (w 2014 roku równała się 1,9 mld euro).

Największą do dziś portugalską firmą działającą w Polsce jest Jeronimo Martins, właściciel sieci dyskontowych Biedronka i Hebe. W Polsce firma posiada łącznie około 3 tys. sklepów. Innym istotnym portugalskim inwestorem działającym w sektorze handlu detalicznego jest Eurocash, właściciel m.in. sieci sklepów detalicznych Lewiatan. Spółka Eurocash ma hurtownie w całej Polsce. Z kolei, najważniejszym inwestorem z Portugalii w sektorze usług finansowych i bankowości jest Banco Comercial Português SA, właściciel Banku Millennium. Natomiast Mota-Engil Polska należy do największych inwestorów zagranicznych w budownictwie drogowym. Był to główny wykonawca odcinka drogi ekspresowej S8 Białystok-Jeżewo w 2012 roku i do dziś jest jednym z wiodących udziałowców na polskim rynku. W ostatnich latach największą dynamikę wykazywał jednak sektor odnawialnych źródeł energii, a znaczącym portugalskim inwestorem w tym segmencie gospodarki do dziś pozostaje spółka EDP Renewables. Innym, ważnym obszarem współpracy inwestycyjnej z Portugalią jest rynek win. Szacuje się, że polski rynek win jest w około 8% kontrolowany przez portugalski kapitał. Polski rynek od lat jest postrzegany przez Portugalczyków jako solidny, stabilny i bezpieczny. W 2016 roku Portugalczycy znaleźli się w pierwszej dziesiątce największych inwestorów zagranicznych w Polsce¹⁹.

Hiszpańskie inwestycje w Polsce mają nieco większe znaczenie dla gospodarki Polski, niż inwestycje z sąsiedniej Portugalii. Głównym rynkiem docelowym nadal pozostają budownictwo i nieruchomości. Najlepszymi przykładami aktywności hiszpańskich firm na rynku polskim jest przejęcie bardzo znanych firm budowlanych Budimex i Mostostal-Warszawa przez spółki Ferrovial i Acciona. Z kolei, w nieruchomościach przodują takie firmy, jak: Ferrovial Inmobiliaria, Fadesa-Prokom, Acciona, Rial, Sando, Lubasa. Innym, ważnym inwestorem w sektorze budowlanym jest Roca Sanitario, światowy potentat ceramiki budowlanej i urządzeń sanitarnych, posiadający w naszym kraju dwie fabryki w Gliwicach i Gryficach. Bardzo istotnym rynkiem dla hiszpańskich inwestorów pozostaje rynek bankowości i usług finansowych. Tu prym wiedzie hiszpański gigant Banco Santander, właściciel Banku Zachodniego WBK S.A., trzeciego największego banku komercyjnego w Polsce²⁰.

Strategiczną pozycję w hiszpańsko-polskiej współpracy kapitałowej mają także sektory: motoryzacyjny (Grupo Antolin, SEAT, Ficosa, Faurecia Automotive Espana S.A.), modowy i wyposażenia wnętrz (Mango, ZARA, Bershka, Massimo Dutti), meblowy (Grupo Ureta Maderas, Lami-Flex, Roca Sanitario), metalowy (Mecalux S.A., Nemak Exterior S.A.), usług transportowych i komunikacji (EADS

¹⁹ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Lizbonie, http://www.lizbona.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/stosunki_pl_pt/ (data wejścia: 06.05.2017).

²⁰ *Informator Ekonomiczny MSZ: Hiszpania*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/hiszpania/#dwustronna> (data wejścia: 06.05.2017).

CASA) oraz energetyczny, przede wszystkim energii odnawialnych (m.in.: EN-DESA, GAMESA Eólica, Eólica NAVARRA & FERSA, Taiga Mistral, Green Source Poland, Iberdrola). Znaczący pozostaje sektor przemysłowy, zwłaszcza AGD (MONDRAGÓN Corporación Corporativa – FagorMastercook, Ederlan, MCC). Według danych Polsko-Hiszańskiej Izby Gospodarczej, hiszpańskie firmy do końca 2015 roku ulokowały w naszym kraju prawie 11 mld euro, co dało Hiszpanii piąte miejsce wśród największych inwestorów zagranicznych w Polsce²¹.

Tabela 5.

Współpraca inwestycyjno-kapitałowa Polski z Hiszpanią w latach 2006-2016 (w mln euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	
Hiszpańskie BIZ w Polsce	245	548	158	257	285	
Polskie BIZ w Hiszpanii	0,197	0,129	38,074	33,592	13,273	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hiszpańskie BIZ w Polsce	4 216	94	242	552,224	40,571	21,019
Polskie BIZ w Hiszpanii	6,045	0,281	32,785	15,758	3,346	45,895

Źródło: *Notatka na temat współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Hiszpanią*, op. cit., s. 7-8. *Informator Ekonomiczny MSZ: Hiszpania*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/hiszpania/#dwustronna> (data wejścia: 05.05.2017).

Polskie firmy zdecydowanie nie należą do czołowych inwestorów zagranicznych w Hiszpanii i Portugalii, a wartość kapitału finansowego zainwestowanego do tej pory na Półwyspie Iberyjskim nie wygląda korzystnie, choć 2016 rok był udany dla firm polskich na rynku hiszpańskim, gdyż w ubiegłym roku wartość polskich BIZ w Hiszpanii ponad dwukrotnie przekroczyła wielkość hiszpańskich BIZ w Polsce. W pierwszej dziesiątce docelowych rynków dla polskich firm inwestujących nadwyżki finansowe za granicą w 2015 roku znalazły się m.in.: kraje Beneluksu, Wielka Brytania i kraje unijne sąsiadujące z Polską²².

Wartość inwestycji polskich na rynku portugalskim jest stosunkowo niska. Zgodnie z dostępnymi danymi banku Portugalii, ogólna wartość aktywów z tytułu polskich inwestycji bezpośrednich w Portugalii na koniec 2015 roku wyniosła 14,58 mln euro (w 2014 roku około 20 mln euro). Polska znalazła się poza pierwszą dwudziestką największych zagranicznych inwestorów w Portugalii. Polskie firmy, aktywne na rynku hiszpańskim i portugalskim, najczęściej inwestują w branżę nieruchomości. W Portugalii w 2015 roku była zarejestrowana tylko jedna spółka z polskim kapitałem, tj. dom maklerski Online X-Trade Brokers.

²¹ *Informator Ekonomiczny MSZ: Hiszpania*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/hiszpania/#dwustronna> (data wejścia: 05.05.2017).

²² <http://forsal.pl/artykuly/1012473,biz-bezposrednie-inwestycje-zagraniczne-ue-usa-polska-2015-eurostat.html> (data wejścia: 06.05.2017).

Od kilku lat na rynku portugalskim działa także polska firma Inglot, która posiada w tym kraju sieć sklepów działających na zasadzie franczyzy. W 2015 roku doszło do największej transakcji inwestycyjnej z udziałem polskiego kapitału. Firma Asseco Poland przejęła pakiet kontrolny (61,38% udziałów) w portugalskiej spółce informatycznej Exictos SGPS. Łączna wartość transakcji wyniosła 21,5 mln euro. Spółka ta działa nie tylko w Portugalii, lecz także w dawnych portugalskich koloniach w Afryce – Angoli, Mozambiku i Republice Zielonego Przylądka i jest liczącym się tam dostawcą nowych technologii. W lutym 2016 roku działalność na rynku portugalskim rozpoczęła Dr Irena Eris, oferując tam profesjonalne kosmetyki pod marką PROSYSTEM²³.

Zainteresowanie rynkiem hiszpańskim wśród polskich przedsiębiorstw systematycznie wzrasta. Wśród największych polskich inwestorów w Hiszpanii znajdują się następujące przedsiębiorstwa: X-Trade Brokers, Asseco Poland S.A. (jako Asseco South Western Europe), Comarch, Selenia S.A., Boryszew S.A., Solaris Bus & Coach, AmRest, Point A. Poza hiszpańskim rynkiem nieruchomości, dużą popularnością wśród polskich inwestorów cieszy się tutejszy sektor motoryzacyjny, a także usług informatycznych²⁴.

Istotną barierą w rozwoju współpracy inwestycyjno-kapitałowej Polski z Hiszpanią i Portugaliją, oprócz odległości geograficznej, jest kwestia językowa. Znajomość języka angielskiego w Hiszpanii i Portugalii od lat jest uważana za najgorszą w Unii Europejskiej. Szczególne trudności występują w przypadku współpracy z małymi i średnimi firmami z Półwyspu Iberyjskiego. Niedostateczna znajomość języka angielskiego, zwłaszcza w niewielkich firmach hiszpańskich i portugalskich, jest poważną barierą w nawiązywaniu kontaktów handlowych, jak również wspólnych inwestycji kapitałowych. Inną barierą w ekspansji polskich firm na rynkach iberyjskich pozostaje do dziś słabo rozwinięta działalność promocyjna polskich przedsiębiorstw i regionów na tamtejszych rynkach. Ponadto, w związku z kilkukrotnie poruszaną kwestią odległości geograficznej Półwyspu Iberyjskiego, oferta handlowa oraz udział polskich przedsiębiorstw w tamtejszych targach i wystawach pozostawia bardzo wiele do życzenia²⁵.

Migracje ludności między Polską a Portugaliją i Hiszpanią, przede wszystkim zarobkowe, mają jednokierunkowy przebieg. Hiszpania od 2004 roku do dziś stanowi atrakcyjny kierunek emigracji ekonomicznej Polaków. Jednocześnie bardzo istotny dla Polaków był 2006 rok, kiedy to dla polskich pracowników zostały całkowicie otwarte tamtejsze rynki pracy. Polonia hiszpańska jest szacowana na 90-100 tys. osób. W Portugalii mieszka na stałe około 1600 Polaków, co świadczy o niskiej atrakcyjności tamtejszego rynku pracy. Znakomitą większość wśród Polonii stanowią osoby przybyłe po 2004 roku. Bardzo istotną grupę wśród

²³ <https://portugal.trade.gov.pl/pl/inwestycje/1511,kto-i-gdzie-inwestuje.html> (data wejścia: 06.05.2017).

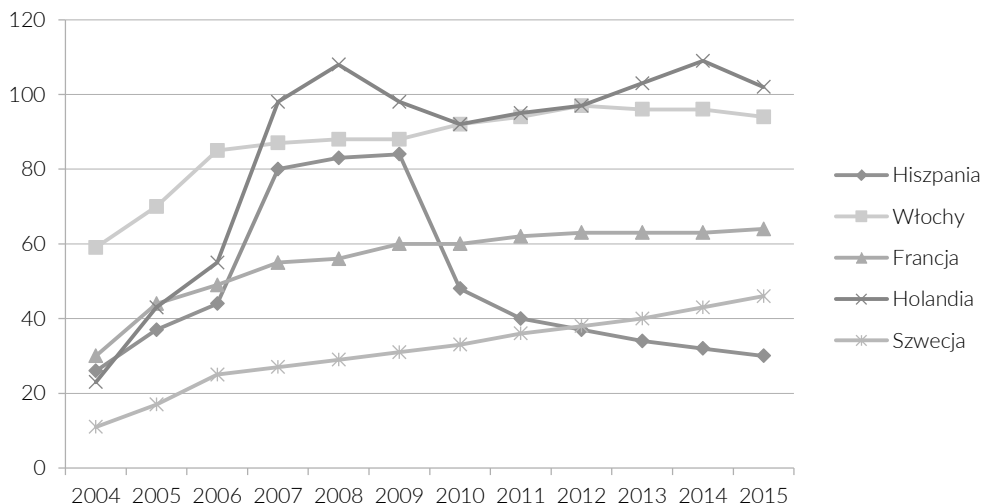
²⁴ *Informator Ekonomiczny MSZ: Hiszpania*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/hiszpania/#dwustronna> (data wejścia: 06.05.2017).

²⁵ *Notatka na temat współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Hiszpanią*, op. cit., s. 8.

Polaków przebywających w tym kraju stanowią polscy studenci z wymian studenckich, a także pracownicy na kontrakcie. Portugalia, choć w mniejszym stopniu niż Hiszpania, Francja, Holandia czy Niemcy, jest atrakcyjna dla polskich pracowników rolnych, którzy chętnie tam wyjeżdżają na sezonowe roboty rolne. Polsko-portugalska wymiana ludności ma zatem charakter przede wszystkim tymczasowy i sezonowy²⁶.

Wykres 2.

Emigracja czasowa z Polski do wybranych krajów Unii Europejskiej w latach 2004-15 (w tys.)



Źródło: *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji czasowej z Polski w latach 2004-2015*, GUS, Warszawa 2016, s. 3.

Perspektywy dalszej współpracy

Współpraca polsko-hiszpańsko-portugalska w wielu aspektach wykazuje pozytywny trend. Ma na to wpływ nie tylko brak barier w dostępie do obu rynków przez polskie przedsiębiorstwa. Społeczeństwo polskie jest kulturowo podobne do społeczeństw śródziemnomorskich. Ściśle wiąże się to z religijnością społeczeństwa (duża aktywność społeczna Kościoła Katolickiego), a zarazem z wielowiekowymi powiązaniami politycznymi i kulturowymi. Polaków, analogicznie jak Portugalczyków i Hiszpanów, łączy zbieżność poglądów na temat pracy, religii i stosunków rodzinnych. Zarówno w Polsce, jak i w Europie Południowej nadrzędną pozycję w polityce społecznej odgrywa rodzina. Względne podobieństwo

²⁶ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Lizbonie, http://www.lizbona.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/polonija_portugalii/ (data wejścia: 06.05.2017).

kulturowe i coraz mniejsze różnice w dysproporcji rozwoju gospodarczego Polski, Hiszpanii i Portugalii znacząco oddziałuje na gusty konsumentów, co w najbliższej przyszłości może mieć decydujący wpływ na rozwój wymiany wewnętrzzgałęziowej.

Zdaniem autora, do strategicznych obszarów polsko-portugalskiej wymiany handlowej należą motoryzacja i sprzęt gospodarstwa domowego, a także rynek kosmetyczny i mebli. Świadczy to o wzroście polskiego eksportu do tego kraju oraz wspólnych inwestycji zagranicznych. Najlepsze perspektywy eksportowe do Hiszpanii wykazuje polska branża stoczniowa, szczególnie produkcja jachtów. Hiszpania jest interesującym rynkiem zbytu dla polskich jachtów i łodzi motorowych, głównie ze względu na: ponad 7 tys. km linii brzegowej, dogodny, śródziemnomorski klimat, a także dużą rolę turystyki w gospodarce. Na terenie Królestwa Hiszpanii zarejestrowano około 220 tys. jachtów rekreacyjnych, co oznacza 1 jacht na 207 mieszkańców. W porównaniu z innymi krajami jest to relatywnie mało.

Jednak warto zauważyć, iż znaczna część polskiego eksportu przeznaczonego na rynki iberyjskie jest kontrolowana przez korporacje transnarodowe, zwłaszcza w branży gospodarstwa domowego i motoryzacyjnej, co może negatywnie wpłynąć na rozwój współpracy gospodarczej Polski z Hiszpanią i Portugalą. Korporacje transnarodowe w zdecydowanej większości przypadków są nastawione na maksymalizację korzyści ekonomicznych w ujęciu globalnym, nie lokalnym. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz transakcje handlowe mają być opłacalne dla całej korporacji, a nie tylko dla konkretnego oddziału za granicą²⁷.

W obu przypadkach obiecująco wygląda współpraca w dziedzinie przemysłu spożywczego. Od kilku lat dużym powodzeniem na rynku hiszpańskim i portugalskim cieszy się polskie mięso wieprzowe, wołowe i drób. W Portugalii dynamika polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych od kilku lat jest dwucyfrowa. Mimo to, istotnym problemem jest stosunkowo niska znajomość polskich wyrobów spożywczych wśród Hiszpanów i Portugalczyków. Jednocześnie nie można zapomnieć o sektorze tzw. nowych technologii i rynku infrastruktury. Od lat rynek technologii informacyjnych w Hiszpanii, Polsce i Portugalii rozwija się dynamicznie, przede wszystkim w sektorze publicznym (system świadczeń socjalnych, policja, wojsko, opieka medyczna). Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż Hiszpania jest europejskim liderem w użytkowaniu smartfonów. Spośród ponad 20 milionów użytkowników telefonii komórkowej ponad 55% posługuje się smartfonami. Hiszpańscy i portugalscy inwestorzy są szczególnie aktywni w polskim budownictwie infrastrukturalnym. W ciągu ostatnich kilku lat wiele jednostek samorządu terytorialnego Hiszpanii i Portugalii zrezygnowało z większości projektów infrastrukturalnych z powodu nieraz bardzo wysokiego poziomu zadłużenia wewnętrznego i zagranicznego oraz związanej z tym polityki cięć budżetowych. W przypadku Portugalii obiecująco wygląda także tamtejszy rynek

²⁷ Ibidem.

kosmetyczny i wyposażenia wnętrz (zwłaszcza produkcja: mebli, szkła, ceramiki budowlanej)²⁸.

Odnosząc się do teorii ekonomii, warto wspomnieć o poglądach nurtu neo-instytucjonalnego (Galbraitha, Gunnara Myrdala). Przedstawiciele tego nurtu podkreślali nie tylko dominującą rolę korporacji transnarodowych w kształtowaniu się międzynarodowych stosunków ekonomicznych, lecz również ich negatywny wpływ na rozwój kraju lub regionu, w którym inwestują, szczególnie w przypadku krajów słabo rozwiniętych. Zdaniem autorów tego nurtu, korporacjom transnarodowym nie zależy na rozwoju danego kraju słabo rozwiniętego, gdyż osłabia to ich pozycję, kosztem miejscowych przedsiębiorstw. Ponadto, w strategii działania każdej korporacji nadrzędną pozycję zajmuje maksymalizacja korzyści finansowych firmy-matki, polegająca na eksploatacji ekonomicznej rynków zagranicznych. Poglądy neoinstytucjonalne do dziś znajdują odzwierciedlenie w krajach Afryki Subsaharyjskiej, gdzie znaczna część złóż surowców naturalnych i przemysłu przetwórczego jest w posiadaniu wielkich korporacji mających siedzibę w krajach wysoko rozwiniętych. W opinii autorów, korporacje transnarodowe starają się kolonizować ekonomicznie rynki w krajach słabiej rozwiniętych. Zatem jest konieczny wzrost zaangażowania przedsiębiorstw krajowych w wymianie handlowej z Półwyspem Iberyjskim²⁹.

Jednocześnie dużą rolę odgrywają poglądy keynesistów i postkeynesistów, podkreślające istotę międzynarodowej regulacji handlu światowego. Organizacje międzynarodowe, przede wszystkim: Światowa Organizacja Handlu, Unia Europejska, Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, najprościej rzecz ujmując, wyznaczają kierunki światowego handlu towarami i usługami, nie wspominając już o przepływach kapitału i technologii. Na znaczeniu zyskuje trzeci sektor pozarządowy, na skutek daleko idącej liberalizacji politycznej od lat osiemdziesiątych. Natomiast organizacje międzynarodowe zrzeszają przedsiębiorstwa z branż pokrewnych, mających siedziby w różnych krajach globu, głównie w postaci izb handlowych. Ich działalność nie ogranicza się tylko do działalności informacyjnej. Trzeci sektor w krajach o gospodarce otwartej organizuje: wiele wyjazdowych misji handlowych, sympozja, konferencje i seminaria dotyczące rozwoju współpracy gospodarczej różnych krajów świata. Od lat osiemdziesiątych wiele funkcji pełnionych przez organizacje międzynarodowe przejęły instytucje pozarządowe³⁰.

Warto także odwołać się do współczesnych teorii handlu światowego. Wraz ze zmniejszaniem się różnic w poziomie rozwoju gospodarczego Polski, Hiszpanii czy Portugalii zyskuje na znaczeniu wymiana wewnątrzgałęziowa. Przyczynia się

²⁸ Ibidem.

²⁹ W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 121, 134.

³⁰ B. Drelich-Skulska, A. H. Jankowiak, *Instytucje regulujące i wspierające handel zagraniczny*, [w:] *Handel zagraniczny: organizacja i technika*, J. Rymarczyk (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 76-79.

do tego także podobieństwo kulturowe społeczeństw, wspólne członkostwo wszystkich trzech krajów w wielu organizacjach międzynarodowych z Unią Europejską na czele i swobodny dostęp do rynków w ramach wspólnego rynku europejskiego. Co prawda, odległość geograficzna nie jest czynnikiem sprzyjającym rozwojowi wymiany handlowej Polski z Półwyspem Iberyjskim, podobnie jak względnie niski poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw w odniesieniu chociażby do przedsiębiorstw hiszpańskich i portugalskich, szczególnie w stosunku do teorii neoczynnikowych, jak również teorii grawitacji i nakładania się popytu, podkreślających kluczową rolę zbliżonego poziomu rozwoju gospodarczego krajów oraz bliskości geograficznej importera i eksportera w rozwoju stosunków bilateralnych i wielostronnych o charakterze ekonomicznym³¹.

Podsumowanie

Współpraca ekonomiczna Polski z Hiszpanią i Portugalią od momentu jej wejścia do Unii Europejskiej rozwija się pomyślnie, zarówno w kwestii wymiany towarów i usług, jak i współpracy inwestycyjno-kapitałowej. Na ten stan rzeczy miało przede wszystkim wpływ znoszenie ograniczeń ekonomicznych w przepływie: kapitału, dóbr, usług i ludności w latach 2004-2006. Polska jest głównym partnerem gospodarczym Hiszpanii i Portugalii w Europie Środkowo-Wschodniej w równej mierze pod względem: eksportu, importu, jak i inwestycji zagranicznych. Portugalczycy i Hiszpanie bardzo cenią sobie polski rynek, o czym świadczy nie tylko dynamika importu stamtąd i eksportu, lecz zarazem licznych inwestycji kapitału hiszpańskiego i portugalskiego w Polsce. Polskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne na Półwyspie Iberyjskim systematycznie rosną, a w 2016 roku przekroczyły poziom inwestycji hiszpańskich w Polsce. W perspektywie najbliższych kilku lat należy spodziewać się dalszego rozwoju wymiany handlowej i kapitałowej między Polską a Hiszpanią i Portugalią.

Znoszenie barier w ramach jednolitego rynku europejskiego bardzo pozytywnie wpłynęło na rozwój współpracy gospodarczej między Polską a Hiszpanią i Portugalią. Pełna swoboda w przepływie: osób, towarów, kapitału i usług, a także technologii stanowi podstawę do dalszego rozwoju stosunków gospodarczych Polski z Półwyspem Iberyjskim. Główna hipoteza badawcza, zakładająca dominującą rolę handlu wewnątrzgałęziowego w wymianie handlowej Polski z Hiszpanią i Portugalią, jedynie w połowie została zweryfikowana pozytywnie, gdyż potwierdziła się ona tylko w przypadku handlu zagranicznego z Hiszpanią. Okazało się, że zarówno w eksporcie, jak i w imporcie wiodące pozycje zajęły: środki transportu i akcesoria do nich, leki, artykuły rolno-spożywcze i produkty metalurgiczne. W znacznej części miało miejsce zjawisko nakładania się strumieni handlu zagranicznego. Teoria handlu wewnątrzgałęziowego znalazła zarazem

³¹ J. Grabowiecki, *Rola handlu zagranicznego w rozwoju gospodarczym kraju i regionu*, [w:] *Wymiana handlowa województwa podlaskiego po akcesji do Unii Europejskiej*, op. cit., s. 28-34.

potwierdzenie w strukturze handlu zagranicznego Polski z Portugalią, gdzie w eksporcie i imporcie przeważały te same kategorie dóbr, czyli wyroby przemysłu elektromaszynowego, artykuły rolno-spożywcze, wyroby przemysłu chemicznego oraz produkty przemysłu drzewno-papierniczego (przede wszystkim: środki transportu i wyposażenie do nich, meble, leki, owoce i warzywa były tak samo ważne w eksporcie do Portugalii, jak i w imporcie z tego kraju). Świadczy to o podobnych gustach konsumentów polskich, hiszpańskich i portugalskich oraz o zmniejszających się dysproporcjach w poziomie rozwoju wszystkich trzech krajów. Na podstawie analizy struktury towarowej polskiego handlu zagranicznego z Portugalią i danych Ministerstwa Rozwoju główna hipoteza badawcza również została zweryfikowana pozytywnie.

Polska powinna stale poszerzać współpracę ekonomiczną z Hiszpanią i Portugalią, szczególnie wymianę wewnątrzgałęziową, usługową i kapitałową. Jednak to wymaga zaangażowania nie tylko instytucji publicznych, lecz także organizacji pozarządowych, zwłaszcza, iż dotychczasowe ich zaangażowanie w kształtowanie stosunków gospodarczych Polski z Portugalią i Hiszpanią jest zdaniem, autora artykułu, mało efektywne. Teoria Keynesa podkreśla istotę instytucji narodowych i międzynarodowych w rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych, choć w ciągu ostatnich czterdziestu lat gwałtownie wzrosła liczba organizacji pozarządowych w handlu międzynarodowym. Trzeci sektor, pozarządowy, odgrywa istotną rolę w budowie stosunków dwustronnych oraz wielostronnych, również o charakterze ekonomicznym, głównie za sprawą organizacji rozmaitych uroczystości i wyjazdów w celach handlowych, które ułatwiają nawiązywanie długoterminowych relacji o charakterze ekonomicznym podmiotom z różnych państw. W rozwoju opisanej współpracy mogą okazać się pomocne podobieństwa kulturowe i wieloletnie powiązania o charakterze: kulturowym, politycznym i gospodarczym.

Literatura

1. Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Lizbonie, tryb dostępu: http://www.lizbona.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/polonia_portugalii (data wejścia: 04.05.2017).
2. Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Madrycie, http://www.madryt.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwu_stronna/wspolpraca_gospodarcza/wymiana_handlowa_es/ (data wejścia: 03.05.2017).
3. Chrzan M., *Korzyści z wymiany międzynarodowej*, [w:] *Handel zagraniczny: organizacja i technika*, J. Rymarczyk (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
4. Drelich-Skulska B., Jankowiak A.H., *Instytucje regulujące i wspierające handel zagraniczny*, [w:] *Handel zagraniczny: organizacja i technika*, J. Rymarczyk (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
5. Grabowiecki J., *Rola handlu zagranicznego w rozwoju gospodarczym kraju i regionu*, [w:] *Wymiana handlowa województwa podlaskiego po akcesji do Unii Europejskiej*, J. Grabowiecki (red.), Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2012.

6. *Hiszpania. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, 2015, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa, https://www.mr.gov.pl/media/19067/KE_Hiszpania_28_04_2016.pdf (data wejścia: 20.04.2017).
7. <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI> (data wejścia: 04.05.2017).
8. <http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/303279962-Rekordowy-handel-miedzy-Polska-i-Hiszpania.html> (data wejścia: 02.05.2017).
9. http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,67527,9535543,Jak_sie_Europa_przed_Polakiem_otwierala.html (data wejścia: 04.05.2017).
10. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Hiszpania-dlug-publiczny-wyzszy-od-PKB-pierwszy-raz-od1909roku-3531252.html> (data wejścia: 01.05.2017).
11. <http://forsal.pl/artykuly/1012473,biz-bezposrednie-inwestycje-zagraniczne-ue-usa-polska-2015-eurostat.html> (data wejścia: 06.05.2017).
12. <https://portugal.trade.gov.pl/pl/inwestycje/1511,kto-i-gdzie-inwestuje.html> (data wejścia: 30.04.2017).
13. <https://spain.trade.gov.pl/pl/wymiana-handlowa/1315,Co-kupi%C4%87,-a-co-sprzeda%C4%87.html> (data wejścia: 03.05.2017).
14. Hyclak K., *Przyczyny i skutki kryzysu gospodarczego w strefie euro na przykładzie krajów PIGS*, praca dyplomowa pod kierunkiem dr. M. Wośiek, Wydawnictwo Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015.
15. *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji czasowej z Polski w latach 2004-2015*, 2016, GUS, Warszawa, file:///C:/Users/Samsung/Downloads/informacja_o_rozmiarach_i_kierunkach_czasowej_emigracji_z_polski_w_latach_2004-2015%20(1).pdf (data wejścia: 07.05.2017).
16. *Informator Ekonomiczny MSZ: Hiszpania*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/hiszpania/#dwustronna> (data wejścia: 06.05.2017).
17. *Informator Ekonomiczny MSZ: Portugalia*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/portugalia/#dwustronna> (data wejścia: 01.05.2017).
18. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/data/> (data wejścia: 01.05.2017).
19. *Notatka na temat współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Hiszpanią*, Departament Promocji i Współpracy Dwustronnej Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2015.
20. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2016.
21. Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne gospodarczy, [w:] *Teoria ekonomii, T.2.: Makroekonomia*, K. Meredyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
22. *Współpraca gospodarcza z Portugalią*, Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2015, https://www.mr.gov.pl/media/26345/KE_Portugalia_14_09_2016.pdf (data wejścia: 20.04.2017).

ZAKOŃCZENIE

W niniejszej monografii poddano analizie wiele istotnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem współczesnej gospodarki. Przedstawiono różnorodne problemy, jakie pojawiają się w skali mikro-, mezo- i makroekonomicznej w wielu krajach. Młodzi ekonomiści uznali je za atrakcyjne do przeprowadzenia studiów i podjęli trud badań nad nimi, stosując poznane metody naukowe. Naukowcy, którzy opisali wyniki swoich prac w tym tomie, reprezentują większość ważnych ośrodków naukowych w Polsce, takich jak: Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Szczeciński, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Politechnika Częstochowska. Z tej racji, można było uzyskać szerokie spektrum tematów, które są przedmiotem badań młodych naukowców w Polsce. Tym samym powstał zdywersyfikowany obraz, świadczący o wielokierunkowości prac naukowych prowadzonych w środowiskach akademickich, zróżnicowaniu problemów, które stały się przesłanką badań, jak również o różnych sposobach dochodzenia do ich rozwiązywania.

Autorzy mieli nadzieję, że dzięki ich pracy będzie możliwe objaśnienie analizowanych kwestii na gruncie aktualnego poziomu wiedzy akademickiej. Dążenie do realizacji celów naukowych wymagało od nich: obserwacji życia gospodarczego w ujęciu statycznym i dynamicznym, porównań międzynarodowych oraz poszukiwania analogii między analizowanymi kategoriami a procesami gospodarczymi w perspektywie historycznej. Autorzy musieli zdać sobie sprawę, że znalezienie uniwersalnych recept na problemy współczesnego świata jest niemożliwe, co nie neguje celowości samych badań. Rzeczywistość gospodarcza bowiem to zawiły system interesów prywatnych i publicznych, jawnych i ukrytych.

Studia nad literaturą przedmiotu pozwoliły na ukazanie aktualnego stanu wiedzy związanego z podejmowanymi tematami, zaś weryfikacja empiryczna przypuszczeń stała się przyczynkiem do wyciągnięcia wniosków oraz zajęcia stanowiska przez autorów. Z pewnością przedstawione tu badania i ich wyniki nie wyczerpują niniejszej tematyki, ale dzięki nim ich autorzy, którzy podjęli trud objaśniania wybranych zagadnień, zwiększyli swój zasób wiedzy i mieli okazję do przećwiczenia metod i instrumentarium badawczego. Monografia zawiera rozległy zbiór pytań i hipotez, a także kwestii, które wymagają jeszcze rozstrzygnięcia. Wydaje się więc zasadne, by poddać je dyskusji również w gronie bardziej doświadczonych naukowców. Zatem autorzy niniejszej publikacji mają nadzieję, że zostanie ona dostrzeżona w środowisku akademickim, a studia nad podjętymi w niej zagadnieniami będą kontynuowane.